



V Praze dne 8. prosince 2015
Č. j.: 255/2015-120-OST/2

Společné doporučení Ministerstva dopravy a Ministerstva vnitra pro obecní úřady ve věci výkonu speciálního stavebního úřadu pro místní komunikace

Pod číslem 268/2015 Sb. byl dne 14. 10. 2015 ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela“). V důsledku změny, které přináší novela, dochází ke změně působnosti ve výkonu státní správy obecními úřady a obecními úřady obce s rozšířenou působností (viz dále).

Popis problému

Ve vládním návrhu zákona bylo navrženo, aby byl výkon agendy silničního správního úřadu obecních úřadům zcela odebrán a vykonávaly ji pouze obecní úřady obcí s rozšířenou působností. V průběhu legislativního procesu došlo k přijetí pozměňovacích návrhů a ve výsledku došlo *de facto* „k výměně“ části agendy mezi obecními úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností. Problematickým je výkon agendy speciálního stavebního úřadu ve věcech místních komunikací obecními úřady, který jimi v základní působnosti nikdy v minulosti vykonáván nebyl. Obecní úřady, kromě tzv. historických stavebních úřadů nevykonávají ani obecný stavební úřad [viz § 13 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].

Níže uvedená tabulka přehledně ukazuje příslušnost obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností před a po novele zákona o pozemních komunikacích:

Správní orgán	Agenda	Do 30. 12. 2015	Od 31. 12. 2015
OÚ ORP*	<i>silniční správní úřad</i>	<i>silnice II. a III. třídy</i>	<i>silnice II. a III. třídy veř. přístupné účelové komunikace</i>
	<i>speciální stavební úřad</i>	<i>silnice II. a III. třídy místní komunikace veř. přístupné účelové komunikace</i>	<i>silnice II. a III. třídy veř. přístupné účelové komunikace</i>
OÚ**	<i>silniční správní úřad</i>	<i>místní komunikace veř. přístupné účelové komunikace</i>	<i>místní komunikace</i>
	<i>speciální stavební úřad</i>		<i>místní komunikace</i>
*OÚ ORP – obecní úřad obce s rozšířenou působností ** OÚ – obecní úřad			

V jaké působnosti je agenda vykonávána

Předně je třeba konstatovat, že byť s účinností od 31. prosince 2015 bude z ustanovení § 40 odst. 1 *in fine* zákona o pozemních komunikacích vypuštěna věta „působnost silničního správního úřadu vykonávají v rozsahu stanoveném tímto zákonem též obce v přenesené působnosti.“, považuje Ministerstvo vnitra úkony obcí podle „nového“ ustanovení § 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích za výkon přenesené působnosti, byť po formální stránce konstrukce daného ustanovení neodpovídá ustanovení § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Popisovaný problém je následkem pozměňovacího návrhu původního vládního návrhu. Podle původního vládního návrhu měla být obcím, v nichž není obecní úřad s rozšířenou působností, daná agenda zcela odebrána, proto by věta, že „působnost silničního správního úřadu vykonávají v rozsahu stanoveném tímto zákonem též obce v přenesené působnosti“, byla nadbytečnou. Při přijetí pozměňovacího návrhu nebylo vzato v potaz, že změny provedené pozměňovacím návrhem ve vládním návrhu zákona mají za následek, že v původním znění zákona nadbytečná věta, nabývá zpět svůj význam. Od této skutečnosti nelze odhlédnout při posuzování, zda obce podle § 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích vykonávají stanovené úkoly v působnosti samostatné či přenesené – striktní aplikace § 8 zákona o obcích by v posuzovaném případě byla přehnaným formalismem vedoucím k nežádoucím důsledkům. Ostatně i judikatura soudů se v minulosti vícekrát vyslovila k výkladu § 8 zákona o obcích [a obdobného § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů], když připustila, že určení působnosti obce (kraje) jako působnosti přenesené nemusí být zákonem stanoveno výslovně. Lze na ně usuzovat i z kontextu právní úpravy. (srov. v této souvislosti rozsudky kompetenčního senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. Komp 2/2006, Komp 4/2007, případně Komp 4/2009 a Komp 1/2014). Lze tak uzavřít, že **výkon agendy speciálního stavebního úřadu je výkonem přenesené působnosti.**

Návrhy řešení

Z výše uvedených důvodů je navrhováno tuto nepříznivou situaci do doby, než bude provedena další novela zákona o pozemních komunikacích řešit v případě potřeby podle § 63 zákona o obcích, tj. pomocí institutu veřejnoprávní smlouvy, kterou mezi sebou mohou uzavřít jednotlivé obce I. stupně, a to se souhlasem příslušného krajského úřadu. Tuto smlouvu lze využít jako preventivní opatření v případech, kdy je obci známo, že bude žádat o zahájení řízení ve věci místní komunikace v působnosti speciálního stavebního úřadu a přitom není k tomuto řízení odpovídajícím způsobem vybavena (nedisponuje úřední osobou se zvláštní odbornou způsobilostí v oboru pozemní komunikace). Obce, jejichž obecní úřady budou pověřeny vyřízením věcí, také mohou být na základě smlouvy kompenzovány po finanční stránce. Vzhledem k tomu, že se předpokládá dočasnost tohoto opatření do doby přijetí novely zákona o pozemních komunikacích v průběhu roku 2016 a s ohledem na skutečnost, že do 30. prosince 2015 působnost speciálních stavebních úřadů vykonávají obce s rozšířenou působností, u nichž nedošlo v souvislosti s touto změnou k poklesu výše příspěvku na přenesenou působnost pro tuto správní činnost, jeví se jako vhodné uzavřít tuto veřejnoprávní smlouvu bez finanční kompenzace s příslušnou obcí s rozšířenou působností. Nicméně nelze bránit konkrétním finančním kompenzacím případně ustanoveným ve smluvním ujednání. Doporučuje se, aby stranou veřejnoprávní smlouvy, která přejímá působnost speciálního stavebního úřadu, byla primárně obec, která vykonává kromě této základní působnosti také rozšířenou působnost.

K náležitostem veřejnoprávní smlouvy

Zákon o obcích v ustanovení § 63 odst. 2 vypočítává obligatorní náležitosti veřejnoprávní smlouvy, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce. Bez těchto náležitostí by mohla být veřejnoprávní smlouva prohlášena za rozpornou se zákonem postupem podle § 165 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o obcích stanoví tyto náležitosti veřejnoprávní smlouvy:

- označení účastníků smlouvy
- dobu trvání smlouvy
- určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce (jiných obcí)
- způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti podle předchozího bodu (k otázce možných kompenzací viz předcházející odstavec; je možné dohodnout i „bezplatný“ výkon agendy).

K procesu schvalování veřejnoprávní smlouvy

Předně je třeba upozornit, že podle ustanovení § 63 odst. 1 *in fine* zákona o obcích je k uzavření veřejnoprávní smlouvy potřeba souhlasu krajského úřadu, přičemž smlouva je uzavřena okamžikem, kdy rozhodnutí krajského úřadu o udělení souhlasu s veřejnoprávní smlouvou nabude právní moci (viz ustanovení § 164 odst. 3 správního řádu). Sám zákon o obcích nestanoví pravidla pro proces vyjednávání obsahu veřejnoprávní smlouvy mezi „budoucími“ stranami smlouvy. Tuto otázku zákon o obcích ponechává obecné úpravě obsažené ve správním řádu. Konkrétně je tak třeba postupovat podle § 163 a 164 správního řádu. Pro účely tohoto textu je možno především upozornit, že veřejnoprávní smlouva musí mít písemnou formu a podpisy smluvních stran musí být na téže listině.

Ohledně orgánu obce, který musí s návrhem veřejnoprávní smlouvy vyslovit souhlas, platí, že daná problematika nespadá do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce ani rady obce, nýbrž se jedná o tzv. zbytkovou pravomoc rady obce podle ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích. Podle tohoto ustanovení zabezpečuje rada obce rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Byť se obsah veřejnoprávní smlouvy vztahuje k zabezpečení výkonu přenesené působnosti (v daném případě působnosti speciálního stavebního úřadu), rozhodnutí o uzavření veřejnoprávní smlouvy spadá do působnosti samostatné (tudíž je ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích možno aplikovat).

Rada obce může záležitost zabezpečit buď tím, že sama ve věci rozhodne a utvoří tak vůli obce být smlouvou vázána (načež tuto vůli projeví navenek - podpisem smlouvy – starosta obce případně jiná osoba pověřená usnesením rady obce), nebo deleguje rozhodovací pravomoc v dané věci (tedy pravomoc vytvořit vůli obce) na starostu či obecní úřad, což ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích umožňuje. Uvedené však platí toliko v případě, kdy si danou záležitost nevyhradí zastupitelstvo obce ve smyslu ustanovení § 84 odst. 4 zákona o obcích (podle daného ustanovení si zastupitelstvo obce může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoc vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích). Takové vyhrazení může proběhnout *ad hoc* tím, že zastupitelstvo obce samo návrh veřejnoprávní smlouvy schválí, případně v obci existuje generální usnesení zastupitelstva obce, kterým si zastupitelstvo *pro futuro* vyhradilo schvalování veřejnoprávních smluv. Rada obce by v takových případech nemohla vůli obce vytvořit, ani věc delegovat na starostu obce či obecní úřad.

V případě obcí, ve kterých se rada obce nevolí, je uzavření veřejnoprávní smlouvy v kompetenci starosty obce, který sám může bez dalšího vůli obce být smlouvou vázána vytvořit. I v těchto obcích však platí, že si věc může vyhradit zastupitelstvo obce (viz výše).

Je třeba upozornit, že výše uvedené potupy musí respektovat všechny strany veřejnoprávní smlouvy.

Závěrem

V případě dotazů k novému znění zákona o pozemních komunikacích po provedené novele je možné se obracet na Ministerstvo dopravy, Odbor pozemních komunikací, tel. 225 131 120, sekretariat.120@mdcr.cz.