



VÝKLADOVÉ STANOVISKO č. 9

Osvobození od správního poplatku za vydání společného povolení stavby pozemní komunikace realizované státem nebo územně samosprávným celkem

V případě osvobození od správního poplatku za vydání společného povolení staveb pozemních komunikací realizovaných státem nebo územním samosprávným celkem se přikláníme k závěru, že pakliže jsou od správních poplatků osvobozena územní rozhodnutí a stavební povolení pozemní komunikace je osvobozeno i společné povolení. K tomuto závěru jsme dospěli na základě teleologického výkladu předmětných ustanovení stavebního zákona a zákona o správních poplatcích s ohledem na skutečnost, že společné povolení je zjednodušující postup kombinující umístění a povolení stavby (osvobozené postupy) a účelem zavedení tohoto institutu bylo zjednodušení povolovacích a procesních postupů v případě umístování a povolování těchto staveb a odporovalo by logice právní úpravy, aby dvofázový povolovací režim byl od poplatků osvobozen a jednofázový povolovací režim byl zpoplatněn. Přitom v jednofázovém režimu dochází ke snížení nákladů správních úřadů, k jejichž částečné úhradě mají poplatky sloužit. Ekonomická demotivace k užívání tohoto institutu by tedy odporovala účelu samotného institutu a úpravy stavebního zákona a zákona o správních poplatcích.

Odůvodnění

Ministerstvo dopravy v posledních měsících obdrželo několik dotazů krajských úřadů týkajících se osvobození od správního poplatku za vydání společného povolení stavby pozemní komunikace realizované státem nebo územním samosprávným celkem.

Ministerstvu dopravy je přitom známo stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj:

„Problematiku správních poplatků upravuje zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve pozdějších předpisů. Při vyměřování správních poplatků je správní orgán povinen postupovat striktně dle platné právní úpravy, není přípustné si dovozovat jakékoliv analogie.

Položka č. 17. sazebníku správních poplatků upravuje poplatky za vydání územního rozhodnutí. Ve vztahu k této položce zákon stanoví osvobození od poplatku za vydání územního rozhodnutí nebo uzavření veřejnoprávní smlouvy územní rozhodnutí nahrazující v případě staveb pozemních komunikací a veřejně prospěšných staveb realizovaných státem nebo územním samosprávným celkem.

Položka č. 18. sazebníku správních poplatků upravuje poplatky za vydání stavebního povolení nebo společného povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje. Jedná se o zde o společné povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje ve smyslu ustanovení § 94j a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Správní poplatky jsou stanoveny za provedený úkon stavebního úřadu. V případě společného povolení dle stavebního zákona se jedná o jeden úkon, vydání jednoho povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje. Proto se zde žádné poplatky nesčítají, vybere se jeden správní poplatek. Toto společné povolení nelze zaměňovat za společné povolení ve smyslu správního řádu, kdy jsou na žádost stavebníka spojována různá řízení ve stejné věci (§ 140 správního řádu).

Ve vztahu k položce č. 18. stanoví zákon osvobození od správního poplatku za vydání stavebního povolení nebo uzavření veřejnoprávní smlouvy stavební povolení nahrazující v případě staveb pozemních komunikací a veřejné prospěšných staveb realizovaných státem nebo územním samosprávným celkem. Výše uvedené stavby jsou osvobozeny od poplatku v případě vydání stavebního povolení, nikoliv však od poplatku za vydání společného povolení.

Pokud je stavba povolována ve společném řízení dle správního řádu, kdy se v podstatě jedná o spojení několika řízení vedených ke stejné stavbě, pak se poplatek stanoví součtem poplatků v položkách č. 17 a č. 18. Jedná se o spojení dvou úkonů stavebního úřadu do jednoho řízení. V tomto případě jsou Vámi uvedené stavby skutečně osvobozeny.

Závěrem lze konstatovat, že pokud příslušné silniční správní orgány stanoví správní poplatek za vydání společného povolení dle stavebního zákona na výše uvedené stavby, pak postupují v souladu s platnou právní úpravou. Stávající sazebník správních poplatků jím bohužel jinou možnost neposkytuje.“

Ministerstvo dopravy si k tomuto stanovisku dovoluje předně uvést, že speciálním stavebním úřadem pro stavbu dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace je příslušný silniční správní úřad, a to ve smyslu ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Ministerstvo dopravy je ve smyslu ustanovení § 40 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích a ustanovení § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ústředním silničním správním úřadem.

K samotnému osvobození společného povolení v případě staveb pozemních komunikací realizovaných státem nebo územním samosprávným celkem uvádíme jako ústřední silniční správní úřad následující.

Mezi základní funkce správního poplatku patří regulační a motivační funkce (regulovat žádosti nemající naději na úspěch, motivovat žadatele k využívání „zvýhodněných“ institutů). Výklad, podle něhož se poplatek za společné povolení má vybírat a který je založený výhradně na argumentu, že zákon neoznačuje společné povolení za úkon osvobozený od správního poplatku, vychází z prostého gramatického výkladu případů osvobození dle položek 17 a 18 sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správních poplatcích“). Přitom netřeba jistě citovat obsáhlou nálezovou judikaturu Ústavního soudu, že gramatický výklad slouží pouze jako prvotní přiblížení se obsahu právní normy a nelze si jím automaticky vystačit.

Je-li od správního poplatku osvobozeno vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení v případě staveb pozemních komunikací a veřejně prospěšných staveb realizovaných státem nebo územním samosprávným celkem, nedává žádný smysl, aby společné povolení bylo „sankcionováno“ neosvobozením od správního poplatku. Územní rozhodnutí i stavební povolení jsou jako úkony ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o správních poplatcích nahrazeny společným povolením. U tohoto argumentu je třeba si uvědomit, že společné povolení je legislativní zkratka zavedená v § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), pro společné povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje (srov. též § 78 odst. 3 stavebního zákona: „*Územní rozhodnutí o umístění stavby se nevydává, pokud se vydává společné povolení.*“). Legislativní zkratka „úkon“ v zákoně o správních poplatcích zkracuje obrat „*správní řízení upravené zvláštním právním předpisem*“, přičemž je zřejmé, že při aplikaci zákona o správních poplatcích nelze ignorovat výkladové souvislosti či oním zvláštním právním předpisem zavedené pojmy.

Společné řízení je ze systematického hlediska ve stavebním zákoně zařazeno do dílu 5 hlavy III části třetí stavebního zákona nadepsaného „územní řízení“. V souladu s tímto je ve vyhlášce č. 503/2006 Sb. ustanovení § 13a o náležitostech společného povolení zařazeno do hlavy IV části druhé nadepsané „územní rozhodnutí“, resp. „územní řízení“. Zákonodárce, resp. tvůrce vyhlášky, tímto způsobem dal jasně najevo úzký a přímý vztah k územnímu řízení, který nelze ignorovat ani pro účely výkladu nejednoznačné poplatkové povinnosti se zjednodušeným argumentem, že rozhoduje pouze a jen jazykový výklad.

Blízká povaha společného povolení, územního rozhodnutí a stavebního povolení vyplývá i ze samotného zákona o správních poplatcích, kdy ke zpoplatnění společného povolení došlo ve stejném rozsahu jako v případě stavebního povolení.

Zcela jasným účelem institutu společného povolení je vedle nahrazení územního rozhodnutí a stavebního povolení také zjednodušení procesního postupu, kdy hmotněprávní požadavky kladené na záměr, jež jsou obdobné jako u samostatného územního a stavebního řízení, jsou posouzeny současně v jednom řízení. Nelze pominout ani snížení nákladů řízení při této formě integrace dvou řízení do jednoho.

Jelikož společné povolení nahrazuje samostatné územní rozhodnutí i stavební povolení, nepředstavuje dle nás udržitelný výklad dovozovat, že společné povolení nepodléhá osvobození od správního poplatku. Výkladové metody směřující k opačnému závěru, tedy že společné povolení je od správního poplatku osvobozeno, je nutné upřednostnit.

V případě společných povolení staveb pozemních komunikací realizovaných státem nebo územním samosprávným celkem se tedy přikláníme k závěru, že pakliže jsou od správních poplatků osvobozena územní rozhodnutí a stavební povolení pozemní komunikace je osvobozeno i společné povolení. K tomuto závěru jsme dospěli na základě teleologického výkladu předmětných ustanovení stavebního zákona a zákona o správních poplatcích s ohledem na skutečnost, že společné povolení je zjednodušující postup kombinující umístění a povolení stavby (osvobozené postupy) a účelem zavedení tohoto institutu bylo zjednodušení povolovacích a procesních postupů v případě umísťování a povolování těchto staveb a odporovalo by logice právní úpravy, aby dvoufázový povolovací režim byl od poplatků osvobozen a jednofázový povolovací režim byl zpoplatněn. Přitom v jednofázovém režimu dochází ke snížení nákladů správních úřadů, k jejichž částečné úhradě mají poplatky sloužit. Ekonomická demotivace k užívání tohoto institutu by tedy odporovala účelu samotného institutu a úpravy stavebního zákona a zákona o správních poplatcích.

Ačkoliv jsme si vědomi skutečnosti, že výkladové rozpory mezi ústředními správními úřady týkající se týchž ustanovení právních předpisů jsou nežádoucí a vnáší do výkonu státní správy nežádoucí nejednotnost, rozhodli jsme se setrvat na svém výkladu, neboť výklad Ministerstva pro místní rozvoj nepovažujeme za přesvědčivý a vychází toliko z gramatického výkladu.

V Praze dne 1. září 2022

Ing. Martin Janeček
ředitel
Odbor liniových staveb a silničního správního úřadu