

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu a správnímu trestání

Závěr č. 156

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání
ze dne 12. 5. 2017**

**Přípustnost dodatků k veřejnoprávním smlouvám o přenosu příslušnosti k projednávání
přestupků uzavřeným před 1. červencem 2017**

- a) **Pro uzavírání dodatků k veřejnoprávním smlouvám o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků uzavřeným před 1. červencem 2017 platí omezení v § 105 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.**
- b) **Obce základního typu nebudou moci sjednávat dodatky k veřejnoprávním smlouvám, které mezi sebou uzavřely před 1. červencem 2017.**
- c) **Dodatek k veřejnoprávní smlouvě uzavřené na dobu určitou spočívající v prodloužení trvání veřejnoprávní smlouvy je přípustný pouze tehdy, jestliže veřejnoprávní smlouva ve znění dodatku nebude v rozporu s § 105 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.**

Odůvodnění:

Poradní sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání se zabýval otázkou přípustnosti dodatků k veřejnoprávním smlouvám o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků uzavřeným před 1. červencem 2017.

Podle § 63 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, mohou obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. Pro oblast přestupkového práva to znamená, že veřejnoprávní smlouvou lze přenést pouze příslušnost k projednávání přestupků, které jsou v působnosti všech obcí, tj. v rozsahu stanoveném především v § 53 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, případně v rozsahu stanoveném zvláštními zákony (podle právní úpravy účinné od 1. července 2017 v rozsahu stanoveném v § 60 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, popřípadě v rozsahu stanoveném zvláštními zákony).

Podle § 105 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich může obec uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se obec nachází. Obec může veřejnoprávní smlouvou přenášet pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků. Toto ustanovení tedy omezuje možnost uzavírat veřejnoprávní smlouvy o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků jednak z hlediska předmětu veřejnoprávní smlouvy (lze převést pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků, nikoliv tedy například pouze příslušnost k projednávání přestupků proti veřejnému pořádku), jednak z hlediska smluvních stran (příslušnost k projednávání přestupků lze přenést pouze na obec s rozšířenou působností nebo obec s pověřeným obecním úřadem).

Nově zakotvená omezení se však uplatní až při uzavírání veřejnoprávních smluv po nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, tedy od 1. července 2017. Podle přechodného ustanovení v § 112 odst. 8 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zůstane platnost veřejnoprávních smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nedotčena.

Pro úplnost je třeba zmínit, že zatímco podle dosavadní právní úpravy byly přestupky proti veřejnému pořádku, majetku, občanskému soužití a proti územní samosprávě upraveny v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, od 1. července 2017 je bude upravovat zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. V této souvislosti je ale na místě upřednostnit

materiální výklad obsahu veřejnoprávních smluv. Pokud tedy byla přenesena například příslušnost k projednávání přestupků proti veřejnému pořádku podle § 47 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a skutkové podstaty obsahově odpovídají skutkovým podstatám přestupků v § 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, platí, že příslušnost k projednávání těchto přestupků zůstane přenesena i po nabytí účinnosti nové právní úpravy, aniž by bylo tyto veřejnoprávní smlouvy třeba měnit. Při opačném výkladu by přechodné ustanovení ztratilo význam, neboť obce by byly nuceny uzavřít novou veřejnoprávní smlouvu (tentokrát s odkazem na zákon o některých o přestupcích), avšak taková smlouva uzavíraná po nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich by již podléhala omezením v § 105 tohoto zákona, neboť by se na ni přechodné ustanovení nevztahovalo.

V souvislosti s výše uvedeným je vhodné upozornit, že okruh přestupků v zákoně č. 251/2016 Sb. se v některých ohledech liší od okruhu přestupků v zákoně č. 200/1990 Sb. Například podle § 47 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb. se přestupku dopustí ten, kdo neoprávněně založí skládku nebo odkládá odpadky nebo odpady mimo vyhrazená místa. Tuto skutkovou podstatu přestupku však zákon č. 251/2016 Sb. upravovat nebude, protože bude nově upravena v § 69 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů¹. I nadále však zůstane zachována působnost obecního úřadu k projednání tohoto přestupku, a je proto možné vycházet z toho, že na základě veřejnoprávní smlouvy, jejíž platnost nebude nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich dotčena, zůstane příslušnost k projednávání tohoto přestupku přenesena, aniž by bylo třeba veřejnoprávní smlouvu upravovat. Pouze v případě, že by v souvislosti s přesunem skutkové podstaty přestupku do zvláštního zákona došlo ke změně věcné příslušnosti, tj. projednávání daného přestupku by již nespadlo do působnosti obecního úřadu, ale například obecního úřadu obce s rozšířenou působností, bylo by třeba na veřejnoprávní smlouvu hledět, jako by v dané části pozbyla účinnosti.

Pokud jde o tzv. dodatky k veřejnoprávním smlouvám, je třeba na ně nahlížet jako na dohody o změně obsahu veřejnoprávní smlouvy podle § 166 odst. 1 správního řádu. Komentářová literatura dovozuje, že pro uzavření dohody o změně obsahu veřejnoprávní smlouvy se použijí ustanovení upravující uzavírání veřejnoprávních smluv, tj. § 163 a 164

¹ Tuto úpravu obsahuje sněmovní tisk 929 - vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích - v části sto čtrnácté (novelizační bod 14).

správního řádu². Pro uzavírání dodatků, respektive dohod o změně obsahu veřejnoprávní smlouvy by však měla platit též hmotněprávní omezení pro uzavírání veřejnoprávních smluv upravená ve zvláštních zákonech. Tedy i na uzavírání dodatků se bude od 1. července 2017 vztahovat ustanovení § 105 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Při opačném výkladu by mohlo docházet k obcházení zákona, když omezení platná pro uzavírání veřejnoprávních smluv by se nevztahovala na dodatky k těmto smlouvám. Přejícné ustanovení k veřejnoprávním smlouvám přitom pouze stanoví, že platnost veřejnoprávních smluv uzavřených před nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zůstává nedotčena, nikoliv že jejich případná změna se má řídit dosavadními právními předpisy. Změna veřejnoprávní smlouvy se proto po nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich bude řídit pravidly platnými pro uzavírání zcela nové smlouvy.

Z výše uvedeného vyplývá, že dodatky k veřejnoprávním smlouvám, které mezi sebou uzavřely obce základního typu, nebude možné sjednávat, protože obce základního typu by již nemohly podle nové právní úpravy uzavřít ani novou smlouvu.

Pokud jde o ostatní veřejnoprávní smlouvy, je třeba vždy posoudit soulad konkrétního dodatku s omezeními v § 105 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Například změna výše paušální částky za projednané přestupky by byla v souladu s tímto ustanovením, neboť by neobsahovala změnu předmětu smlouvy, ani by ji neuzavíraly smluvní strany, kterým to zákon zakazuje.

Jako nepřipustný by naopak měl být posouzen dodatek spočívající v zúžení okruhu přestupků, které má jedna obec projednávat pro jinou obec na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy. Z § 105 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich totiž vyplývá, že přenést lze pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků. Z toho vyplývá, že případný dodatek měnící okruh přestupků, které jsou předmětem uzavřené veřejnoprávní smlouvy, by mohl směřovat pouze k rozšíření okruhu přestupků, a to na všechny přestupky, k jejichž projednávání je obec příslušná.

Za nepřipustný dodatek je třeba považovat rovněž změnu spočívající v tom, že veřejnoprávní smlouva uzavřená na dobu určitou by byla prodloužena na delší dobu.

² Vedral, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4. s. 1311.

Jemelka, Luboš. Pondělíčková, Klára. Bohadlo, David. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H.Beck, 2016. xxviii, 923 stran. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4. s. 799.

Prodloužení trvání veřejnoprávní smlouvy je totiž svou povahou obdobné uzavření nové smlouvy na další období. Takový dodatek by tedy mohl být přípustný pouze tehdy, pokud by veřejnoprávní smlouva ve znění dodatku vyhovovala omezením v § 105 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.