

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

Veřejnoprávní smlouvy jako projev činnosti územní samosprávy

Předkládá: Bc. Karolina Hodanová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Studijní obor: Veřejná správa

Akademický rok: 2017 / 2018





### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem svou diplomovou práci na téma *Veřejnoprávní smlouvy jako projev činnosti územní samosprávy*, vypracovala samostatně, a to s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce.

V Plzni dne 20. března 2018

.....  
Bc. Karolina Hodanová

## **Poděkování**

Ráda bych poděkovala vedoucímu diplomové práce JUDr. Tomášovi Loudovi, CSc, a to za odborné vedení, cenné rady, trpělivost a připomínky, kterými přispěl k jejímu vypracování. Zároveň bych chtěla poděkovat mé rodině a přátelům za podporu nejen při psaní této diplomové práce, ale po celou dobu mého studia.

## **Obsah**

<b>ÚVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Veřejná správa</b> .....	<b>3</b>
1. 2 Obecné vymezení pojmu veřejná správa.....	3
1. 3 Správa soukromá a veřejná .....	5
1. 3. 1 Veřejný zájem.....	8
1. 4 Organizační a materiální pojetí veřejné správy.....	10
2. 1 Základní právní zakotvení organizace veřejné správy .....	11
2. 1. 1 Ústavní zákony .....	12
2. 1. 2. Zákony .....	13
<b>2 Systém veřejné správy</b> .....	<b>16</b>
2. 1 Státní správa .....	17
2. 2 Samospráva .....	19
2. 2. 1 Územní samospráva.....	20
<b>3 Veřejnoprávní smlouvy</b> .....	<b>25</b>
3. 1 Úvod k vývoji právní teorie na úseku veřejnoprávních smluv .....	25
3. 2 Pojem veřejnoprávní smlouva.....	27
<b>4 Právní úprava na úseku veřejnoprávních smluv</b> .....	<b>32</b>
4. 1 Obecná úprava veřejnoprávních smluv podle správního řádu .....	32
<b>5 Druhy veřejnoprávních smluv</b> .....	<b>35</b>
5. 1 Veřejnoprávní smlouvy koordinační.....	36
5. 1. 2 Příklady veřejnoprávních smluv koordinačních jako projevu činnosti územní samosprávy .....	39
5. 2 Veřejnoprávní smlouvy subordinační .....	45
5. 2. 1 Příklady veřejnoprávních smluv subordinačních jako projevu činnosti územní samosprávy .....	48
5. 3 Smlouvy mezi účastníky .....	51
<b>6 Procesní aspekty veřejnoprávních smluv</b> .....	<b>53</b>
6. 1 Uzavírání veřejnoprávních smluv .....	53
6. 2 Přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy .....	55
6. 3 Změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy.....	57
6. 4 Souhlas třetích osob .....	59
6. 5 Spory z veřejnoprávních smluv.....	60
<b>Závěr</b> .....	<b>62</b>
<b>Resumé</b> .....	<b>64</b>

<b>Seznam použité literatury .....</b>	<b>65</b>
<b>Seznam použitých zkratek .....</b>	<b>70</b>
<b>Seznam tabulek, schémat a příloh.....</b>	<b>71</b>
<b>Příloha č. 1 .....</b>	<b>72</b>
<b>Příloha č. 2 .....</b>	<b>75</b>

## ÚVOD

Jako téma mé diplomové práce jsem si zvolila *Veřejnoprávní smlouvy jako projev činnosti územní samosprávy*. Téma jsem si zvolila, protože mě oslovilo během studia navazujícího magisterského studijního programu v rámci předmětu Aplikace správního práva pro veřejnou správu, kde jsme se problematikou veřejnoprávních smluv zabývali pouze okrajově, což bylo pro mě primárním impulsem se tímto tématem zabývat hlouběji.

Veřejnoprávní smlouvy představují určitou atypickou formu činnosti v oblasti správního práva. V současné moderní době se jedná o institut, který je předmětem mnoha diskuzí. Z historického hlediska veřejnoprávní smlouvy nejsou pro náš právní řád institutem zcela neznámým, neboť jejich problematika se v právní vědě objevila již koncem 19. století. Právní úprava oblasti veřejnoprávních smluv, tak jak ji přibližně známe dnes, se v našem právním řádu poprvé objevila v 90. letech 20. století. V této době byly tyto smlouvy svoji povahou sice veřejnoprávní, ale tehdejší právní řád je označoval jako dohody.

Průlomovým právním předpisem v této oblasti se stal až zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Tento právní předpis s sebou přinesl obecnou úpravu na úseku veřejnoprávních smluv a svoji povahou představuje první úspěšnou kodifikaci různorodých forem činnosti veřejné správy. Do doby přijetí výše zmíněného předpisu, byly veřejnoprávní smlouvy velice stručně, v porovnání se současnou úpravou obsaženou ve správním řádu, upraveny zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, kde zejména byly upraveny veřejnoprávní smlouvy týkající se výkonu přenesené působnosti, jenž patří dosud k nejčastěji uzavíraným smlouvám podle zákona o obcích.

Práce je celkově situována do šesti kapitol a lze ji rozdělit na dvě oblasti.

První část práce je věnována oblasti veřejné správy, která je rozpracována v kapitole jedna a dvě. Problematiku veřejné správy jsem do práce zařadila záměrně, neboť institut veřejnoprávních smluv je právě jednou z forem činností veřejné správy a přišlo mi vhodné s ohledem na téma práce se obecně veřejnou správou zabývat, pro pochopení následující problematiky veřejnoprávních smluv. V kapitole jedna se obecně zabývám pojmovým vymezením veřejné správy jako takové a jejím uchopením v českém právním řádu, dále se také soustřeďuji na odlišení veřejné správy od správy soukromé. Druhou kapitolu jsem



věnovala organizaci veřejné správy, kde jsem se stručně zaměřila na oblast státní správy a konkrétněji rozpracovala úsek samosprávy, zejména se zaměřením na aspekty samosprávy územní.

Druhá část této práce je věnována institutu veřejnoprávních smluv. Tento stěžejní úsek diplomové práce je v rámci čtyř kapitol zaměřen na detailnější rozpracování úseku veřejnoprávních smluv. Zaměřila jsem se zde na obecné vymezení samotného pojmu veřejnoprávní smlouva, kde se tento pojem vzal, co znamená a jak je uchopen naší právní úpravou. Zabývala jsem se zde obecným vymezením veřejnoprávních smluv dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Výše zmíněnému úseku jsem věnovala třetí a čtvrtou kapitolu.

Pátá kapitola zpracovává druhy těchto smluv. Zejména jsem se zde soustředila a podrobněji rozpracovala dva základní druhy veřejnoprávních smluv, které uznává právní teorie. Odlišila jsem zde od sebe subordinační a koordinační veřejnoprávní smlouvy a u těchto druhů i uvedla konkrétní příklady těchto smluv, tak jak je upravují příslušné zákony. V případě koordinačních veřejnoprávních smluv jsem pro představu uvedla příklady těchto institutů podle zákona o obcích, zákona o obecní policii a správního řádu. U subordinačních smluv jsem se zaměřila na smlouvy uzavírané dle stavebního zákona.

V poslední šesté kapitole jsem se zaměřila na procesní aspekty veřejnoprávních smluv, zejména na oblast uzavírání těchto smluv a přezkoumání jejich souladu s právními předpisy. Neopomněla jsem zde uvést ani otázky týkající se změny obsahu veřejnoprávních smluv, jejich vypovězení a zrušení. Obsahem této kapitoly je i oblast řešení sporů, které vyplývají z institutu veřejnoprávních smluv.

V přílohové části této práce, jsou umístěny dva vzory veřejnoprávních smluv a to konkrétně vzor veřejnoprávní smlouvy o přestupcích a vzor veřejnoprávní smlouvy na výkon agendy obecní policie.

# 1 Veřejná správa

S ohledem na skutečnost, že veřejnoprávní smlouvy představují jednu z forem činnosti subjektů veřejné správy, považují za nezbytné se právě pojmem veřejná správa na začátku práce zabývat.

Pojem veřejná správa byl obsažen již v právu římském (v obecném významu). V jednotlivých jazycích se můžeme setkat s označením jako: l'administration publique, public administrativ či administracja publizna. V českém jazyce se především setkáváme s použitím pojmu veřejná správa, rovněž se však můžeme setkat i s využíváním výrazu „administrativní“ ve smyslu „správní“.<sup>1</sup>

V současné době představuje veřejná správa určitý fenomén, kde můžeme zaznamenat velké množství pokusů o její popsání či definování, neboť český právní řád nikde tento pojem nedefinuje, a to i přes skutečnost, že se s tímto pojmem setkáváme v nejednom právním předpise. Právě s ohledem na shora uvedenou skutečnost se řada nejrůznějších odborníků a autorů z oblasti správního práva pokouší tento termín popsat a definovat, a tak existuje velké množství nejrůznějších publikací, které se pojmem veřejná správa zabývají. Pokusím se v této kapitole, veřejnou správu, jakožto pojem definovat a vymezit její základní charakteristiku.

## 1. 2 Obecné vymezení pojmu veřejná správa

Veřejná správa je ústředním pojmem správního práva<sup>2</sup>, správní politiky i správní vědy. Jak již bylo výše uvedeno, legální definici tohoto pojmu v žádném právním předpise nenalezneme. Veřejnou správu jakožto obecný pojem je velmi složité a obtížné vymezit či definovat a to zejména pro její mnohotvárnost a různost správních činností i pro specifčnost vztahů, které v ní vznikají. Obecně můžeme veřejnou správu vymezit jako správu veřejných záležitostí, kterou vykonávají subjekty veřejné správy a jejich orgány.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 45. ISBN 978-80-210-7335-7.

<sup>2</sup> „Správní právo je ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu. Představuje soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu, pokud jde o její organizaci a činnost, včetně vztahů vznikajících při jejím výkonu...“ (HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 15. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3).

<sup>3</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 44. ISBN 978-80-210-7335-7.

V obsáhlé odborné literatuře máme velké množství, nejrůznějších definic pojmu veřejná správa např. Podle D. Hendrycha: „**Veřejná správa** označuje činnost, kterou vykonávají správní úřady, orgány územní nebo zájmové samosprávy nebo jiné subjekty na základě zákonů a k jejich provedení. Jedná se o souhrnný pojem, který zahrnuje státní správu a samosprávu. Ve většině definic se vymezuje negativně. Vychází se přitom z dělby státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodárnou a soudní lze na rozdíl od moci výkonné uspokojivě stanovit. Veřejná správa se negativně vyjadřuje jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství, ani jako soudnictví.“

P. Průcha veřejnou správu vykládá jako „správu **veřejných záležitostí** ve společnosti zorganizované ve stát, která je projevem výkonné moci ve státě (resp. **veřejné moci**<sup>4</sup>), a to včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci, přičemž se tato správa souhrnně označuje pojmem **veřejná správa**.“<sup>5</sup>

**Veřejné záležitosti** nelze přesně definovat, neboť se jedná o neurčitý právní pojem, a tudíž nejsou nikde právně vymezeny. Stručně je lze charakterizovat jako záležitosti, které jsou prospěšné pro celou společnost, a při jejich uskutečňování se uplatňuje veřejná moc.

Moc je zde obecně schopnost vnutit někomu jinému určitý způsob chování, tento požadovaný způsob chování vynutit a v poslední řadě při nesplnění porušitele potrestat. **Veřejná moc** v oblasti veřejné správy je taková moc, kterou disponují subjekty veřejné moci, kdy tyto subjekty ji uskutečňují ve veřejném zájmu a k jeho zabezpečení. Prostřednictvím této moci dochází k zajištění žádoucího stavu ve společnosti.<sup>6</sup>

Ústavní soud ČR ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 75/93 konstatuje, „že veřejná moc je taková, která autoritativně (přímo či zprostředkovaně) rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, přičemž tyto subjekty, o jejichž právech a povinnostech orgán veřejné moci<sup>7</sup>

---

HORIZNKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 8. ISBN 80-7380-096-3.

<sup>4</sup> V první řadě jí disponuje sám stát a dále ji vykonávají jím pověřené subjekty, které jsou povolány ke správě věcí veřejných.

<sup>5</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 48. ISBN 978-80-7239-281-0.

PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R. *Lexikon, správní právo*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2002, s. 574 – 575. ISBN 80-7208-314-7.

<sup>6</sup> HORIZNKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012. Student (Leges), s. 19. ISBN 978-80-87576-15-1.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 48. ISBN 978-80-7239-281-0.

<sup>7</sup> Orgán veřejné moci je označení pro orgán veřejnoprávní korporace (stát, územně samosprávný celek apod.) či jiného veřejnoprávního subjektu, který má pravomoc a působnost rozhodovat o subjektivních právech a právních povinnostech jemu bezprostředně nepodřízených právních subjektů. Státní orgány dělíme zejména na orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Nestátními orgány jsou např. zastupitelstvo a rada obce či starosta (primátor), zastupitelstvo a rada kraje či hejtman. Pravomoc a působnost těchto orgánů je stanovena zákonem, mohou jednat pouze secundum et intra legem, a neplatí tedy pro ně zásada legální licence.

*rozhoduje, nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem, a obsah rozhodnutí orgánu veřejné moci nezávisí od vůle subjektu.“*

Veřejná moc vykonávaná veřejnou správou se člení na moc státní a na zbývající veřejnou moc. Státní moc představuje veřejnou moc, kterou disponuje stát a ten ji zajišťuje prostřednictvím zvláštního aparátu. Zbývající veřejnou moc zajišťují subjekty nestátního charakteru<sup>8</sup>, kterým je ke správě veřejných záležitostí v příslušném rozsahu svěřena státem. Tato zbývající veřejná moc je v jistém smyslu od státní moci odvozena a nemůže s ní být v rozporu. Z výše uvedeného je zřejmé, že tato veřejná moc má svůj základ ve státní moci, a má s ní určité společné znaky a projevuje se jako tzv. „decentralizovaná státní moc“, jejíž subjekty se společně se státem spolupodílejí na zabezpečení veřejné správy ve státě.<sup>9</sup>

### **1. 3 Správa soukromá a veřejná**

Pro vysvětlení a pochopení veřejné správy v obecném pojetí je klíčové, se také pozastavit nad dělením správy a to na správu soukromou a správu veřejnou. V níže uvedené tabulce je vytvořen základní a stručný přehled nejvýraznějších odlišností mezi správou soukromou a veřejnou. Můžeme zde nalézt tři základní rozdílnosti, první rozdíl bývá spatřován v tom, v jakém zájmu je správa vykonávána. Druhou odlišností je, které orgány správu vykonávají, a posledním diferenciacním kritériem je, jaká je vázanost právem pro nositele správy.

---

(GERLOCH, Aleš. Orgán veřejné moci. In: HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.)

<sup>8</sup> Př. Subjekty územní samosprávy

<sup>9</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 44-45. ISBN 978-80-210-7335-7.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 48-49. ISBN 978-80-7239-281-0.

**Tabulka č. 1 – Základní odlišnosti soukromé a veřejné správy**

Soukromá správa	Veřejná správa
Soukromý zájem	Veřejný zájem
Zavazuje pouze subjekty, které jsou k ní v nějakém organizačním vztahu (př. zaměstnanci)	Vrchnostenská činnost
Zásada legální licence	Zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretencí

**Zdroj:** MATES, P. a R. WOKOUN. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001, s. 134-135. ISBN 80-717-5100-6.*

Dřívější nauka přinášela do značné míry uspokojivé vyjádření rozdílu mezi správou soukromou a veřejnou, současné doba se potýká s problémem, že tyto odlišnosti nejsou tak ostré a jednoznačné. Hlavním důvodem je zde neurčitost **veřejného zájmu** a jeho rozšiřování a v důsledku toho také rozmnožování služeb veřejnosti nejen subjekty veřejného práva (př. stát, veřejnoprávní korporace...), ale i subjekty soukromého práva (př. nadace...).

Z hlediska věci spočívá rozdíl mezi veřejnou správou a správou soukromou jednak v míře závaznosti, ale také v cíli, který veřejná či soukromá správa sleduje. Nejobecněji lze odlišnosti veřejné správy od správy soukromé definovat, když uvedeme, že **veřejná správa** je správa veřejných záležitostí, vykonávaná ve veřejném zájmu a to subjekty, které ji realizují coby právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. Naproti tomu **soukromá správa** je správou soukromých záležitostí, vykonávanou v soukromém zájmu soukromými subjekty, které sledují určitý vlastní cíl a řídí se při tom vlastní vůlí.<sup>10</sup>

Pro vymezení rozdílnosti mezi správou soukromou a správou veřejnou řada autorů používá několik hledisek (teorií), které se používají pro rozlišení práva soukromého a veřejného. Neboť rozlišení správy na soukromou a veřejnou bezprostředně souvisí i se samotným rozlišováním práva na právo veřejné a soukromé. V oblasti tradiční vědy správního práva se při odkrývání právního dualismu, zejména jedná o **zájmovou teorii a mocenskou teorii (subordinační)**, k nimž následně přistupovaly další teorie, z čehož nadále vycházejí i současné přístupy.

<sup>10</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 12-13. ISBN 978-80-7478-561-0.  
PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 54. ISBN 978-80-7239-281-0.

### ***Teorie zájmová***

Jedná se asi o nejstarší teorii, kterou vypracoval římský právník Ulpianus. Říká nám, že pokud je něco v zájmu soukromém jedná se o právo soukromé, a naopak to co je zájmem veřejným se týká práva veřejného. Uvedené tvrzení, lze použít i pro rozlišení správy – veřejná správa je vykonávána v zájmu veřejném, zatímco na druhé straně správa soukromá je vykonávána v zájmu soukromém (povětšinou má podobu správy hospodářských záležitostí fyzických nebo právnických osob.

### ***Teorie mocenská (subordinační)***

Zde rozdíl spočívá v tom, zda jsou účastníci právního poměru navzájem ve vztahu subordinace (právo veřejné) či rovnosti (právo soukromé). V oblasti rozlišení správy soukromé a veřejné tato teorie vychází z názoru, že orgány veřejné správy se nacházejí v mocensky nadřazeném postavení vůči spravovaným subjektům, z toho pro orgány veřejné správy vyplývá pravomoc upravovat jednostrannými právními akty mocenské povahy právní postavení spravovaných subjektů.<sup>11</sup>

V oblasti soukromého práva platí zásada legální licence, neboli je dovoleno konat vše, co není zákonem zakázáno. Tento princip u nás zaručuje jednak Ústava ČR a to v čl. 2 odst. 4: „*Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“ a dále Listina základních práv a svobod v čl. 2 odst. 3: „*Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“ Soukromé právo tedy může jednat i praeter legem,<sup>12</sup> což je v oblasti veřejné správy nepřipustné, zároveň je takové chování možné pouze za předpokladu, že není contra legem či in fraudem legis.

Pro veřejnou správu platí tzv. zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí – je povoleno pouze to, co zákon výslovně dovoluje. Tato zásada poukazuje na to, že veřejná správa je daleko více vázaná právem, než správa soukromá. Ústava ČR tento princip zakotvuje v čl. 2 odst. 3: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ Princip je zakotven i v LZPS v čl. 2. Odst. 2: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ Veřejná správa tedy může jednat pouze secundum et intra legem.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 40-41. ISBN 978-80-210-7335-7.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 54-55. ISBN 978-80-7239-281-0.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice, s. 24-25. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>12</sup> Tzv. vedle zákona – možnost chovat se způsobem právem neregulovaným.

<sup>13</sup> MATES, P. a R. WOKOUN. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001, s. 134-135. ISBN 80-717-5100-6.

### 1. 3. 1 Veřejný zájem

Jak již bylo v práci výše uvedeno, veřejná správa je správa veřejných záležitostí konaná ve **veřejném zájmu**.

Podle mého názoru dnešní společnost tento pojem v celku běžně používá, aniž by převážná většina z nás věděla, co veřejný zájem vlastně znamená, jak jej definovat, kam jej zařadit či v jakých případech a kde jej správně použít. Proto jsem se rozhodla v mé práci se nad tímto pojem pozastavit a pro ucelení pojmového vymezení veřejné správy mi přijde vhodné se i právě veřejným zájmem, alespoň krátce zabývat.

Český právní řád nezná, ani neobsahuje legální definici veřejného zájmu, přesto se tento pojem v mnoha právních předpisech<sup>14</sup> objevuje a společnost jej často používá. Jedná se o tzv. neurčitý právní pojem a veřejný zájem tak nelze přesně právně vymezit a definovat. Mnoho autorů se pokusilo tento pojem definovat, někteří z nich mají tyto definice stejné či podobné, v jiných můžeme nalézt určité rozdíly a názorové rozchody, což zejména způsobuje různost jejich zaměření a subjektivní uchopení této oblasti. Pro ukázkou jsem níže vybrala vymezení pojmu veřejný zájem třemi autory.

P. Průcha<sup>15</sup> veřejný zájem chápe jako: „*takový zájem resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti (celospolečenské zájmy). Na druhé straně však neplatí, že by každý veřejný zájem byl zájmem celospolečenským.*“

A. Gerloch<sup>16</sup> veřejný zájem vymezuje jako: „*druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejm. zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu.*“

V. Vopálka<sup>17</sup> charakterizuje veřejný zájem jako: „*obecný zájem společenství, vycházející ze společné vůle řešit určité záležitosti.*“

---

GERLOCH, Aleš. Legální licence, Orgán veřejné moci, Praeter legem. In: HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

<sup>14</sup> S pojmem veřejný zájem operuje např. Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád – př. § 38 odst. 2, § 85 odst. 2 písm. a), § 89 odst. 2

<sup>15</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 55. ISBN 978-80-7239-281-0.

<sup>16</sup> GERLOCH, Aleš. *Veřejný zájem, Praeter legem*. In: HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

<sup>17</sup> VANDUCHOVÁ, Marie a Jaromír HORÁK. *Na křižovatkách práva: pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckova edice právo, s. 385. ISBN 978-80-7400-388-2.

Právě neurčitost veřejného zájmu nám znesnadňuje v současnosti rozlišení správy na veřejnou a soukromou. Přispívá k tomu zejména rozšiřování služeb pro veřejnost, které zajišťují nejen subjekty veřejného práva (př. stát, veřejnoprávní korporace), ale i subjekty práva soukromého (př. nadace, spolky). Dle § 146 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, je veřejně prospěšnou, taková právnická osoba, „jejímž posláním je přispívat v souladu se zakladatelským právním jednáním vlastní činností k dosahování obecného blaha“. Zde se nabízí otázka: *Co je vlastně to zmiňované obecné blaho?*. Na zmiňovaný pojem lze pohlížet z různých pohledů (filozofického, právního, sociologického apod.). Dle Eliáše<sup>18</sup> se obecné blaho „jeví jako pojem stejně neurčitý, těžko uchopitelný a jako cíl v úplnosti nedosažitelný, podobně jako je to např. se spravedlností...“

Mezi charakteristické rysy obecného blaha patří jeho všeobecná prospěšnost. Primárně zde nemusí jít o blaho všech, základem je zde spíše zaměření na okruh osob, který není úzce vymezen. Pojem obecné blaho lze vnímat jako pojem, který je blízký pojmu veřejný zájem, neboť mají podobné rysy, avšak ani při bližším prozkoumání co je obecné blaho nezískáme vymezení veřejného zájmu. Pod pojmem veřejný zájem můžeme rozumět např. veřejný pořádek, veřejný klid, dopravní obslužnost, zajištění vzdělávacích zařízení apod. Charakteristické pro tento druh zájmu je, že jde o společný zájem širšího okruhu společnosti a je nadřazen zájmům jednotlivce.<sup>19</sup>

Veřejný zájem nesmí být v rozporu s platnými právními předpisy. Tento zájem souvisí s režimem veřejného práva, jakož i s postavením, posláním a úkoly orgánů veřejné moci. Z uvedeného tedy vyplývá, že k posouzení a prosazení takového zájmu je kvalifikovaný pouze orgán veřejné moci, který tento zájem aprobuje. K vyložení, zda byl v konkrétní věci naplněn veřejný zájem, je příslušný ten správní orgán, který danou věc posuzuje a ve věci rozhoduje.<sup>20</sup>

Dle Nálezů Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 24/04 „*veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších*

---

<sup>18</sup> ELIÁŠ, Karel. Občanské právo pro každého: pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 127. ISBN 9788074784934.

<sup>19</sup> HENDRYCH, D. Správní věda: teorie veřejné správy. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 12-13. ISBN 978-80-7478-561-0.

§ 146 Veřejně prospěšná právnická osoba. In: *Beck-online* [online]. 2014 [cit. 2018-03-07]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document>

view.seam?documentId=nnptembrgrpwk5tlge2c443cl4zdamjls144dsx3qmyytinq  
MATEŠ, P. a R. WOKOUN. Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001, s. 164. ISBN 80-717-5100-6

<sup>20</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 56. ISBN 978-80-7239-281-0.



*partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“*

Jednoduše lze veřejný zájem charakterizovat jako to, co je opakem zájmu soukromého, avšak z pohledu veřejné správy to není tak snadné, neboť v každé konkrétní situaci může být veřejným zájmem něco jiného, záleží na daných okolnostech a posouzení (jak již bylo uvedeno výše) příslušným orgánem. Dle mého názoru, na závěr této kapitoly je vhodné říci, že vymezení toho co tvoří veřejný zájem v konkrétní situaci (co by měla upravovat veřejná správa), není jednoduchá ani jednoznačná práce, protože právě to, co může být veřejným zájmem v jedné věci, nemusí být automaticky veřejným zájmem ve věci jiné.

#### **1. 4 Organizační a materiální pojetí veřejné správy**

U řady autorů se můžeme setkat s dvojitým přístupem pro vymezení veřejné správy. Buď se veřejnou správou rozumí spravování (činnost) nebo jde o instituce, které veřejnou správu vykonávají, lze ji tedy chápat v **materiálním pojetí** nebo v **organizačním pojetí**.

##### ***Materiální (funkční) pojetí***

V rámci funkčního pojetí veřejné správy jde o veřejnou správu jakožto určitou specifickou činnost. Zde je určující obsah veřejné správy, její povaha a jednotlivé úkoly. Z tohoto hlediska není rozhodující, kdo je vykonatelem příslušné správní činnosti, ale jde o souhrn specifických správních činností, které směřují k dosažení a naplnění stanoveného cíle. Jedná se o činnost, která svým obsahem není ani zákonodárnou ani soudní činností. V materiálním pojetí veřejná správa představuje souhrn veškerých správních činností souvisejících s veřejnou mocí na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb.

Jde tedy o výkonnou činnost státu a dalších veřejnoprávních subjektů, která je uskutečňovaná prostřednictvím jejich orgánů a jejímž cílem je správa veřejných záležitostí, přičemž tato činnost je realizována jako projev výkonné moci ve státě. Veřejná správa se svým obsahem zaměřuje na organizování chodu veřejných záležitostí (veřejných služeb), a na mocenskou ochranu veřejných zájmů.

## **Organizační (formální pojetí)**

V rámci organizačního pojetí není rozhodující obsah či charakter správní činnosti, ale její vykonavatel. Z hlediska formálního se veřejnou správou rozumí soustava orgánů, která ji jako činnost vykonává, klade se tedy důraz na instituce a jejich orgány, které mají pravomoc a působnost řešit veřejné úkoly. Mezi takové instituce, jakožto subjekty jejího primárního výkonu, řadíme především stát prostřednictvím vlastních orgánů a dále další veřejnoprávní subjekty jako představitele a nositele veřejné moci. Dle nositele veřejnou správu dále členíme na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.<sup>21</sup>

### **2. 1 Základní právní zakotvení organizace veřejné správy**

Pro oblast veřejné správy je charakteristické, že v sobě zahrnuje nepřehledné množství odvětví, z čehož lze odvodit, že co se týče jejího právního ukotvení, bude se na ní vztahovat velké kvantum předpisů.

Cílem následujícího textu je vytvořit stručný a základní přehled nejdůležitějších pramenů upravujících oblast veřejné správy, proto jsem se rozhodla, že se zde budu zabývat pouze ústavními a běžnými zákony a to v následujícím rozsahu:

- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů,
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>21</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s.2-3, ISBN 978-80-7400-624-1.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 14-15. ISBN 978-80-7380-459-6.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 50-52. ISBN 978-80-7239-281-0.

SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 45 - 50. ISBN 978-80-210-7335-7.

## 2. 1. 1 Ústavní zákony

Ústavně právní základy české veřejné správy nalezneme v ústavním pořádku České republiky, zejména tedy v Ústavě ČR, ústavních zákonech<sup>22</sup> a Listině základních práv a svobod. V těchto zákonech nalezneme úpravu postavení veřejné správy, její kompetence a postavení fyzických a právnických osob, vůči nimž je veřejná správa vykonávána.

Ostatní právní předpisy jsou ústavním zákonům, jakožto předpisům nejvyšší právní síly, podřazené, a tudíž s nimi musí být v souladu. Ústava na jednotlivých místech stanovuje postavení veřejné správy a především určuje, co musí být zákonem upraveno.<sup>23</sup>

Ústava neřeší ani neupravuje organizaci veřejné správy jako celek, nalezneme v ní pouze řadu jednotlivých ustanovení, které se k oblasti veřejné správy vztahují. První z těchto ustanovení nalezneme v **hlavě první** v čl. 2 zejména v odst. 3 a 4, dle kterého „*statní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“ uvedený článek poukazuje na vázanost a omezenost správy zákonem. Nesporně další ústavní základ, nalezneme v ustanovení čl. 8, který zaručuje právo na samosprávu územních samosprávných celků. Dále sem můžeme zařadit i **hlavu druhou**, upravující moc zákonodárnou. V této části Ústavy nalezneme řadu článků regulujících především vztahy veřejné správy k vládě a prezidentovi republiky (př. čl. 33 odst. 3, čl. 44, čl. 53). Jakýsi právní základ pro oblast veřejné správy nalezneme v **hlavě třetí** upravující moc výkonnou, zde je třeba zejména vyzdvihnout články jako je čl. 79 odst. 1, který reguluje způsob vytváření správních úřadů a čl. 78 a 79 odst. 3, kde nalezneme úpravu týkající se tvorby práva vládou, správními úřady a orgány územní samosprávy. Důležité je také zmínit **hlavu sedmou**, kde Ústava upravuje oblast územní samosprávy. V rámci této hlavy jsou významná ustanovení:

- upravující členění území ČR na administrativní jednotky (čl. 99),
- omezující zásahy státu do činnosti územních samosprávných celků (čl. 101 odst. 4),
- vyzdvihující oprávnění samosprávy vydávat autonomní právní předpisy (čl. 104 odst. 1 a 3).

Jak již bylo v práci výše uvedeno, tak k ústavním základům veřejné správy bezpochyby patří i Listina základních práv a svobod. V LZPS nalezneme řadu článků, které dotvářejí

<sup>22</sup> Dle čl. 9 Ústavy ČR – Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony.

<sup>23</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 20-21. ISBN 978-80-7380-459-6.

ústavní rámec činnosti veřejné správy. Následně jsou zde obsaženy ústavní podmínky uskutečňování základních práv a svobod. Jen pro představu, do této oblasti patří články, jako je např.:

- čl. 1 – princip rovnost,
- čl. 2 odst. 2 a 3 – omezení a vázanost veřejné správy zákonem,
- čl. 4 odst. 1 a 2 – limity při ukládání povinností, meze základních práv a svobod,
- čl. 14 – svoboda pohybu a pobytu,
- čl. 17 – svoboda projevu a právo na informace.

Mezi ústavní základy organizace veřejné správy bych také zajisté zařadila zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého na území ČR bylo vytvořeno 14 vyšších územních samosprávných celků. Přijetím zmíněného zákona došlo ke změně Ústavy ČR v čl. 99, kde došlo k upřesnění, že vyšší územní samosprávné celky budou označovány jako kraje.<sup>24</sup>

## 2. 1. 2. Zákony

Jak již bylo v práci uvedeno, na oblast veřejné správy se vztahuje velké množství zákonů, které se vztahují více či méně k její organizaci. Jelikož veřejná správa v sobě zahrnuje značné kvantum nejrůznějších oborů, a tak je i zcela nemožné uvést výčet všech zákonů, kde se pojednává o veřejné správě. Z tohoto důvodu se v následujícím textu zaměřím pouze na předpisy, které považuji za nejdůležitější s ohledem na organizaci veřejné správy. Mezi takové právní předpisy jsem primárně zařadila zákon č. 2/1969 Sb., zákon č. 128/2000 Sb., zákon č. 129/2000 Sb. a zákon č. 131/2000 Sb..

Prvním předpisem z výše uvedených je zákon č. 2/1969 Sb., *o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů*. Tento zákon je někdy nazýván jako tzv. kompetenční zákon. Obsahuje úplný výčet ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy, dále upravuje jejich působnost a stanovuje základní zásady, kterými se musí řídit ve své činnosti.

Pro veřejnou správu, zejména pro oblast územní samosprávy, je bezpochyby velmi významná trojice zákonů, kterou Česká republika přijala v roce 2000, jako výsledek první

---

<sup>24</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní věda - teorie veřejné správy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. s. 136. ISBN 978-80-7357-458-1.

HORIZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 19-20. ISBN 978-80-7380-459-6.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 50-52. ISBN 978-80-7478-002-8.

fáze reformy veřejné správy. Mezi onu zmíněnou trojici zákonů řadíme zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. V níže uvedeném odstavci uvedu jen jakýsi stručný nástin této sekce veřejné správy, neboť územní samosprávě je věnována celá podkapitola této práce (viz 2. 3 Samospráva).

Zákon o krajích a o obcích jsou si v zásadě podobné, jejich primárním cílem je upravit postavení územních samosprávných celků v souladu s Ústavou. Ve zmíněných předpisech nalezneme obecnou úpravu postavení územního samosprávného celku, dále je zde řešena jeho samostatná a přenesená působnost, upravují okruh pravomocí orgánů ÚSC a oblast dozoru, v neposlední řadě tyto předpisy obsahují regulaci oblasti kontroly výkonu samostatné a přenesené působnosti. Je důležité zmínit, že na Prahu, jako hlavní město, se nevztahuje zákon o obcích ani o krajích, neboť Praha s ohledem na své specifické postavení má zákon vlastní, a to zákon o hlavním městě Praze. Zákon č. 131/2000 Sb., upravuje postavení hlavního města Prahy, jako hlavního města ČR, kraje, obce a dále upravuje postavení městských částí.<sup>25</sup>

Všechny výše uvedené předpisy ať již ústavní nebo běžné zákony, stanovují základní pravidla veřejné správy, zřizují správní úřady a jiné subjekty, které vykonávají veřejnou správu, následně určují formu jejich zřizování, stanovují pravomoc či působnost vykonavatelů státní správy nebo subjektů odlišných od státu. Nelze samozřejmě opomenout, že vedle zmíněných předpisů se na oblast veřejné správy vztahují i předpisy Unijního práva a mezinárodní smlouvy. V prvním případě se pro ČR, po vstupu do Evropské unie, staly přímo aplikovatelné nařízení rady EU a Komise Evropských společenství, které jsou publikovány v Ústředním věstníku Evropské unie. V případě mezinárodních smluv jde o výsledek tzv. Euronovely<sup>26</sup>, v rámci které došlo, mj. k úpravě a rozšíření čl. 10 Ústavy<sup>27</sup>. Dle tohoto článku platí tzv. zásada aplikační přednosti (tj. hierarchicky stojí nad zákony), což znamená, že pokud mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že všechny mezinárodní smlouvy, které splňují podmínky uvedené v čl. 10 (které jsou následně konkretizovány v čl. 49), jsou

---

<sup>25</sup> Dle § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>26</sup> Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

<sup>27</sup> Do té doby Ústava v čl. 10 upravovala pouze aplikační přednost mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách. V rámci euronovely Ústavy (18. Října 2001) došlo k úpravě a rozšíření čl. 10 o čl. 10a a čl. 10b. Dle současného znění zmíněného článku jsou součástí právního řádu vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána.

přímo uplatnitelné jako pramen práva. Mezi mezinárodní smlouvy vztahující se na oblast veřejné správy řadíme např.:

- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a politických právech,
- Úmluva o právech dítěte,
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>28</sup>

---

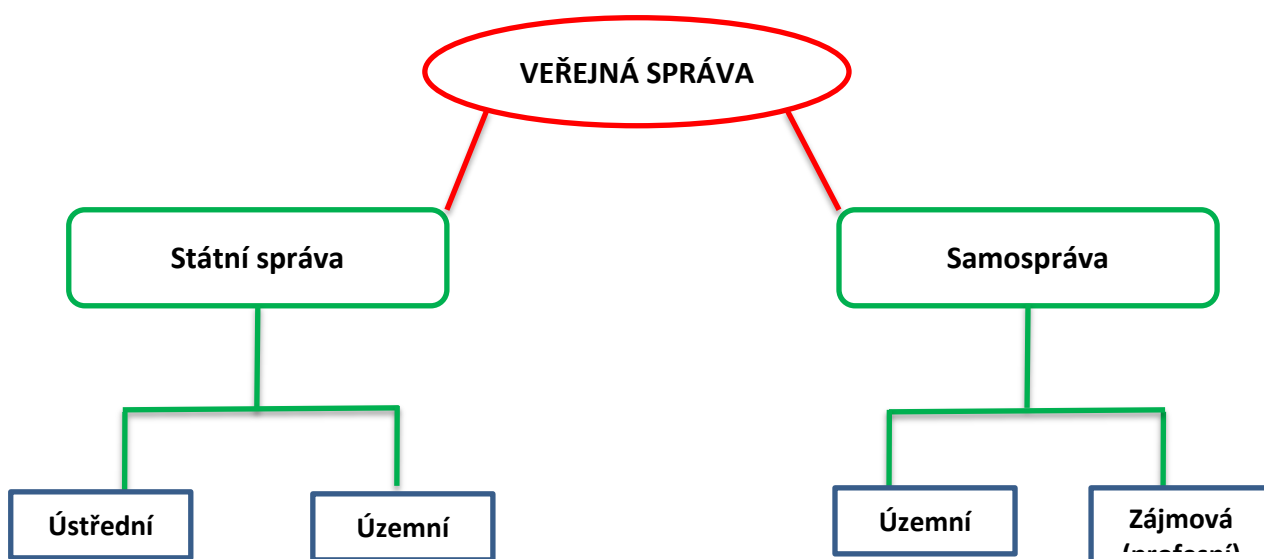
<sup>28</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 52-54. ISBN 978-80-7478-002-8.  
HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 21-22. ISBN 978-80-7380-459-6.

## 2 Systém veřejné správy

Veřejná správa se člení na **státní správu** a **samosprávu**, přičemž se nejedná o dva oddělené systémy, naopak jedná se o oblasti, které existují vedle sebe, mezi nimiž neexistuje žádný princip nadřazenosti a podřazenosti, neboť se tyto systémy vzájemně prolínají a doplňují. V současném pojetí veřejné správy se můžeme setkat ještě s tzv. ostatní veřejnou správou, která není ani státní správou ani samosprávou (důsledek zřizování institucí zpravidla zabezpečující veřejné služby, které mají prvky státní správy i samosprávy).<sup>29</sup>

S ohledem na téma mé diplomové práce se budu podrobněji, v následujících podkapitolách, věnovat spíše oblasti samosprávy, zejména se zaměřím na úsek územní samosprávy. Pro přiblížení problematiky, které je věnovaná druhá kapitola, jsem v níže uvedeném schématu uvedla stručný přehled členění veřejné správy.

**Schéma č. 1: Systém veřejné správy ČR**



**Zdroj:** HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 3. ISBN 978-80-7380-459-6.

<sup>29</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2., aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 50. ISBN 978-80-7502-092-5.

## 2. 1 Státní správa

Státní správa představuje základ veřejné správy. D. Hendrych státní správu vymezuje jako: „*tu část veřejné správy, jejímž subjektem (nositelem) je stát vykonávající ji přímo<sup>30</sup> prostřednictvím svých orgánů a úřadů nebo nepřímo<sup>31</sup> prostřednictvím jiných osob a kterou jim zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona deleguje nebo propůjčuje.*“<sup>32</sup>

V klasickém pojetí, jak již bylo výše uvedeno, je právě stát hlavním subjektem veřejné správy a jedná se tedy o veřejnou správu, která je vykonávána státem a jeho orgány. Představuje jednu z forem činností státu, kdy posláním této činnosti je realizace výkonné moci státu. Z hlediska dělby moci je tedy státní správa součástí moci výkonné, zároveň se však jedná o takovou činnost, která je zároveň činností podzákonnou a nařizovací.<sup>33</sup>

Státní správa jak již bylo řečeno je součástí moci výkonné, má však vztahy i k ostatním součástem státní moci a to k moci zákonodárné a soudní. Co se týče vztahu k moci zákonodárné, tak státní správa je jako projev výkonné moci na jedné straně vázána právem (zákony) na straně druhé však disponuje oprávněním vydávat v souladu se zákony právní předpisy, jimiž může regulovat chování adresátů veřejné správy (FO, PO). Vztah státní správy k moci soudní, lze vyjádřit tak, že orgány státní správy jsou ve své činnosti vázáni rozhodnutím soudních orgánů a ty naopak respektují právní předpisy vydané státní správou, pokud nejsou v rozporu se zákony.<sup>34</sup>

V níže zpracované tabulce jsem, pro ucelení této podkapitoly, uvedla jakýsi demonstrativní přehled organizace státní správy. Jsou zde uvedeny příklady přímých a nepřímých vykonavatelů státní správy, na něž byl výkon státní správy delegován zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona. Za zmínku stojí, že v rámci organizace státní správy v oblasti přímých vykonavatelů se nachází skupina úřadů, které mají zvláštní postavení, jedná se o tzv. nezávislé úřady. Důvodem jejich specifického postavení je, že vykonávají státní správu, ale přesto jsou nezávislé. Jejich nezávislost je dána tím, že na jednu stranu se sice

---

<sup>30</sup> Př. Ministerstva ČR

<sup>31</sup> Př. Krajský úřad (v rámci přenesené působnosti)

<sup>32</sup> HENDRYCH, Dušan. Státní správa. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 15. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwp64zrguxhg5dborxgsx3tobzgc5tb&groupIndex=1&rowIndex=0#>

<sup>33</sup> PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 60-65. ISBN 978-80-7239-281-0.

<sup>34</sup> Tamtéž



jedná o organizační složky státu, ale na druhou stranu nejsou ze své činnosti odpovědny vládě, ministerstvu nebo jinému správnímu úřadu v organizační soustavě státní správy.<sup>35</sup>

**Tabulka č. 2: Organizace státní správy v ČR**

Organizace státní správy		
Přímí vykonavatelé		Nepřímí vykonavatelé
Subjekt	Příklad	
Ministerstva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerstvo životního prostředí</li> <li>• Ministerstvo zdravotnictví</li> </ul>	Krajský úřad nebo jiný orgán kraje <sup>36</sup>  Obecní úřad nebo jiný orgán obce <sup>37</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obce základního typu</li> <li>• Obce s pověřeným OÚ</li> <li>• Obce s rozšířenou půs.</li> </ul>
Jiné správní úřady s celostátní (ústřední) působností	<b>Řízené vládou</b>	Regiony soudržnosti <sup>38</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Praha</li> <li>• Střední Čechy</li> <li>• Severovýchod</li> <li>• Severozápad</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Český statistický úřad</li> <li>• Český báňský úřad</li> <li>• Energetický regulační úřad</li> </ul>	
Veřejné sbory	<b>Ozbrojené sbory</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fyzické osoby - myslivecká stráž</li> <li>- lesní stráž</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policie ČR</li> </ul>	
Nezávislé správní úřady (neřízené vládou)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Úřad pro ochranu osobních údajů</li> <li>• Rada ČR pro rozhlasové a televizní vysílání</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Právnícké osoby</li> </ul>

**Zdroj:** HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.

<sup>35</sup>HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 138 – 141. ISBN 978-80-7478-561-0.

<sup>36</sup>Tamtéž

<sup>37</sup>Pokud byl na ně výkon státní správy, přenesen zákonem.

<sup>38</sup>Jako zvl. Orgány zajišťující koordinaci hospodářské a sociální soudržnosti (zejm. využívání strukturálních fondů Evropských společenství a plánování). Máme ustanoveno celkem 8 těchto regionů a jejich územní obvody jsou shodné s jednotkami NUTS 2.

## 2. 2 Samospráva

Dalším systémem veřejné správy v ČR je samospráva. Jedná se o část veřejné správy, kterou uskutečňují jiné veřejnoprávní subjekty než stát. Tyto subjekty mají korporativní charakter a bývají označovány jako veřejnoprávní korporace, které odvozují od státu svoji právní subjektivitu. Samospráva představuje právo spravovat své vlastní záležitosti samostatně a činit rozhodnutí o těchto záležitostech přímo či prostřednictvím volených orgánů, dále také představuje právo uspořádat a řídit část veřejných záležitostí ve vlastním zájmu a na vlastní odpovědnost. Samostatnost zde představuje určitou nezávislost samosprávy na státu, neboť při jejím výkonu není nositel samosprávy podřízen státní správě, ale může jí být dozorován. Posláním samosprávy je primárně spravovat záležitosti určitého společenství, jeho reprezentace a vyjadřování jeho zájmů navenek.

Samospráva se tedy odvozuje od autonomního postavení veřejnoprávních korporací a stejně jako státní správa, představuje svébytný druh společenského řízení. Tato forma veřejné správy se na jedné straně od státní správy odlišuje na straně druhé, však mají i podobné rysy. Tyto dva systémy se liší především v subjektech a následně také ve formách a metodách, jimiž působí na spravované objekty. Elementární odlišnost spočívá v tom, že jde zejména o prostředky, které nemají státněmocenskou povahu. Samospráva se na jedné straně od státní moci vzdaluje a přibližuje se k soukromé správě zejména tím, že při jejím výkonu, jak již bylo výše uvedeno, jde primárně o správu vlastních záležitostí, zároveň na straně druhé se státní moci přibližuje, neboť tyto záležitosti jsou záležitostmi veřejnoprávního charakteru.<sup>39</sup>

Oblast samosprávy lze rozlišit na samosprávu:

- **Územní**
- **Zájmovou**

S ohledem na téma mé diplomové práce se v následujícím textu budu podrobněji zabývat pouze samosprávou územní.

---

<sup>39</sup> PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 64-66. ISBN 978-80-7239-281-0.

HORIZNKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012. Student (Leges), s. 22. ISBN 978-80-87576-15-1.

HŘEBEJK, J. Samospráva. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 15. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfpw64zrguxhgylnn5zxa4tbozqq&groupIndex=1&rowIndex=0>

## 2. 2. 1 Územní samospráva

Právo na samosprávu je jedním z podstatných rysů demokratické společnosti. Toto právo je u nás zakotveno v čl. 8 Ústavy ČR, podle kterého se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Následně je její právní základ zakotven také v hlavě sedmé Ústavy ČR. Územní samosprávu můžeme chápat jako projev tzv. decentralizaci či dekoncentrace. „Dle Ústavy ČR hlavy VII čl. 99 se Česká republika člení na základní územní samosprávné celky, které představují obce a na kraje jakož to vyšší územní samosprávné celky. Územní samosprávné celky jsou ústavně pojaty jako územní společenství občanů, mající právo na samosprávu a jako veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“<sup>40</sup> <sup>41</sup>

Konkretizaci Ústavy v této oblasti provádějí následující právní předpisy:

- Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), v platném znění,
- Zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), v platném znění,
- Zákon č. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze, v platném znění,
- Zákon č. 130/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, obcích, okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.<sup>42</sup>

Obce i kraje jsou pověřeni prostřednictvím svých orgánů výkonem samostatné působnosti a dále také výkonem záležitostí spadajících do přenesené působnosti. Samostatná působnost je působností samosprávnou, která je zakotvena v již zmíněném ústavním právu na samosprávu. Do samostatné působnosti obcí a krajů může stát zasáhnout pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který stanoví zákon. Dle čl. 105 Ústavy ČR lze orgánům územní samosprávy svěřit výkon státní správy, jen tehdy stanoví-li tak zákon. Přenesená působnost zde tedy představuje státní správu, jejíž výkon byl prostřednictvím zákona svěřen orgánu obce či kraje.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> HODANOVÁ, Karolína. Proces výběrového řízení ve veřejné správě dle zákona č. 312/2002 Sb. Plzeň, 2016. Bakalářská práce. ZČU Fakulta právnická. Vedoucí práce Mgr. Helena Sequensová.

<sup>42</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní věda: teorie veřejné správy. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 145. ISBN 978-80-7478-561-0.

<sup>43</sup> Viz § 7 odst. 1 a 2, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a § 2 odst. 1 a 2, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

### 2. 2. 1. 1 *Obecní a krajská zřízení*

**Obce** jsou ústavně pojaty jako základní územní samosprávné celky, které jsou vždy součástí vyššího územního samosprávného celku<sup>44</sup>. Právní úpravu na úseku obecního zřízení nalezneme v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého obce jsou základním územním samosprávným společenstvím občanů mající právo na samosprávu. Jedná se o PO, která má vlastní majetek a hospodaří podle svého schváleného rozpočtu, v právních vztazích vystupuje vlastním jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Jejím cílem je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů též chrání veřejný zájem. Obce při splnění zákonem stanovených kritérií mohou být prohlášeny za:

- *Město* – obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, a pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny na návrh vlády,
- *Městys* – obec je městysem, pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny na návrh vlády,
- *Statutární město* – jedná se o obce, které mají postavení statutárních měst<sup>45</sup>, jejich území se může členit na městské obvody či městské části s vlastními samosprávnými orgány. Taxativní výčet těchto měst, nalezneme v zákoně o obcích.<sup>46</sup>

**Kraje** představují vyšší územní samosprávné celky. Byly zřízeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Jejich činnost a postavení upravuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení, ve znění pozdějších předpisů). Kraje jsou stejně jako obce ústavně pojímány jako územní společenství občanů mající právo na samosprávu. Dle Ústavy<sup>47</sup> vytvořit nebo zrušit kraj lze pouze zákonem. Tento samosprávný celek je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a hospodaří podle svého rozpočtu. Vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Pečuje o všestranný rozvoj území kraje a o potřeby svých občanů; při výkonu svých úkolů chrání též veřejný zájem.<sup>48</sup>

Oba dva územní samosprávné celky jsou samostatně spravovány svými zastupitelstvy. Zastupitelstvo je jediným orgánem zmíněným Ústavou, jiné orgány Ústava neuvádí, zároveň je ale ani nevylučuje. Členové zastupitelstva jsou voleni na základě všeobecného, rovného

<sup>44</sup> Viz čl. 100 odst. 1 a 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>45</sup> Př. Kladno, Karlovy Vary, Praha, Plzeň, Olomouc ...

<sup>46</sup> Ustanovení § 1 – 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>47</sup> Viz čl. 100 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>48</sup> Ustanovení § 1 – 2 zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

a přímého volebního práva tajným hlasováním. V následujících dvou tabulkách jsem znázornila jakýsi přehled k problematice obecního a krajského zřízení. Čtenář se zde může seznámit s tím, jaké další orgány se v těchto korporacích nacházejí a případně jakou působnost vykonávají.

**Tabulka č. 3 – Orgány obcí a krajů**

	<b>OBEC</b>	<b>KRAJ</b>
<b>Orgány</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zastupitelstvo</li> <li>• Rada<sup>49</sup></li> <li>• Starosta</li> <li>• Obecní úřad</li> <li>• Zvláštní orgány<sup>50</sup></li> <li>• Obecní policie<sup>51</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zastupitelstvo</li> <li>• Rada</li> <li>• Hejtman</li> <li>• Krajský úřad</li> <li>• Zvláštní orgány</li> </ul>
<b>Samostatná působnost</b>	Zákon o obcích + zvláštní zákony	Zákon o krajích
<b>Přenesená působnost</b>	Zákon o obcích + zvláštní zákony	Zákon o krajích + zvláštní zákony

**Zdroj:** Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část. 2., aktualizované vydání.* Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 56. ISBN 978-80-7502-092-5.

<sup>49</sup> Nevolí se v obcích, kde zastupitelstvo má méně jak 15 členů – viz § 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>50</sup> Orgány zřizované na základě zvláštních orgánů pro výkon přenesené působnosti (př. komise k projednávání přestupků).

<sup>51</sup> Jde o orgán obce, který zřizuje zastupitelstvo prostřednictvím OZV. Je na rozhodnutí obce, zda takový orgán zřídí či nikoliv (podrobněji § 35 odst. 2, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů).

**Tabulka č. 4 – Samostatná a přenesená působnost orgánů obcí a krajů**

ORGÁNY	OBCE		KRAJE	
	<i>Samostatná</i>	<i>Přenesená</i>	<i>Samostatná</i>	<i>Přenesená</i>
<i>Zastupitelstvo</i>	ANO	NE <sup>52</sup>	ANO	Stanoví-li tak zákon
<i>Rada</i>	ANO	Stanoví-li tak zákon	ANO	Stanoví-li tak zákon
<i>Starosta / Hejtman</i>	Ve věcech, které mu svěřila rada	V obcích, kde není tajemník OÚ	ANO	ANO
<i>Obecní / krajský úřad</i>	Ve věcech které mu svěřilo zastupitelstvo nebo rada	ANO <sup>53</sup>	Ve věcech které mu svěřilo zastupitelstvo nebo rada	ANO <sup>54</sup>
<i>Zvláštní orgány</i>	----	ANO	----	ANO

**Zdroj:** *Tamtéž*

### **2. 2. 1. 2 Hlavní město Praha**

Pro ucelení problematiky oblasti územní samosprávy se zde pouze zmíním o postavení Prahy, jakožto hlavního města České republiky.

Praha má své specifické postavení, neboť je obcí, ale zároveň i krajem dále se člení na městské části. Postavení hlavního města Prahy a jeho městských částí upravuje zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Podle zmíněného zákona je Praha veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy a hospodaří podle vlastního rozpočtu.<sup>55</sup>

Hlavní město vykonává samostatnou působnost v rozsahu stanoveném výše zmíněným zákonem nebo zvláštními zákony. Co se týče samostatné působnosti městských částí, tak ta je navíc vymezena Statutem hlavního města Prahy. Výkon přenesené působnosti hlavního města Prahy vymezují zvláštní zákony. Přenesená působnost je vykonávaná na území tohoto města, které má charakter správního obvodu. Orgány městských částí zajišťují výkon přenesené

<sup>52</sup> Výjimka: dle § 83 odst. 3, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů – v případě, že není zřízena rada obce, nařízení vydává zastupitelstvo obce.

<sup>53</sup> Výjimku tvoří věci spadající do přenesené působnosti jiného orgánu – viz § 109 písm. b), zákona č. 128/2000Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>54</sup> Výjimku tvoří věci spadající do přenesené působnosti jiného orgánu – viz § 67 odst. 1, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>55</sup> Viz § 1, Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

působnosti v rozsahu stanoveném zákonem o hlavním městě Praze a v mezích zákona Statutem ne svém území.<sup>56</sup>

Dle § 1 odst. 4, zákona o hlavním městě Praze, je hlavní město samostatně spravováno zastupitelstvem a mezi další orgány města se řadí:

- Rada hlavního města Prahy,
- Primátor hlavního města Prahy,
- Magistrát hlavního města Prahy,
- Zvláštní orgány hlavního města Prahy,
- Městská policie hlavního města Prahy.

---

<sup>56</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír Novotný. Základy organizace veřejné správy v ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 219. ISBN 978-80-7380-096-3.

### 3 Veřejnoprávní smlouvy

V následující kapitole se budu zabývat samotným pojmem veřejnoprávní smlouva a jeho obecným vymezením.

#### 3. 1 Úvod k vývoji právní teorie na úseku veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouvy jsou projevem vnější formy činnosti veřejné správy a jsou považovány za moderní formu činnosti demokratické veřejné správy, která má být službou veřejnosti. Představují totiž možnost, aby k dosažení cílů a úkolů veřejné správy v mezích dispozitivních ustanovení zákona, nastoupila dobrovolná spolupráce místo kogentních norem či vrchnostenského správního aktu.<sup>57</sup>

Z historického hlediska bylo pro institut veřejnoprávních smluv užíváno různé označení jako např. veřejné smlouvy či správní dohody. Ve starší teorii, na počátku 20. Století, se této oblasti věnoval např. J. Pražák nebo J. Hoetzel. Oba tito autoři se přikláněli k tomu, že otázka veřejnoprávních smluv patří k nejspornějším partiím veřejného práva a zvláště práva správního. Hoetzel tento typ smluv nazýval jako smlouvy veřejné a označil je jako smlouvy mezi státem a jeho odnožemi a řadil je mezi správní akty nevchnostenské. Svoje tvrzení odůvodnil tím, že veřejné právo se neskládá pouze z kogentních norem, ale i norem dispozitivních nastupujících v případě, že se strany nedohodnou na něčem jiném. Výše zmíněný autor byl totiž zastáncem názoru, že výsadní použití kogentních norem není vhodné s ohledem na to, že zákon nemůže prakticky upravit veškeré podrobnosti a situace, které mohou nastat, z tohoto důvodu je žádoucí a potřebné nabídnout zároveň i jiná řešení, než ta, která jsou výslovně upravena zákonem.<sup>58</sup>

J. Hoetzel ve svém díle *Československé správní právo* rozeznává tři druhy veřejnoprávních smluv (tzv. „rozvrh veřejných smluv“):

- „smlouvy mezi státem a občanem,

---

<sup>57</sup> ČERNÝ, Pavel. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, 2006, s. 318. ISBN 80-7201-600-8.

<sup>58</sup> Nový správní řád a místní samospráva: sborník z letního mezinárodního workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 199 – 202. ISBN 978-80-210-4489-0.  
HÁCHA, Emil, Antonín HOBZA, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA. Slovník veřejného práva československého. Svazek I, A až CH. Brno: Polygrafia, 1929, s. 43.



- *smlouvy mezi veřejnoprávními svazy,*
- *smlouvy mezi soukromými osobami.* <sup>59</sup>

V porovnání s naší současnou úpravou institutu veřejnoprávních smluv můžeme ve výše uvedeném výčtu od J. Hoetzela spatřit náznaky soudobého rozlišování veřejnoprávních smluv, kdy v prvním případě se jedná o smlouvy subordinační, ve druhém případě jde o smlouvy koordinační a v posledním případě může vidět třetí typ těchto smluv a to smlouvu uzavřenou mezi osobami soukromého práva. Problematice rozdělení veřejnoprávních smluv se budu více věnovat v jedné z následujících kapitol.

V období první republiky se povahou veřejnoprávních smluv dokonce zabývala i tehdejší judikatura, konkrétní příklad můžeme spatřit v nálezu Nejvyššího správního soudu z roku 1924, kde v právní větě tento soud konstatoval, že: *„Za smlouvu veřejnoprávní lze pokládati jen takovou smlouvu, při které dohodou stran má na místě dispozitivního právního předpisu, upravujícího určitý poměr a majícího povahu veřejnoprávní, nastoupiti přípustná úprava jiná.*“<sup>60</sup>

Ve druhé polovině 20. století se pro institut veřejnoprávních smluv používalo označení správní dohoda. Bohumil Voženílek správní dohodu definoval jako *„Správní dohoda je zvláštní právotvorná forma správní činnosti spočívající na normách správního práva, při níž vznikají administrativněprávní vztahy s právy a povinnostmi shodným projevem vůle účastníků, z nichž nejméně jedním je správní orgán, který formou dohody vykonává svou působnost.*“<sup>61</sup> Právní úprava na úseku správních dohod, v této době, obsahovala ve svých ustanoveních úpravu pro uzavírání správních dohod subordinačních i koordinačních. Tehdejší zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech<sup>62</sup> v § 4 odst. 3 stanovil, že národní výbory mohou prostřednictvím vzájemné dohody se společenskými organizacemi sdružovat prostředky a síly k zajištění účinnějšího a hospodárnějšího provádění obecně prospěšných opatření a koordinovat společné úkoly. Svou povahou lze tyto dohody řadit mezi správní dohody subordinační.

Dále můžeme také nalézt úpravu koordinačních dohod, a to konkrétně v § 37 výše citovaného zákona, podle kterého národní výbor mohl uzavřít smlouvu o sdružování prostředků s jiným národním výborem, státními či družstevními nebo jinými společenskými organizacemi. Jak již bylo zmíněno, tyto dohody měly charakter koordinační smluv.

<sup>59</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*, část všeobecná. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937. s. 272.

<sup>60</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. Května 1924, sp. zn. 8055/24 (Boh. A 3595/24).

<sup>61</sup> VOŽENÍLEK, Bohumil. O správních dohodách. *Správní právo*. 1979, č. 4, s. 200.

<sup>62</sup> Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech. Dostupné z: file:///C:/Users/X200MA/Downloads/sb27-67.pdf

V 90. letech 20. století se objevuje v českém právním řádu první úprava na úseku veřejnoprávních smluv. Tyto smlouvy byly svoji povahou sice veřejnoprávní, ale právní řád je v této době označoval jako dohody. Zákonnou úpravu tohoto institutu lze nalézt v zákoně č. 367/1990 Sb.<sup>63</sup>, o obcích, a to konkrétně v § 10 zákona, podle kterého se mohou obce sloučit na základě dohody, následně můžeme tento institut nalézt v § 23, kde byla uvedena možnost uzavřít takovou dohodu pro zabezpečení výkonu přenesené působnosti. Kromě výše uvedeného zákona jsme se s institutem dohod a jejich úpravy mohli setkat v právních předpisech, jako byly např.: zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně či zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.<sup>64</sup>

Dalo by se říci, že poprvé se dalo hovořit o alespoň dílčí úpravě veřejnoprávních smluv až v souvislosti se zákonem č. 313/2002 Sb., který novelizoval zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Tato novela s sebou přinesla v §66 písm. c) – e), vymezení obecných podmínek pro uzavírání, platnost, změnu a zrušení veřejnoprávní smlouvy nebo způsobu jejího uveřejnění. V rámci této novely však byly spatřovány určité nedostatky, a to zejména v deficitu úpravy na úseku procesní úpravy řešení sporů z veřejnoprávních smluv aj. a následně také v tom, že úprava obsažená v zákoně o obcích se vztahovala pouze na veřejnoprávní smlouvy uzavírané podle tohoto zákona. Průlomovým právním předpisem na úseku veřejnoprávních smluv se stal až zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Neboť tento zákon představuje první úspěšný pokus o kodifikaci právní úpravy různorodých forem činnosti veřejné správy, tedy i na úseku veřejnoprávních smluv v § 66 písm. c), toto zákona.<sup>65</sup>

### **3. 2 Pojem veřejnoprávní smlouva**

Pojem veřejnoprávní smlouva lze vykládat z různých úhlů pohledu. Síla a šířka tohoto institutu závisí na okolnostech, za nichž se uplatňuje. Pomineme-li legální definici tohoto termínu, celá řada odborníků z oblasti správního práva tento pojem interpretuje jinak.

---

<sup>63</sup> Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-367#hlava1>

<sup>64</sup> MALAST, J. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. Správní právo [online]. 2009, roč. 42, č. 6, s. 339 – 343, [cit. 18. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/kuzaviraniverejnopravnich-smluv-podle-162-spravniho-radu.aspx>

<sup>65</sup> Tamtéž

D. Hendrych ve své publikaci<sup>66</sup> veřejnoprávní smlouvy charakterizuje v užším<sup>67</sup> slova smyslu jako „*dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Prostřednictvím veřejnoprávních smluv může v mezích zákona docházet k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy nebo k úpravě způsobu jejich výkonu – plnění úkolů veřejné správy.*“

Podle P. Průchy<sup>68</sup> tento institut představuje atypickou formu realizace veřejné správy, kterého nutně přistupuje prvek vertikality v příslušných správně právních vztazích.

Legální definici veřejnoprávních smluv můžeme nalézt v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dle ustanovení § 159 odst. 1, tohoto zákona, veřejnoprávní smlouvy představují „*dvoustranné či vícestranné úkony, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.*“

„*Tuto legální definici lze vyjádřit také slovy, že jde o právní skutečnost, která zakládá, mění nebo ruší veřejnoprávní (správněprávní) vztah, jehož obsahem jsou vzájemná subjektivní práva a veřejné subjektivní povinnosti dvou a více stran tohoto vztahu.*“<sup>69</sup>

Z již samotné úpravy obsažené ve správním řádu vyplývá, že veřejnoprávní smlouvy nemusí vždy směřovat na subjektivní veřejná práva či povinnosti, ale mohou souviset s výkonem veřejné správy.<sup>70</sup>

Správní řád dále v § 159 odst. 2 – 4, upravuje obsahové vymezení veřejnoprávních smluv, podle kterého:

- veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy (contra legem) a je ani obcházet (in fraudem legis) a musí být v souladu s veřejným zájmem,
- uzavření takové smlouvy, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a povinností správního orgánu, je při jejím uzavírání mít jako primární cíl plnění úkolů veřejné správy,
- veřejnoprávní smlouvy se posuzují podle svého skutečného obsahu (musí obsahovat náležitosti stanovené právním předpisem (viz dále).<sup>71</sup>

<sup>66</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 167. ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>67</sup> V širším pojetí jde také o veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi soukromými osobami.

<sup>68</sup> PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 311-312. ISBN 978-80-7239-281-0.

<sup>69</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 330. ISBN 978-80-7380-381-0.

<sup>70</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 460. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8.

Význam posledního bodu, a to, že *veřejnoprávní smlouvy se posuzují vždy podle jejich skutečného obsahu*, lze spatřit zejména v tom, že u těchto smluv platí, že je lze zpravidla uzavírat jen v případech, kde tak stanoví zvláštní zákon. S ohledem na subsidiární postavení správního řádu ve vztahu k zvláštním právním předpisům, nelze ani vyloučit skutečnost, že tyto předpisy stanoví odchylnou právní úpravu. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že veřejnoprávní smlouvy mohou, v souladu s právními předpisy, vykazovat nejrůznější zvláštnosti.<sup>72</sup>

**Tabulka č. 5 - Přehled základních charakteristických znaků veřejnoprávních smluv**

<b>Přehled základních charakteristických znaků veřejnoprávních smluv</b>
Smluvní charakter
Soulad se zákonem
Soulad s veřejným zájmem
Závaznost
Jedna ze stran zpravidla orgán veřejné správy

**Zdroj:** SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 102 – 104. ISBN 978-80-7380-381-0.*

Výše uvedená tabulka zobrazuje základní přehled charakteristických rysů pro veřejnoprávní smlouvy. Smluvní charakter veřejnoprávních smluv, ostatně jako u jiných smluv, lze spatřit ve faktu, že uzavření smlouvy představuje dvou nebo vícestranné právní jednání, které spočívá na svobodném, vzájemném a obsahově shodném projevu vůle smluvních stran. Při uzavírání veřejnoprávní smlouvy tedy platí zásada, že smluvní strany jsou si rovny. Uzavření takové smlouvy musí být, jak již bylo uvedeno, v souladu se zákonem, smluvní strany tak jsou při jejím uzavírání vázány zákonem a musí tudíž dodržet jím stanovené podmínky. Podmínky pro vznik, změnu nebo zánik těchto smluv jednak obecně upravuje správní řád, subsidiárně se na tuto oblast použijí příslušná ustanovení zákona

<sup>71</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>72</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 460. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8.*

č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, a dále mohou být další podmínky stanoveny příslušnými zvláštními zákony.<sup>73</sup>

Veřejnoprávní smlouvy, stejně jako smlouvy soukromoprávní, bývají primárně uzavírány na smluvním konsensu a i pro oblast těchto smluv platí obecná zásada *pacta sunt servanda*.<sup>74</sup> Od soukromoprávních smluv se veřejnoprávní smlouvy liší zejména v tom, že mají veřejnoprávní charakter a jejich obsah se týká výkonu veřejné moci, což jim dává jistý vrchnostenský ráz.<sup>75</sup> Dle důvodové zprávy ke správnímu řádu právě veřejnoprávní charakter veřejnoprávních smluv odlišuje tyto smlouvy od smluv soukromoprávních, a to zejména vyšší mírou kogentnosti a formalizace, odůvodněnou potřebou důvěryhodnosti veřejné správy a zásadou kontinuity plnění veřejných úkolů.<sup>76</sup>

Další odlišnost spočívá v tom, že v oblasti uzavírání veřejnoprávních smluv je omezena smluvní volnost, která není tak široká jako u soukromého práva. Základem pro uzavření veřejnoprávní smlouvy je existence konkrétního zákonného základu, což znamená, že také režim veřejnoprávních smluv by měl být založen a ovládán zásadou, která je zakotvena v čl. 2 odst. 3 Ústavy, a to že výkon veřejné moci je možný pouze na základě, v mezích a způsobem stanoveným zákonem.<sup>77</sup>

To, že oblast uzavírání veřejnoprávních smluv je vázána zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretencí můžeme spatřit např. v právní větě z usnesení Nejvyššího správního soudu, sp. zn. As 11/2003-50, kde tento soud konstatoval: „*Pohlížíme-li však na tyto instituty<sup>78</sup> pomocí kriteria metody právní regulace, lze konstatovat, že veřejnoprávní smlouvy mají skutečně veřejnoprávní povahu, neboť v rámci nich dochází k integraci významných objektivních zájmů, přičemž míra účasti subjektů, které takové smlouvy uzavírají, tedy míra jejich dispoziční autonomie je značně omezena, neboť zde neplatí zásada, podle níž je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno, ale zásada právě opačná.*“<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2., aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 102. ISBN 978-80-7502-092-5.

SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 331. ISBN 978-80-7380-381-0

SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 331. ISBN 978-80-7380-381-0

<sup>74</sup> Smlouvy mají být dodržovány.

<sup>75</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 178-180. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>76</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. . In: *Beck-online* [online]. 2014 [cit. 2018-03-06]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga2f6njqgbpwi6q>

<sup>77</sup> Tamtéž

<sup>78</sup> Institut veřejnoprávních smluv

<sup>79</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. Října 2004, sp. zn. As 11/2003 – 50. In: *Beck-online* [online]. 2014 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqgrpw443tl4zdmna&groupIndex=1&rowIndex=0#>

V neposlední řadě je pro veřejnoprávní smlouvy charakteristické jejich naznačený zvláštní účel, který spočívá v tom, že jejich primárním cílem je zajištění plnění úkolů veřejné správy, ať již oblasti státní správy či samosprávy. *„To souvisí i se skutečností, že v řadě případů se veřejnoprávní smlouvy uzavírají namísto vydání správního aktu jako aktu vrchnostenského, ovšem vrchnostenský charakter si do jisté míry zachovávají, neboť správní akt může být někdy následně vydán jako určitá (zákonem předpokládaná) sankce za nesplnění veřejnoprávní smlouvy. Existence této možnosti vyvolává jisté pochybnosti, zda je u veřejnoprávních smluv zachována kvalitativně stejně hodnotná rovnost stran jako u smluv soukromoprávních (bez ohledu na přípustnost sankcí).<sup>80</sup>*

Zřejmostí je, že veřejnoprávní smlouva by měla být „výhodná“ pro stranu, která se ve smlouvě zavazuje plnit veřejné úkoly. V opačném případě by tato smluvní strana byla zřejmě ochotna spíše strpět vydání správního aktu namísto uzavření veřejnoprávní smlouvy. Motivaci zde představují např. různá finanční zvýhodnění, úlevy nebo materiální pomoci.<sup>81</sup>

Na závěr této kapitoly je třeba vyzdvihnout, že mezi soukromoprávními a veřejnoprávními smlouvami nelze vytyčit pojmově žádnou ostrou hranici (stejně jako u soukromého a veřejného práva). Dodnes se tedy setkáváme s tím, že existují spory o tom, zda jsou určité smlouvy veřejnoprávní či soukromoprávní povahy.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 178-180. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>81</sup> Tamtéž

<sup>82</sup> Tamtéž

## 4 Právní úprava na úseku veřejnoprávních smluv

V následující kapitole se zaměřím především na obecnou úpravu podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zejména z toho důvodu, že se jedná o obecný právní základ, který je společný pro všechny veřejnoprávní smlouvy.

Je však nutné podotknout, že výše uvedený zákon není jediný, který oblast veřejnoprávních smluv reguluje. Existuje celá řada zákonů, které v sobě zahrnují úpravu jednotlivých konkrétních veřejnoprávních smluv podle příslušných předmětných agend. Mezi takové právní předpisy řadíme např.:

- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Je zcela zřejmé, že výše uvedený výčet je pouze demonstrativní, neboť tato oblast je upravena celou škálou různých zákonů. Správní řád se pak nachází v postavení *lex generalis* vůči těmto právním předpisům.

### 4. 1 Obecná úprava veřejnoprávních smluv podle správního řádu

Obecnou právní úpravu veřejnoprávních smluv nám zakotvil až zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který nabyl účinnosti 1. ledna 2006. Přestože s institutem veřejnoprávních smluv počítala a počítá celá řada právních předpisů, tak před 1. lednem 2006 u nás žádná sjednocující úprava, kterou mělo např. německé právo, nebyla.<sup>83</sup>

Otázkou k zamyšlení by mohlo být, proč zrovna obecné vymezení veřejnoprávních smluv, coby institutu částečně hmotněprávního, bylo zařazeno právě do správního řádu, a to

---

<sup>83</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 159 [Znaky veřejnoprávních smluv]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 765. ISBN 978-80-7400-607-4.

i přes skutečnost, že tento zákon v sobě zahrnuje převážně procesní právní úpravu. Odpověď můžeme nalézt v důvodové zprávě ke správnímu řádu. Z té vyplývá, že bylo nutné obecnou úpravu veřejnoprávních smluv zahrnout právě do správního řádu, a to i s ohledem na skutečnost, že se jedná o úpravu částečně hmotněprávní, a to zejména z důvodu dosavadního deficitu obecné úpravy na úseku veřejnoprávních smluv, která byla jinak běžně k nalezení v zahraničí.<sup>84</sup>

Správní řád oblast veřejnoprávních smluv upravuje v části páté a to konkrétně v § 159 – 170. Jak již bylo v práci výše uvedeno, tento zákon nám podává legální definici pojmu veřejnoprávní smlouva (§159 odst. 1). Dále nám správní řád ve svých ustanovení uvádí základní zásady, které je třeba dodržovat při uzavírání těchto smluv. Máme zde na mysli zejména uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů. Mezi primární obsahové požadavky dle správního řádu patří, že veřejnoprávní smlouva musí směřovat k naplnění cíle plnění úkolů veřejné správy, dále být účelná a v neposlední řadě musí zde být soulad se zákonem a veřejným zájmem. Termín veřejný zájem není ve správním řádě definován, proto je nezbytností posuzovat veřejný zájem, podle toho jak jej vyjadřuje příslušný zvláštní předpis v daném konkrétním případě. Obecně lze konstatovat, že veřejnoprávní smlouva, kde jako jedna smluvní strana vystupuje správní orgán, nesmí být uzavřena v neprospěch obecných zájmů a nesmí ani snižovat důvěryhodnost veřejné správy jako takové. Všechny výše uvedené zásady musí být splněny současně.<sup>85</sup>

*„Veřejnoprávní smlouva musí být obecně prospěšná, musí zabezpečovat efektivní plnění úkolů veřejné správy a nesmí vyvolávat dojem, že veřejná správa neplní povinnosti vyplývající ze správních norem.“<sup>86</sup>*

Správní řád, na režim obecných otázek, které jsou společné pro institut všech veřejnoprávních smluv bez rozdílu, navazuje úpravou obsaženou v ust. § 160 – 162, kde vymezuje základní druhy veřejnoprávních smluv.<sup>87</sup> Dále následuje § 163 – 164, kde se správní řád věnuje procesu uzavírání veřejnoprávních smluv. V § 165 nalezneme úpravu přezkoumání souladu těchto smluv s právními předpisy. Změnu obsahu, výpověď či zrušení veřejnoprávní smlouvy reguluje ustanovení § 166 – 167. Následně zde správní řád také věnuje

<sup>84</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. . In: *Beck-online* [online]. 2014 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga2f6njqgbpwi6q>

<sup>85</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 180 -181. ISBN 978-80-7478-002-8.

HORIZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012. Student (Leges), s. 335. ISBN 978-80-87576-15-1.

<sup>86</sup> Tamtéž

<sup>87</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 460. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8.



souhlasu třetích osob a závazkům plynoucích z veřejnoprávních smluv, a to konkrétně v § 168 a 169. Výše zmíněná ustanovení od § 160 – 169 jsem zde záměrně pouze, pro ucelení této podkapitoly, vyjmenovala, neboť se jejich problematikou budu v práci blíže zabývat v následujících kapitolách.

Podle ustanovení § 170 správního řádu, podle kterého se při postupu podle páté části správního řádu, obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu, která upravuje obecná ustanovení o správním řízení. Správní řád, zde také uvádí, že na oblast veřejnoprávních smluv, lze subsidiárně použít ustanovení občanského zákoníku, nestanoví-li správní řád jinak.

Na samotný závěr této podkapitoly, nelze opomenout uvést i ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu. Dle kterého se ustanovení tohoto zákona vztahuje i na veřejnoprávní smlouvy vzniklé před dnem nabytí účinnosti správního řádu. Zákonodárce zde tedy vztáhl úpravu správního řádu nejen na nově vzniklé veřejnoprávní smlouvy, ale i na ty, které byly uzavřeny před nabytím účinnosti výše zmíněného zákona. Dále je zde ještě uvedeno pravidlo, že vznik těchto smluv stejně tak nároky, které z nich vznikly za předchozí právní úpravy, se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Jde tedy o projev tzv. nepravé retroaktivity.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Tamtéž (s. 412)

VEDRAL, J. Nový správní řád a územní samospráva. In Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z letního mezinárodního workshopu. Editoři Kadečka, S.; Kliková, A. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s.77 – 78. ISBN 80- 210-4183-8

## 5 Druhy veřejnoprávních smluv

Dle ustanovení správního řádu, konkrétně v § 160 – 162, lze veřejnoprávní smlouvy z hlediska toho, jaké subjekty v nich vystupují jako smluvní strany zařadit, do následujících základních skupin<sup>89</sup>:

- **Smlouvy koordinační** (§ 160) – smlouvy uzavírané mezi subjekty veřejné správy,
- **Smlouvy subordinační** (§161) – smlouvy, ve kterých na jedné straně vystupuje subjekt veřejné správy a na straně druhé adresát veřejné správy (FO, PO),
- **Smlouvy mezi účastníky** (§162) - tyto smlouvy jsou správním řádem označovány také jako „smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu práv a povinností“. Jedná se o smlouvy, které mezi sebou uzavírají soukromoprávní subjekty (nevystupující jako subjekty veřejné správy).<sup>90</sup>

Veřejnoprávní smlouvy lze rozlišovat z širšího a užšího hlediska. V užším slova smyslu představují takové smlouvy, kde alespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy. Zde je veřejnoprávním prvek zastoupen jednak v předmětu smlouvy, tak i v jejích subjektech. Naopak v širším slova smyslu se k předešle zmíněným smlouvám řadí ještě veřejnoprávní smlouvy, které mezi sebou uzavírají osoby soukromého práva. Zde onen zmíněný veřejnoprávní prvek je zastoupen pouze v předmětu smlouvy, nikoli ve smluvních stranách.<sup>91</sup>

Výše uvedené druhy je třeba označovat za základní zejména proto, že zvláštní právní předpisy mohou případně upravit i modifikovanější druhy smluv<sup>92</sup>. Z tohoto důvodu nelze považovat druhy veřejnoprávních smluv, které upravuje správní řád za výlučné, neboť zvláštní právní předpis může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy. Na tyto zvláštní druhy veřejnoprávních smluv se pak budou aplikovat obecná ustanovení správního řádu týkajících se veřejnoprávních smluv.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 160, § 161 a 162. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 772 - 785. ISBN 978-80-7400-607-4

PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 461. Glossátor. ISBN 978-80-7502-202-8.

<sup>90</sup> MALAST, J. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. Správní právo [online]. 2009, roč. 42, č. 6, s. 341, [cit. 18. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/kuzaviraniverejnopravnich-smluv-podle-162-spravniho-radu.aspx>

<sup>91</sup> Tamtéž

<sup>92</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 461. Glossátor. ISBN 978-80-7502-202-8.

<sup>93</sup> Závěr č. 107 – ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011. In: *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: [file:///C:/Users/X200MA/Downloads/Zavery\\_poradniho\\_sboru\\_MV\\_ke\\_spravnimu\\_radu\\_2005-2017.pdf](file:///C:/Users/X200MA/Downloads/Zavery_poradniho_sboru_MV_ke_spravnimu_radu_2005-2017.pdf)

## 5. 1 Veřejnoprávní smlouvy koordinační

Správní řád v § 160 vymezuje tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvy. Jedná se o druh veřejnoprávních smluv, který mezi sebou uzavírají subjekty veřejné správy navzájem. Pro obě smluvní strany tedy platí, že náleží do oblasti subjektů veřejnoprávních (jedná se o orgány veřejné správy). Dle ustanovení správního řádu tyto smlouvy tak mohou mezi sebou uzavírat stát, veřejnoprávní korporace (př. obce, kraje, veřejné vysoké školy), jiné právnické osoby zřízené zákonem (př. státní fondy, všeobecná zdravotní pojišťovna) a právnické a fyzické osoby, vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona (př. lesní stráž, stanice technické kontroly).<sup>94</sup> „Smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy tak musí být vždy takový subjekt veřejné správy, který má právní subjektivitu, a nemůže jím být toliko např. příslušný výkonný správní orgán, který danou smluvní stranu reprezentuje a jejím jménem jedná, tzn., že v případech veřejnoprávních smluv uzavíraných státem nebo veřejnoprávními korporacemi je smluvní stranou vždy sám stát nebo příslušný kraj či obec, i když jejich jménem v daných smluvních vztazích vystupuje a jedná příslušný správní orgán.“<sup>95</sup>

Ustanovení správního řádu výslovně rozlišují tento druh veřejnoprávních smluv na veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy a dále na veřejnoprávní smlouvy, které jsou uzavírané mezi územními samosprávnými celky pro plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti.<sup>96</sup>

V prvním případě platí dle ustanovení § 160 odst. 3, správního řádu, že koordinační veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmět je výkon státní správy, lze uzavírat jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu, který posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Nadřízený správní orgán o svém souhlasu či nesouhlasu vydává správní rozhodnutí, které je výsledkem správního řízení a je přezkoumatelné, tzn. lze se proti němu odvolat. V případě druhém, který se týká veřejnoprávních smluv, jejichž předmětem je výkon samostatné působnosti, je správním řádem v § 160 odst. 4 stanoveno, že k uzavření takové smlouvy není třeba souhlasu nadřízeného správního orgánu.

<sup>94</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 179 – 180. ISBN 978-80-7478-002-8.

SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 332-333. ISBN 978-80-7380-381-0.

<sup>95</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 462. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8.

<sup>96</sup> Tamtéž

Obě dvě tyto skupiny jsou však vázány podmínkou, že lze uzavřít pouze tehdy stanoví-li tak zvláštní zákon, tzn. „*pokud není zvláštními právními předpisy výslovně stanoveno, že lze v určitých oblastech výkonu působnosti veřejné správy uzavírat veřejnoprávní smlouvy, potom platí, že dané subjekty veřejnoprávní smlouvu uzavřít nemohou.*“<sup>97</sup>

Od výše uvedených veřejnoprávních smluv však ještě musíme odlišovat veřejnoprávní smlouvy, které správní řád upravuje v § 160 odst. 3, a to smlouvy, které mezi sebou mohou uzavírat správní orgány, které jsou organizačními složkami státu navzájem příp. ve vztazích s jinými orgány veřejné moci. Správní řád tyto smlouvy, nepovažuje za veřejnoprávní smlouvy ve smyslu své úpravy a označuje je jako dohody, umožňuje však, aby příslušná ustanovení týkající se veřejnoprávních smluv byla i u těchto dohod použita obdobně. „*S tím potom souvisí i modifikované ustanovení odst. 4 o řešení sporů z takových dohod, které se však výkladově příliš neliší od obecného ustanovení pro řešení sporů z veřejnoprávních smluv, obsažené v § 169 odst. 1 písm. c).*“<sup>98</sup>

Uzavírání veřejnoprávních smluv koordinačních můžeme nalézt zejména v oblasti územní samosprávy konkrétně mezi územními samosprávnými celky. Zde takové smlouvy mohou být uzavírány jak v samostatné tak i přenesené působnosti. V případě obcí, umožňují koordinační veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, přenášet část své přenesené působnosti i na jiné obce. V rámci přenesené působnosti nejčastěji obce zajišťují přenos např. výkonu na úseku přestupkové agendy či agendy na úseku ochrany přírody a krajiny. Institut těchto smluv využívají zejména menší obce (tzv. jedničkové a dvojkové obce), a to z důvodu, že většinou tyto obce nedisponují patřičnou vybaveností prostředků pro plnění úkolů jim uloženým zákonem. V těchto případech je k uzavření takové smlouvy potřebný, jak již bylo v práci řečeno, souhlas nadřízeného správního orgánu, kterým zde bude krajský úřad. K uzavření koordinační veřejnoprávní smlouvy, kde předmětem bude výkon přenesené působnosti obcí s přenesenou působností, je třeba souhlasu Ministerstva vnitra ČR. V případě krajů, jak již plyne i ze samotného zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, jsou možnosti v oblasti uzavírání koordinačních veřejnoprávních smluv omezenější. Tato omezenost plyne jednak z toho, že není možné měnit hranice a uspořádání krajů jinak než zákonem, a jednak z toho, že výše zmíněný zákon nepřipouští převod výkonu působnosti na jiný samosprávný celek prostřednictvím veřejnoprávní

---

<sup>97</sup> Tamtéž

<sup>98</sup> Tamtéž (s. 463)

smlouvy. U krajů tak připadá v úvahu pouze: smlouva o spolupráci mezi kraji, která je uzavřena ke splnění konkrétního účelu či smlouva o spolupráci s územními samosprávnými celky jiných států.<sup>99</sup>

V níže uvedeném výčtu, můžeme nalézt smlouvy, které v rozdílné míře naplňují institut veřejnoprávních smluv, některé z nich jsou jako veřejnoprávní smlouvy výslovně označeny, u jiných lze jejich veřejnoprávní povahu dovodit<sup>100</sup>:

- *„veřejnoprávní smlouvy týkající se přenesené působnosti obcí,*
- *veřejnoprávní smlouva o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňující dálkový přístup,*
- *veřejnoprávní smlouva o prosazování elektronické adresy podatelny,*
- *veřejnoprávní smlouva o výkonu působnosti stavebního úřadu,*
- *veřejnoprávní smlouva o výkonu části působnosti úřadu územního plánování,*
- *veřejnoprávní smlouva týkající se výkonu působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností,*
- *veřejnoprávní smlouva o poskytnutí strážníků obecní policie,*
- *dohoda o sloučení obcí,*
- *dohoda o připojení obce k jiné obci,*
- *dohoda o změně hranic obcí,*
- *smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí,*
- *dohoda o zpracování společného plánu odpadového hospodářství původce odpadů,*
- *dohoda o vytvoření společného školského obvodu spádové školy,*
- *veřejnoprávní smlouva o účasti na zpracování a naplňování udržitelné městské strategie,*
- *veřejnoprávní smlouvy o převodu vlastnictví, nebo o pověření výkonem správy pozemních komunikací,*
- *dohoda.*<sup>101</sup>

Následně také *dohoda o stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku*, kterou mezi sebou uzavírá obec a Policie ČR, vykazuje rysy koordinační veřejnoprávní smlouvy. V případě, že by kraj či obec, resp. jimi zřízené právnické osoby, mezi sebou uzavřeli *smlouvu o přenesení regionálních funkcí na vybrané*

<sup>99</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 772. ISBN 978-80-7400-607-4.

<sup>100</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 169 – 170. ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>101</sup> Tamtéž (s. 169 – 173)

*základní knihovny, tak i tato smlouva bude veřejnoprávní smlouvou koordinační. Povahu těchto smluv může mít i dohoda mezi Úřadem práce a kontaktním místem veřejné správy, ti mezi sebou mohou uzavřít dohodu o zřízení tzv. pověřeného kontaktního místa.*<sup>102</sup>

*„Hraniční charakter má dohoda vlastníků provozně souvisejících vodovodů nebo kanalizací anebo jejich části sloužících veřejné potřebě, pokud by byla uzavřena mezi obcemi. Hraniční povahu mají rovněž smlouvy o atestacích informačních systému veřejné správy uzavírané mezi správcem informačního systému veřejné správy a atestačním střediskem.“*<sup>103</sup>

## **5. 1. 2 Příklady veřejnoprávních smluv koordinačních jako projevu činnosti územní samosprávy**

V následujícím textu uvedu pro přiblížení příklady veřejnoprávních smluv koordinačních, které upravuje:

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

### **5. 1. 2. 1 Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů**

***Veřejnoprávní smlouva, jejímž předmětem je postoupení výkonu přenesené působnosti mezi obcemi / Veřejnoprávní smlouva, jejímž předmětem je výkon postoupení výkonu přenesené působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností***

Dle § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (dále jen „zákon o obcích“), mohou orgány obcí vykonávající přenesenou působnost ve stejné správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat celou přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy.

Předmětem takové smlouvy nemůže být přenesená působnost, která byla na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření této veřejnoprávní smlouvy musí vyslovit souhlas krajský úřad.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Tamtéž (s. 170)

<sup>103</sup> Tamtéž

<sup>104</sup> Ustanovení § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Mezi obligatorní náležitosti veřejnoprávní smlouvy týkající se výkonu přenesené působnosti obcí patří:

- označení účastníků smlouvy,
- doba trvání smlouvy,
- určení rozsahu přenesené působnosti, jež budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce,
- způsob úhrady nákladů spojených s výkonem této působnosti.<sup>105</sup>

Jak již bylo v práci výše uvedeno, nejčastěji se v této oblasti uzavírají veřejnoprávní smlouvy pro zajištění agendy k vyřizování přestupků či pro výkon agendy na úseku ochrany přírody a krajiny. Zejména pro malé obce, které za rok projednávají minimální počet přestupků, bývá většinou výhodnější pro zajištění agendy na úseku přestupků uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí, než aby samy zřizovaly přestupkovou komisi, v jejímž čele musí být podle § 53 odst. 3 přestupkového zákona, osoba s právnickým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků. Výhodnost těchto smluv spočívá zejména v ekonomickém hledisku.<sup>106</sup>

Veřejnoprávní smlouvy týkající se výkonu přenesené působnosti mohou uzavírat všechny typy obcí, tzn. obce základního typu, obce s pověřeným obecním úřadem i obce s rozšířenou působností. Pro obce s rozšířenou působností však v této oblasti platí úprava obsažená v § 66a zákona o obcích, podle níž „*Obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce (jiných obcí) s rozšířenou působností, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy.*“

K uzavření takové smlouvy je zde vyžadován souhlas Ministerstva vnitra, které jej vydá na základě předchozího projednání s věcně příslušným ministerstvem či jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.<sup>107</sup>

Obligatočním obsahem smlouvy zde bude:

- označení smluvních stran,
- doba trvání smlouvy,

---

<sup>105</sup> Tamtéž - § 63 odst. 2

<sup>106</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 772. ISBN 978-80-7400-607-4.

<sup>107</sup> Ustanovení § 66a odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

- vymezení rozsahu přenesené působnosti, kterou bude obec s rozšířenou působností vykonávat pro jinou obec s rozšířenou působností,
- způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.<sup>108</sup>

Podle ustanovení § 66c odst. 1 zákona obcích se na tyto výše uvedené veřejnoprávní smlouvy subsidiárně vztahují ustanovení správního řádu.

V případě, že obec takovou veřejnoprávní smlouvu uzavře, je její povinností ji bezodkladně ode dne uzavření zveřejnit na úřední desce a to po dobu nejméně 15 dnů. Zároveň se taková smlouva zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje. Tento postup obdobně platí i pro změnu či zrušení takové smlouvy. V neposlední řadě je povinností obce zajistit, aby tato uzavřená veřejnoprávní smlouva byla každému přístupná na obecním úřadu obce, jenž je její smluvní stranou.<sup>109</sup>

### ***Dohoda o změně hranic obce***

Podle § 26 zákona o obcích, mohou obce změnit své hranice na základě dohody zúčastněných obcí. Podmínkou uzavření této dohody je předchozí projednání s příslušným katastrálním úřadem. Katastrální úřad v tomto případě nemá právo takovou dohodu zamítnout, projednání má tak charakter konzultace mezi katastrálním úřadem a příslušnými obcemi. V okamžiku kdy taková dohoda nabude účinnosti, se určité území obce stává součástí jiné obce a na daném území přestávají platit právní předpisy obce, jíž bylo toto území součástí před uzavřením dohody a začínají zde platit právní předpisy obce, jejíž součástí se dotčené území stalo na základě uzavřené dohody. Povinností je zde uzavření této dohody oznámit Ministerstvu financí, příslušnému katastrálnímu úřadu a finančnímu úřadu.<sup>110</sup>

### ***Dohoda o sloučení obcí***

Další veřejnoprávní smlouvou z oblasti koordinačních smluv je i dohoda o sloučení obcí. Dle § 19 zákona o obcích se na základě této dohody mohou sloučit dvě nebo více obcí, které spolu sousedí. Obec, která po sloučení vznikne, nese název na němž se slučované obce dohodnou, v opačném případě takové obci je dán název, o kterém rozhodlo Ministerstvo vnitra. Dohoda o názvu obce je obligatorní podmínkou pro uzavření dohody o sloučení obcí

<sup>108</sup> Tamtéž - § 66a odst. 2

<sup>109</sup> Tamtéž - § 66c odst. 3

<sup>110</sup> § 26 [Změny hranic obcí]. *Beck-online* [online]. Praha: C. H. Beck, 2017 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: [https://www.beck-online.cz/bo/document view.seam?documentId=nnptembqhbpbwk232he3c443c14zdambql4yteoc7obtdenq#](https://www.beck-online.cz/bo/document/view.seam?documentId=nnptembqhbpbwk232he3c443c14zdambql4yteoc7obtdenq#)



a bez ní tedy nelze dohodu o sloučení uzavřít. V případě, že se obce dohodnou na novém názvu, tak i zde je potřebný souhlas Ministerstva vnitra s tímto názvem.<sup>111</sup>

Dohodu o sloučení lze uzavřít pouze na základě rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí a jen v případě, že není do 30 dnů od zveřejnění rozhodnutí zastupitelstev podán návrh na konání místního referenda v této věci. V opačném případě, byl-li podán návrh na konání místního referenda, tak v místním referendu musí dojít k souhlasnému rozhodnutí o sloučení obcí. Obce jsou povinny oznámit krajskému úřadu rozhodnutí svých zastupitelstev, na jejichž základě má dojít ke sloučení, v případě, že ve věci proběhlo místní referendum, je povinností oznámit též rozhodnutí přijaté v místním referendu.<sup>112</sup>

Mezi povinné náležitosti dohody o sloučení dle § 19 odst. 5, zákona o obcích patří:

- den, měsíc a rok, ke kterému se obce slučují,
- název obce a sídlo jejich orgánů,
- určení právních předpisů obcí, které byly vydány slučovanými obcemi, a zůstanou nadále v platnosti,
- výčet katastrálních území,
- určení majetku, včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků, právnických osob a organizačních složek obcí, které se slučují.

Obec, která vznikla na základě dohody o sloučení je pak právním nástupcem slučovaných obcí. Povinností sloučené obce je zaslat opis dohody o sloučení Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu, příslušnému katastrálnímu úřadu a také příslušnému finančnímu úřadu.<sup>113</sup>

### **5. 1. 2. 2 Podle zákona č. 500/ 2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů**

Úprava konkrétních veřejnoprávních smluv koordinačních se nachází i v samotném správním řádu. Přesněji zde můžeme najít úpravu dvou veřejnoprávních smluv a to konkrétně dle § 37 odst. 7 a 8 – *veřejnoprávní smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňující dálkový přístup* a dle § 26 odst. 3 a 4 – *veřejnoprávní smlouva o prosazování elektronické adresy podatelny*. Společným aspektem těchto smluv je, že se na ně vztahují náležitosti pro uzavírání veřejnoprávních smluv, obsažené v ustanovení § 63 zákona o obcích.

<sup>111</sup> VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 141. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>112</sup> Ustanovení § 19 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>113</sup> Tamtéž - §19 odst. 6

Výše zmíněné smlouvy slouží pro řešení situace, kdy správní orgán není schopen zajistit něco, co podle zákona zajišťovat má. Jedná se koordinační smlouvy uzavřené mezi osobou, jejíž je takový správní orgán součástí a obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo. Tyto smlouvy nejčastěji uzavírají malé obce, jejichž obecní úřady nejsou schopny zajistit přístup k úřední desce prostřednictvím internetu nebo přijímat podání elektronickou poštou.<sup>114</sup>

### **5. 1. 2. 3 Podle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů**

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“), upravuje dva typy koordinačních veřejnoprávních smluv. První z nich je v praxi často využíván, jedná se konkrétně o *veřejnoprávní smlouvu, jejímž předmětem je plnění úkolů obecní policie*. Druhou veřejnoprávní smlouvou upravenou tímto zákonem je *veřejnoprávní smlouva o poskytnutí strážníků k plnění úkolů na území obce, kde je vyhlášen krizový stav*.

#### ***Veřejnoprávní smlouva, jejímž předmětem je plnění úkolů obecní policie***

Ne každá obec má možnost si zřídit vlastní obecní policii, příčinou zejména bývá nedostatek prostředků na její zřízení, řešení může obec nalézt v zákoně o obecní policii. Tento právní předpis dle § 3a umožňuje těmto obcím uzavřít s jinou obcí nacházející se v témže kraji, která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu týkající se plnění úkolů obecní policie. Na základě této smlouvy se poskytující obec zavazuje vykonávat úkoly obecní policie pro druhou smluvní stranu. Obecní policie tak bude vykonávat povinnosti plynoucí ze zákona o obecní policii a jiných zvláštních předpisů, i na území obce či obcí, které si obecní policii nezřídily a jsou účastníky této smlouvy. K uzavření takové smlouvy, stejně tak i ke změně jejího obsahu, je potřebný souhlas krajského úřadu, o jehož udělení rozhoduje v rámci přenesené působnosti.<sup>115</sup>

U výše uvedené veřejnoprávní smlouvy se nachází tedy určitá zajímavost, ta tkví v tom, že i přesto že správní řád k uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu samostatné působnosti nepožaduje souhlas nadřízeného orgánu<sup>116</sup>, zákon o obecní policii v tomto případě

<sup>114</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 170. ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>115</sup> Ustanovení § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>116</sup> Viz § 160 odst. 6, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

stanovuje, že uzavření smlouvy podle § 3a je vázáno na souhlas nadřízeného orgánu (resp. krajského úřadu).<sup>117</sup>

Smlouva musí mít dle zákona o obecní policii určité podstatné náležitosti, a to:

- označení smluvních stran,
- rozsah úkolů, jenž má obecní policie vykonávat,
- den, od kterého bude obecní policie tyto úkoly vykonávat,
- způsob úhrady nákladů spojených s výkonem úkolů.<sup>118</sup>

Pro doplnění této problematiky mi přijde vhodné uvést, co je vlastně náplní, resp. co patří do působnosti obecní policie. Primárním cílem obecní policie je zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů podle zákona o obecní policii či zvláštních předpisů.<sup>119</sup>

Dle § 2 zákona o obecní policii mezi další úkoly obecní policie patří:

- přispívání k ochraně a bezpečnosti osob a majetku,
- dohlížení na dodržování pravidel občanského soužití,
- dohlížení na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce,
- podílení se na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích,
- podílení se na dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku a v rozsahu svých povinností a oprávnění stanovených tímto nebo zvláštním zákonem činí opatření k jeho obnovení,
- podílení se na prevenci kriminality v obci,
- provádění dohledu nad dodržováním čistoty na veřejných prostranstvích v obci,
- odhalování přestupků a jiných správních deliktů, jejichž projednávání je v působnosti obce,
- poskytování za účelem zpracování statistických údajů Ministerstvu vnitra na požádání údaje o obecní policii.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 462. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8.

<sup>118</sup> Ustanovení § 3a odst. 3 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>119</sup> Ustanovení § 2 - Tamtéž

<sup>120</sup> Tamtéž

### ***Veřejnoprávní smlouva o poskytnutí strážníků k plnění úkolů na území obce, kde je vyhlášen krizový stav***

Tato smlouva je upravena v § 3b zákona o obecní policii. Zmíněné ustanovení obcím určuje spolupracovat v případech, kdy je vyhlášen tzv. krizový stav. Krizovým stavem se zde rozumí stav nebezpečí<sup>121</sup>, nouzový stav nebo stav ohrožení státu<sup>122</sup>.

V případě vyhlášení krizového stavu na území obce je starosta takové obce oprávněn uzavřít se starostou jiné obce smlouvu o poskytnutí strážníků.<sup>123</sup>

Mezi zákonné náležitosti takové smlouvy patří:

- názvy obcí, které jsou smluvními stranami,
- právní titul pro uzavření veřejnoprávní smlouvy,
- počet poskytnutých strážníků,
- časový úsek, na který jsou strážníci poskytnuti,
- vymezení konkrétních úkolů, které budou poskytnutí strážníci plnit.<sup>124</sup>

Činnost poskytnutých strážníků řídí starosta obce, jemuž byli tito strážníci na základě veřejnoprávní smlouvy poskytnuti, v případě že se starostové dotčených obcí nedohodnou jinak. Jeho povinností je také informovat hejtmana kraje (na jehož území se dotčená obec nachází), před využitím poskytnutých strážníků.<sup>125</sup>

## **5. 2 Veřejnoprávní smlouvy subordinační**

Druhým typem veřejnoprávních smluv jsou tzv. veřejnoprávní smlouvy subordinační. Představují veřejnoprávní smlouvy kde jednou smluvní stranou je subjekt výkonu veřejné správy a na straně druhé soukromá osoba, neboli adresát veřejné správy (fyzická osoba či právnická osoba) vůči němuž je veřejná správa vykonávána.<sup>126</sup>

Musí se přitom vždy jednat o osoby, které by byly účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení podle části druhé zmíněného zákona. Subordinační

---

<sup>121</sup> Viz § 3 odst. 1 Zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>122</sup> Viz čl. 5 – 7 Ústavního zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>123</sup> Ustanovení 3b zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>124</sup> Tamtéž

<sup>125</sup> Tamtéž - § 3c odst. 1 písm. a), b)

<sup>126</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 334 – 335. ISBN 978-80-7380-381-0.

veřejnoprávní smlouva se uzavírá namísto vydání rozhodnutí<sup>127</sup>. Další podmínkou účinnosti této smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 či 3 správního řádu (tzv. dotčení účastníci nebo účastníci, o nichž tak stanoví zvláštní zákon). Správní orgán zde postupuje podle institutu souhlasu třetích osob (dle § 168 správního řádu).<sup>128</sup> V souvislosti s výše uvedenou skutečností je vhodné poznamenat, že uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy namísto vydání rozhodnutí není pro tyto další účastníky příliš výhodné, neboť v případě že dojde k uzavření veřejnoprávní smlouvy, tak se zde nemohou odvolat tak, jako by tomu bylo jinak v případě eventuálního rozhodnutí.<sup>129</sup>

*„Smluvním stranami i této veřejnoprávní smlouvy musí být vždy jen takové subjekty, které mají právní subjektivitu, tzn. že i když právní úprava tady hovoří o správním orgánu, smluvní stranou takovéto veřejnoprávní smlouvy musí být vždy osoba uvedená v § 160 odst. 1, jejíž součástí je daný správní orgán, a tento orgán potom bude jménem takové smluvní strany vystupovat a jednat.“<sup>130</sup>*

Subordinace, zde nepředstavuje nerovné postavení smluvních stran ve smyslu, že by správní orgán byl nadřazen a měl možnost druhému účastníkovi smlouvy něco diktovat. Ale představuje pro správní orgán možnost namísto správního aktu uzavřít veřejnoprávní smlouvu, jež nahradí tento akt. V případě, že smlouva bude ze strany účastníka nedodržena, může ji správní orgán nahradit klasickým správním aktem.<sup>131</sup>

Dle Hendrycha lze subordinační veřejnoprávní smlouvy rozdělit do tří podskupin:

1. *„úkony zákonem výslovně označené za veřejnoprávní smlouvy,*
2. *úkony, které jsou, nebo byly výslovně považovány za veřejnoprávní smlouvy soudní nebo správní praxí, a instituty podobné,*
3. *úkony, jejichž veřejnoprávní povahu lze dokládat nebo o ní spekulovat toliko doktrinárně.“<sup>132</sup>*

---

<sup>127</sup> Nepřichází v úvahu namísto vydání jakéhokoliv rozhodnutí ve správním řízení, ale jen tehdy a tam, kde s touto alternativou výslovně počítá zvláštní zákon. (PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 464. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8).

<sup>128</sup> Ustanovení § 161 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>129</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 463 - 464. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8.

<sup>130</sup> Tamtéž

<sup>131</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 779. ISBN 978-80-7400-607-4.

<sup>132</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), s. 174 - 180. ISBN 978-80-7400-624-1.

První podskupinu tvoří smlouvy, které jsou aktuální alternativou správních aktů. Tyto smlouvy lze označit za *volitelné veřejnoprávní smlouvy*, neboť je zde dán prostor pro volbu, zda uzavřít veřejnoprávní smlouvu nebo vydat správní akt. V současné době mezi takové smlouvy patří:

- *veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí,*
- *veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení,*
- *veřejnoprávní smlouva o akreditaci subjektů posuzování shody.<sup>133</sup>*

Dále sem řadíme tzv. *autorizační veřejnoprávní smlouvy*. Prostřednictvím těchto smluv dochází ke zprostředkování exkluzivní účasti soukromých osob na plnění úkolů státní správy. Jde o následující dohody:

- *veřejnoprávní smlouva o provozování národního střediska kybernetické bezpečnosti (CERT),*
- *veřejnoprávní smlouva o pověření uznané kvalifikační společnosti výkonem státní správy na úseku národní plavby,*
- *veřejnoprávní smlouva o oprávnění vydávat osvědčení o původu bioproduktů, biopotravin nebo tzv. ostatních bioproduktů a provádět kontroly a některé další odborné úkony,*
- *veřejnoprávní smlouva o provádění kontroly údajů o biomase určené k výrobě biopaliv,*
- *veřejnoprávní smlouvy o provádění dílčích zkušebních úkonů v řízení o uznání osiva nebo sadby,*
- *veřejnoprávní smlouva o distribuci emisních plaket,*
- *veřejnoprávní smlouva o realizaci kompenzačních opatření nestacionárních zdrojích znečišťování ovzduší.<sup>134</sup>*

Druhou skupinu reprezentují takové veřejnoprávní smlouvy, jež jsou nebo byly za tyto smlouvy výslovně považovány soudní či správní praxí. Takovou veřejnoprávní smlouvou mohou být:

- *dohody na podporu zaměstnanosti:*
  - *dohoda o zabezpečení pracovní rehabilitace a dohoda o zabezpečení poradenství,*

---

<sup>133</sup> Tamtéž

<sup>134</sup> Tamtéž

- *dohoda o přípravě k práci,*
- *dohoda o vytvoření chráněného pracovního místa,*
- *dohody o rekvalifikaci,*
- *dohoda o vytváření veřejně prospěšných prací a dohoda o vytváření společensky účelných pracovních míst,*
- *dohody o poskytnutí příspěvků v rámci aktivní politiky zaměstnanosti,*
- *dohoda o poskytnutí hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a dohoda o poskytnutí hmotné podpory rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců,*
- *dohoda o sdíleném zprostředkování zaměstnání.*
- *smluvní zvláštní ochrana přírody – př. smlouva o vyhlášení zvláště chráněného území,*
- *smlouvy o pověření právnické osoby stanovenými činnostmi souvisejícími se specializačním vzděláváním lékařů nebo některých nelékařských zdravotnických pracovníků,*
- *dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů.*<sup>135</sup>

Třetí skupinu tvoří veřejnoprávní smlouvy, jejichž veřejnoprávní povahu lze dokládat doktrinálně. Zde je „*třeba podotknout, že jejich chápání je ještě méně vyhraněné. Veřejnoprávní prvek, který je v nich obsažen, je evidentní, je ovšem otázkou, natolik profiluje samotnou povahu smlouvy.*“<sup>136</sup>

Do této podskupiny subordinačních veřejnoprávních smluv se řadil institut *dohody o zařazení do aktivní zálohy*. Na základě této dohody docházelo k dobrovolnému převzetí branné povinnosti. Tato dohoda byla k 1. červenci 2016 nahrazena institutem *dobrovolného převzetí branné povinnosti*.<sup>137</sup>

### **5. 2. 1 Příklady veřejnoprávních smluv subordinačních jako projevu činnosti územní samosprávy**

V následujícím textu uvedu příklady subordinačních veřejnoprávních smluv, které upravuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

<sup>135</sup> Tamtéž

<sup>136</sup> Tamtéž

<sup>137</sup> Tamtéž

### **5. 2. 1. 1 Podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů**

Ve stavebním zákoně můžeme nalézt úpravu typických veřejnoprávních smluv subordinačních. Dle § 4 odst. 1 stavebního zákona mohou orgány územního plánování a stavební úřady, v rámci své činnosti, uzavřít s žadatelem na místo vydání správního rozhodnutí veřejnoprávní smlouvu v případech, kdy tak stanoví stavební zákon. Takovéto veřejnoprávní smlouvy, které mohou nahradit vydání individuálního správního aktu, nalezneme ve stavebním zákoně na dvou místech. Prvním příkladem je *veřejnoprávní smlouva nahrazující některá územní rozhodnutí* a příkladem druhým je *veřejnoprávní smlouva o provedení stavby*. V práci se zaměřím pouze na veřejnoprávní smlouvu nahrazující některá územní rozhodnutí.

#### ***Veřejnoprávní smlouva nahrazující některá územní rozhodnutí***

Jedná se o veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území. Právní úpravu tohoto institutu nalezneme v § 78a stavebního zákona.

Smluvní strany této smlouvy tvoří stavební úřad a žadatel. Smlouva se uzavírá na základě návrhu veřejnoprávní smlouvy, kterou žadatel předloží stavebnímu úřadu. Takový návrh musí obsahovat podstatné náležitosti podle stavebního zákona a to:

- označení smluvních stran,
- náležitosti výroku územního rozhodnutí,
- údaje a podmínky, které vyplývají ze závazných stanovisek dotčených orgánů,
- odůvodnění souladu zejména s vydanou územně plánovací dokumentací, cíli a úkoly územního plánování a požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (§ 90 stavebního zákona).

Dále žadatel v návrhu uvede osoby, které by byly účastníky územního řízení a připojí k němu dokumentaci v rozsahu jako k žádosti o vydání územního rozhodnutí vč. situačního výkresu na podkladě katastrální mapy a závazná stanoviska popř. rozhodnutí dotčených orgánů. Dále připojí doklad či opatření prokazující jeho vlastnické právo k pozemku nebo stavbě.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Ustanovení § 78a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.



Stavební úřad je povinen návrh veřejnoprávní smlouvy posoudit do 30 dnů ode dne předložení návrhu. V rámci této doby stavební úřad posuzuje, zda byly splněny podmínky pro uzavření veřejnoprávní smlouvy a následně vyvěsí informaci o podaném návrhu na úřední desku po dobu osmi dnů.<sup>139</sup>

Dle § 78a odst. 10 obsahové náležitosti upravuje prováděcí předpis, jímž je vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Dle této vyhlášky mezi obsahové náležitosti veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí patří:

- označení smluvních stran a označení třetích osob, kterými jsou osoby, které by byly účastníky územního řízení,
- grafickou přílohu,
- další náležitosti lišící se podle toho, zda se jedná o rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o změně využití území či rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území.<sup>140</sup>

Na základě posouzení návrhu se stavební úřad rozhodne, jestli návrh přijme či odmítne. V případě, že návrh odmítl je jeho povinností žadateli sdělit důvody odmítnutí. Povinností žadatele je zajistit souhlasy s veřejnoprávní smlouvou od všech osob, které by byly účastníky územního řízení a následně tyto souhlasy spolu s veřejnoprávní smlouvou a grafickou přílohou k vyznačení účinnosti předložit stavebnímu úřadu. Po vyznačení účinnosti stavební úřad vyvěsí oznámení o uzavření veřejnoprávní smlouvy na úřední desce po dobu 15 dnů. Následně veřejnoprávní smlouvu s vyznačením účinnosti doručí místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem.<sup>141</sup>

Pokud není dohodnuto jinak, tak účinky této smlouvy zanikají uplynutím dvou let ode dne její účinnosti. Nejdéle však lze dohodnout tuto dobu na pět let. Účinky veřejnoprávní smlouvy nezanikají:

- bylo-li na základě žádosti podané v době její účinnosti vydáno pravomocné stavební povolení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů, nebo nabyli-li v době její účinnosti právních účinků souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru,

---

<sup>139</sup> Ustanovení § 78 odst. 2, 3 Tamtéž

<sup>140</sup> Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření - § 16.

<sup>141</sup> Ustanovení § 78a odst. 4, 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

- bylo-li v době její účinnosti započato s využitím území pro stanovený účel v případech, kdy se povolovací rozhodnutí nebo jiný úkon nevydává,
- vzniklo-li na základě oznámení stavebního záměru posouzeného autorizovaným inspektorem podaného v době její účinnosti právo stavební záměr realizovat,
- byla-li na základě návrhu veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení podaného v době její účinnosti uzavřena tato veřejnoprávní smlouva a tato veřejnoprávní smlouva nabyla účinnosti.<sup>142</sup>

Výše uvedená smlouva pozbývá účinnosti dnem, kdy stavební úřad obdržel sdělení žadatele, že upustil od záměru, ke kterému se veřejnoprávní smlouva vztahuje. V případě, že již byla realizace záměru již zahájena, výše uvedené tvrzení neplatí. Veřejnoprávní smlouvu lze změnit, a to na základě dohody mezi stavebním úřadem a žadatelem či z moci úřední. V případě dohody se tato dohoda řídí příslušnými ustanoveními stavebního zákona (konkrétně § 94 odst. 1. Z moci úřední lze smlouvu změnit či zrušit samotným výrokem v rozhodnutí o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření.<sup>143</sup>

Do jednoho roku od účinnosti této smlouvy, může být z moci úřední zahájeno přezkumné řízení dle správního řádu.<sup>144</sup>

### 5. 3 Smlouvy mezi účastníky

Třetí kategorie veřejnoprávních smluv jsou tzv. smlouvy mezi účastníky. Právní úpravu těchto smluv nalezneme v § 162 správního řádu.

Někteří autoři zastávají názor, že tyto smlouvy by měly být spíše označovány jako smlouvy mezi soukromými osobami.<sup>145</sup>

Jedná se o okruh veřejnoprávních smluv, které se uzavírají mezi fyzickými a právnickými osobami, které by byly účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu (tj. hlavními účastníky řízení), popř. mezi těmi kdo již účastníky takového řízení jsou, kdyby probíhalo v dané věci správní řízení, nevylučuje-li to povaha věci či nestanoví-li zvláštní zákon jinak.<sup>146</sup>

<sup>142</sup> Tamtéž – ustanovení § 78 odst. 5

<sup>143</sup> Tamtéž – ustanovení § 78 odst. 6 a 7

<sup>144</sup> Tamtéž – ustanovení § 78 odst. 9

<sup>145</sup> K tomu např. SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 180. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>146</sup> Ustanovení § 162 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

*„Předmětem takové veřejnoprávní smlouvy zde bude ujednání o převodu nebo způsobu výkonu jejich veřejných subjektivních práv nebo povinností, které byly zpravidla založeny vydáním rozhodnutí správního orgánu. Vyloučit nelze ani případy, že takto bude ujednáno ve vztahu k subjektivním právům či povinnostem, které byly založeny veřejnoprávní smlouvou namísto vydání rozhodnutí.“<sup>147</sup>*

Správní řád, jak již bylo uvedeno výše, u těchto smluv výslovně nevyžaduje, aby tyto smlouvy byly uzavírány jen v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon, nicméně se najdou i případy, kdy zvláštní právní předpis výslovně takové pravidlo stanoví. Příkladem takové situace je např. ustanovení § 69 odst. 3 stavebního zákona, kde tento zákon počítá s tím, že *„práva a povinnosti z regulačního plánu vydaného na žádost lze převést písemnou veřejnoprávní smlouvou, jejíž přílohou je regulační plán.“* Právě proto pro tyto případy správní řád v § 162 odst. 1 uvádí, že veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv či povinností lze uzavřít jen tehdy, nevyklučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.<sup>148</sup>

K uzavření tohoto druhu smluv je zapotřebí souhlasu správního orgánu<sup>149</sup>, jenž má povahu rozhodnutí a lze se proti němu odvolat. Správní orgán ve svém rozhodnutí posuzuje formální a obsahové náležitosti smlouvy z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Veřejnoprávní smlouva v těchto případech je uzavřena až udělením souhlasu správního orgánu.<sup>150</sup> *“Tam kde k veřejnoprávní smlouvě o převodu veřejných subjektivních práv či povinností nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv či povinností mezi účastníky přistoupí (stane se „smluvní stranou“) správní orgán, platí (nevyvratitelné právní domněnka), že tím samým udělil tento orgán k uzavření smlouvy souhlas. K uvedenému přistoupení ovšem může dojít pouze tehdy, je-li na uzavření dané smlouvy veřejný zájem.“<sup>151</sup>*

Tradičně právní teorie rozeznává pouze veřejnoprávní smlouvy koordinační a subordinační. Proto veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky bývají teorií řazeny mezi subordinační smlouvy. Účelem těchto smluv je nahradit poměrně složité a formální správní řízení neformálnější dohodou stran se souhlasem správního orgánu.<sup>152</sup>

---

<sup>147</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor, s. 466. ISBN 978-80-7502-202-8.

<sup>148</sup> Tamtéž

<sup>149</sup> Takového, který by byl příslušný ke správnímu řízení, pokud by se v dané věci vedlo.

<sup>150</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 336. ISBN 978-80-7380-381-0.

<sup>151</sup> Tamtéž

<sup>152</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 785. ISBN 978-80-7400-607-4.

## 6 Procesní aspekty veřejnoprávních smluv

Poté co jsem se v předchozích třech kapitolách zaměřila zejména na teoretické a obecně pojmové vymezení institutu veřejnoprávních smluv, na jeho zakotvení v našem právním řádu a následně na vymezení jednotlivých druhů veřejnoprávních smluv, tak v následující kapitole se zaměřím na procesní stránku v této oblasti.

Budu se zde zabývat procesními aspekty, mezi něž nepochybně patří proces uzavírání veřejnoprávních smluv a přezkoumání jejich souladu s právními předpisy. Následně sem řadím otázky týkající se změny obsahu těchto smluv, podmínky jejich vypovězení a zrušení a v neposlední řadě také jakým způsobem se řeší spory, které plynou z veřejnoprávních smluv. Právní úpravu výše zmíněných institutů můžeme nalézt v páté části správního řádu, kde podle ustanovení § 170 se při postupu podle této části obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu. V uvedených částech nalezneme úvodní ustanovení, obecné zásady a obecná ustanovení o správním řízení.

Jak vyplývá z rozsudku<sup>153</sup> Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Odo 1104/2005, ve kterém konstatoval, že „*veřejnoprávní úprava se často neobejde bez uplatnění institutů práva soukromého*“, tak i pro oblast veřejnoprávních smluv upravenou v části páté správního řádu platí, že subsidiárně se také přiměřeně použijí ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, nevyklučuje-li to povaha a účel veřejnoprávní smlouvy s výjimkou správním řádem taxativně vymezených ustanovení jako jsou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení.<sup>154</sup>

### 6. 1 Uzavírání veřejnoprávních smluv

Úpravu uzavírání veřejnoprávních smluv nalezneme ve správním řádu konkrétně v ustanoveních §163 – 164. Zde právní režim správního řádu, týkající se uzavírání těchto smluv je jakousi obdobou úpravy uzavírání soukromoprávních smluv podle občanského

---

<sup>153</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. 32 Odo 1104/2005. In: *Beck-online* [online]. 2014 [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembqg5pxexzygzwg2lw>

<sup>154</sup> Ustanovení § 170 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

zákoníku. V porovnání s občanskoprávní úpravou je ta, která je obsažená ve správním řádu více kogentní.<sup>155</sup>

Návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy je vždy projev vůle učiněný v písemné formě směřující k jejímu uzavření, který je určen jedné nebo více určitým osobám. Tento návrh musí být dostatečně obsahově určitý, a má-li jím být v případě jeho přijetí jeho navrhovatel vázán, musí tato skutečnost jednoznačně vyplývat z projevu jeho vůle v daném návrhu.<sup>156</sup> „ *V takovém případě je navrhovatel svým návrhem vázán od okamžiku, kdy návrh dojde smluvní straně či stranám, kterým je určen. Jestliže předmětný návrh již došel ke svým adresátům, nemůže jej navrhovatel zrušit, či jinak vzít zpět, ledaže by se na tom všechny strany dohodly.*“<sup>157</sup> Dle § 163 odst. 2 může navrhovatel návrh zrušit jen v případě, že dojde projev o zrušení osobě, které je určen, dříve příp. současně s návrhem smlouvy, to platí i v případě, že je návrh smlouvy neodvolatelný.

Zákon ve svých ustanoveních také upravuje důvody zániku takového návrhu. Mezi důvody zániku patří:

- uplynutím lhůty, která v něm byla pro přijetí určena, pokud v ní návrh nebyl přijat,
- pokud nebyla určena lhůta pro přijetí, uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované veřejnoprávní smlouvy a k rychlosti prostředků, které navrhovatel smlouvy použil pro zaslání návrhu smlouvy,
- okamžikem, kdy projev o odmítnutí návrhu smlouvy dojde navrhovateli.<sup>158</sup>

Správní řád zde také počítá se situací, že k předložení návrhu smlouvy nebo k jeho přijetí mohou být zájemci vyzváni a to způsobem podle § 146 odst. 2 správního řádu.<sup>159</sup> „ *V takovém případě není adresován konkrétní návrh smlouvy jednomu adresátovi, ale jsou stanoveny požadavky, které jsou zveřejněny vůči neurčitému okruhu adresátů s výzvou k podání nabídek, z nichž bude vybrána ta, který nejlépe odpovídá stanoveným požadavkům (výběrové řízení).*“<sup>160</sup>

Podle správního řádu pro veřejnoprávní smlouvu obligatorně platí, že vždy musí mít písemnou formu a projevy smluvních stran musí být na téže listině. Veřejnoprávní smlouva je

<sup>155</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012. Student (Leges), s. 339. ISBN 978-80-87576-15-1.

<sup>156</sup> Ustanovení § 163 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>157</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor, s. 468. ISBN 978-80-7502-202-8.

<sup>158</sup> Ustanovení § 163 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>159</sup> Ustanovení § 163 odst. 4 - tamtéž

<sup>160</sup> PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 326. ISBN 978-80-7239-281-0.

uzavřena okamžikem podpisu poslední smluvní strany, v případě, že smluvní strany jsou přítomny současně. Pro případ, že by smlouvu podepisovaly smluvní strany bez přítomnosti navrhovatele platí, že smlouva je uzavřena okamžikem, kdy návrh veřejnoprávní smlouvy opatřený podpisy ostatních osob, jimž byl určen, dojde navrhovateli.<sup>161</sup>

Dle § 164 odst. 3 jsou zvláštním případem smlouvy, kde zákon stanoví, že k jejímu uzavření je potřeba souhlas správního orgánu. Zde je veřejnoprávní smlouva uzavřena dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci. Povinností správního orgánu, který souhlas vydal, je vyvěsit tuto veřejnoprávní smlouvu na své úřední desce. Požadavek zveřejnění této smlouvy bude zpravidla naplněn v případě, že tato smlouva bude na úřední desce správního orgánu vyvěšena po dobu minimálně 15 dnů, přestože správní řád žádnou lhůtu výslovně neuvádí.<sup>162</sup>

## 6. 2 Přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy

S ohledem na to, že veřejnoprávní smlouvy mohou v některých případech nahrazovat správní rozhodnutí je určitou nezbytností, aby správní řád řešil otázky přezkumu smlouvy, a to jak co do věcné správnosti, tak souladu s právními předpisy a souladu s povinnostmi zúčastněných stran.<sup>163</sup>

Uzavírání veřejnoprávních smluv obecně nepodléhá úpravě správního řízení, nedá se proti uzavřené veřejnoprávní smlouvě odvolat a zároveň u těchto smluv nelze přímo přezkoumat jejich soulad s právními předpisy ve správním soudnictví. Nicméně správní řád ve svých ustanoveních výslovně počítá s možností přezkoumání souladu veřejnoprávních smluv, s právními předpisy, za podstatného využití pravidel uvedených v § 94 – 99 o přezkumném řízení s tím, že pokud přezkumný orgán zjistí předmětný rozpor v takové smlouvě, může danou veřejnoprávní smlouvu pouze zrušit, nemůže ji změnit.<sup>164</sup>

Přezkum veřejnoprávní smlouvy zde lze učinit pouze z úřední povinnosti. Každá smluvní strana, která není správním orgánem, může do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděla o důvodu pro přezkumné řízení, učinit podnět k provedení přezkumného řízení. V případě, že správní orgán v rámci přezkumného řízení zjistí, že daná veřejnoprávní smlouva je v rozporu

---

<sup>161</sup> Ustanovení § 164 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>162</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 338. ISBN 978-80-7380-381-0.

<sup>163</sup> PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 327. ISBN 978-80-7239-281-0.

<sup>164</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor, s. 471. ISBN 978-80-7502-202-8.

s právními předpisy, tak takovou veřejnoprávní smlouvu zruší.<sup>165</sup> Zde se uplatňuje zásada ochrany dobré víry (viz § 97 odst. 3 správního řádu). Jestliže správní orgán dojde „k závěru, že veřejnoprávní smlouva je uzavřena v rozporu s právním předpisem, avšak újma, která by jejím zrušením nebo změnou vznikla některé ze smluvních stran, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která v důsledku porušení právního předpisu vznikla jiné smluvní straně nebo veřejnému zájmu, řízení usnesením zastaví. Usnesení se poznamenává pouze do spisu a účastníci se o něm vhodným způsobem vyrozmí.“<sup>166</sup>

§ 165 odst. 3 správního řádu nám říká, že v případě, že jsou v rozporu s právními předpisy jen některá ustanovení veřejnoprávní smlouvy, tak dojde ke zrušení jen těchto ustanovení, ale pouze za předpokladu, že z povahy smlouvy nebo jejího obsahu či z okolností, za nichž byla uzavřena, nevyplývá, že je nelze oddělit od ostatních.

U veřejnoprávních smluv se neuvažuje o neplatnosti, jejich vady se řeší v přezkoumávání zákonnosti. Z čehož vyplývá, že ke zrušení takové smlouvy může docházet i v případech, které důvody neplatnosti soukromoprávních smluv podle občanského zákoníku nezahrnují. Zrušení veřejnoprávní smlouvy či její části nevede k zániku právních vztahů, které následně na jejím základě vznikly.<sup>167</sup>

U koordinačních a subordinačních veřejnoprávních smluv je věcně příslušným správním orgánem k přezkoumání řízení orgán, který je oprávněn řešit spory z těchto veřejnoprávních smluv (viz 6. 5 Spory z veřejnoprávních smluv). U smluv mezi účastníky je tímto orgánem správní orgán, jež je nadřízený správnímu orgánu, který dával souhlas potřebný k uzavření takové smlouvy.<sup>168</sup>

Co se týče účastníků řízení o přezkoumání souladu koordinačních a subordinačních veřejnoprávních smluv s právními předpisy, tak účastníky takového řízení budou jejich smluvní strany. V případě veřejnoprávních smluv, jejichž předmětem je převod nebo způsob výkonu jejich veřejných subjektivních práv či povinností, se mezi účastníky řízení řadí též správní orgán, jehož souhlas je třeba k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy.<sup>169</sup>

<sup>165</sup> Ustanovení § 165 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>166</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012. Student (Leges), s. 342. ISBN 978-80-87576-15-1.

<sup>167</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 339 - 340. ISBN 978-80-7380-381-0.

<sup>168</sup> Ustanovení § 165 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdních předpisů.

<sup>169</sup> Ustanovení § 165 odst. 6 - tamtéž

### 6. 3 Změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy

Změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy je upraveno v § 166 – 167 správního řádu. Z logiky věci vyplývá, že jelikož jsou veřejnoprávní smlouvy vždy primárně výsledkem nějakého konsenzuálního ujednání mezi smluvními stranami, tak lze již takovoto uzavřené veřejnoprávní smlouvy, dohodou těchto stran (projev shodné svobodné vůle) obsahově změnit a to zpravidla formou dodatků k těmto smlouvám.<sup>170</sup>

Správní řád zde pro **změnu obsahu** veřejnoprávní smlouvy, stejně tak jako pro smlouvu samotnou obligatorně předepisuje písemnou formu. V případě, že byl k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlas správního orgánu či třetí osoby, lze obsah takovoto smlouvy změnit pouze tehdy, je – li písemná dohoda o změně obsahu kromě souhlasu smluvních stran opatřena i souhlasem takového orgánu či třetí osoby. Zde je taková dohoda uzavřena dnem, kdy tento souhlas nabyl právní moci. I zde platí povinnost správního orgánu, který dal souhlas k dohodě o změně obsahu smlouvy, že uvedenou dohodu zveřejní na své úřední desce.<sup>171</sup>

*„Obecně lze říci (ač to zákon nestanoví výslovně), že na uzavření dohody o změně obsahu veřejnoprávní smlouvy se použijí ustanovení správního řádu upravující uzavírání veřejnoprávních smluv.“<sup>172</sup>*

**Vypovědět** veřejnoprávní smlouvu dle § 166 odst. 2 správního řádu lze pouze tehdy, jestliže to bylo ve smlouvě smluvními stranami dohodnuto a jen za předpokladu, že ve smlouvě byla dohodnuta výpovědní lhůta. Z výše uvedeného lze tedy soudit, že „pouhé“ opomenutí dohody o konkrétní výpovědní lhůtě činí takovou veřejnoprávní smlouvu v podstatě „nevypověditelnou“.<sup>173</sup> Zákon zde opět stanovuje, že výpověď lze učinit pouze písemnou formou. *„V takových to případech pak platí, že veřejnoprávní smlouva pozbývá platnosti uplynutím výpovědní lhůty počítáno od doručení druhé smluvní straně.“<sup>174</sup>*

Je tedy důležité, aby potencionální smluvní strany na možnost ujednání výpovědi včetně výpovědní lhůty ve veřejnoprávní smlouvě pamatovaly již při jejím samotném

<sup>170</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor, s. 472. ISBN 978-80-7502-202-8.

<sup>171</sup> Ustanovení § 166 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>172</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 341. ISBN 978-80-7380-381-0.

<sup>173</sup> Tamtéž

<sup>174</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor, s. 473. ISBN 978-80-7502-202-8.



uzavírání. Není však vyloučeno, aby v případě, že se na tom smluvní strany shodnou, byla možnost výpovědi do této smlouvy včleněna až následně některou z jejich změn.<sup>175</sup>

Jak vyplývá z e závěru poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006 č. 52 příp. také z rozsudku Městského soudu v Praze čj. 7 ca 123/2005 – 28 (viz níže) vhodné je také poukázat na fakt, že k výpovědi veřejnoprávní smlouvy není potřebný souhlas nadřízeného správního orgánu, a to ani v případě, že k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy tento souhlas potřebný byl.

Ze závěrů poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu – závěr č. 52 ze dne 11. 12. 2006: „*výpovědi veřejnoprávní smlouvy podle § 166 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není třeba souhlasu nadřízeného správního orgánu, a to ani za toho předpokladu, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy je souhlas nadřízeného správního orgánu potřebný.*“<sup>176</sup>

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2006, čj. 7 Ca 123/2005 – 28: „*souhlas s uzavření veřejnoprávní smlouvy, již smluví strany přenesou výkon přenesené působnosti obce, nelze vázat na podmínku, že k výpovědi takové veřejnoprávní smlouvy je zapotřebí souhlasu krajského úřadu.*

*Současná účinná úprava těchto veřejnoprávních smluv k výpovědi smlouvy také žádný souhlas nevyžaduje (ustanovení § 166 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.). Tato výpověď není zrušením veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 167 zákona č. 500/2004 sb., neboť sám tento zákon tyto právní instituty rozlišuje.*“<sup>177</sup>

Správní řád také upravuje institut **zrušení** veřejnoprávní smlouvy, kdy veřejnoprávní smlouvu lze zrušit na základě písemného návrhu na zrušení. Tento návrh může smluvní strana podat jen v případě, že to bylo ve veřejnoprávní smlouvě předem dohodnuto anebo stanoveno v dalších taxativně stanovených důvodech, které upravuje správní řád. Podle správního řádu mezi takové důvody patří:

- podstatná změna poměrů, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, a plnění této smlouvy nelze proto na smluvní straně spravedlivě požadovat,
- rozpor veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, do kterého se tato smlouva dostala (př. z důvodu následné změny právní úpravy),

---

<sup>175</sup> Tamtéž

<sup>176</sup> Závěr č. 52 – ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006. In: *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: [file:///C:/Users/X200MA/Downloads/Zavery\\_poradního\\_sboru\\_MV\\_ke\\_správnímu\\_řádu\\_2005-2017.pdf](file:///C:/Users/X200MA/Downloads/Zavery_poradního_sboru_MV_ke_správnímu_řádu_2005-2017.pdf)

<sup>177</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2006, čj. 7 Ca 123/2005 – 28.

- ochrana veřejného zájmu,
- případ kdy vyšly najevo skutečnosti, které existovaly v době uzavírání veřejnoprávní smlouvy a nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy, a tato smluvní strana prokáže, že by s jejich znalostí takovou smlouvu neuzavřela.<sup>178</sup>

Pokud smluvní strana z některých z výše uvedených důvodů podá písemný návrh na zrušení takové smlouvy a ostatní strany s ní vysloví souhlas, tak tato smlouva zaniká dnem, kdy písemný souhlas poslední smluvní strany došel smluvní straně, jež podala návrh. Následně by tato smluvní strana měla o svém počínu písemně informovat ostatní smluvní strany.<sup>179</sup> Také zde platí, že pokud bylo k uzavření veřejnoprávní smlouvy potřeba souhlasu nadřízeného správního orgánu, vyžaduje se tento souhlas i ke zrušení této smlouvy.<sup>180</sup>

V případě, že nastane situace, kdy některá ze smluvní stran se zrušením veřejnoprávní smlouvy nesouhlasí, může ta smluvní strana, která návrh na zrušení podala, požádat o rozhodnutí správní orgán, který je příslušný rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv. Ten v případě, že je naplněn některý ze zákonem stanovených důvodů pro zrušení veřejnoprávní smlouvy zpravidla takovou veřejnoprávní smlouvu zruší, není však dle správního řádu povinen ji zrušit. V těchto případech taková smlouva zaniká dnem právní moci tohoto zrušovacího rozhodnutí. Z ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu vyplývá, že na vydání zrušovacího rozhodnutí není právní nárok. Stručně lze tedy říci, že pokud není zákonem stanovený důvod pro zrušení veřejnoprávní smlouvy, tak v těchto případech správní orgán návrh na zrušení takové smlouvy zamítne.<sup>181</sup>

## 6. 4 Souhlas třetích osob

Souhlas třetích osob je upraven v ustanovení § 168. Zmíněné ustanovení je jakýmsi speciálním ustanovením, jímž se doplňuje předchozí úprava ve spojení s podmínkami nabytí účinků uzavření veřejnoprávních smluv. Pravidlo souhlasu třetích osob se vztahuje na veškeré veřejnoprávní smlouvy vyjma smluv koordinačních.<sup>182</sup>

<sup>178</sup> Ustanovení § 167 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>179</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 342. ISBN 978-80-7380-381-0.

<sup>180</sup> Ustanovení § 167 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>181</sup> SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 342. ISBN 978-80-7380-381-0.

<sup>182</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor, s. 475. ISBN 978-80-7502-202-8.

Veřejnoprávní smlouva, která se dotýká práv nebo povinností třetí osoby, nabývá účinnosti až v okamžiku, kdy tato osoba s ní vysloví písemný souhlas.<sup>183</sup>

Zákonná úprava zde nepředepisuje, kdy má být v průběhu uzavírání veřejnoprávní smlouvy tento souhlas udělen, z čehož lze vyvodit, že jej lze obstarávat i před vlastním podpisem smlouvy, stejně tak i v den jejího podpisu či po něm. V případě, že třetí osoba nebude s řešením v dané věci s uzavřením veřejnoprávní smlouvy souhlasit a souhlas tedy neudělí, tak není možné veřejnoprávní smlouvu uzavřít, v takové situaci přichází řešení v podobě správního řízení, kdy namísto uzavření veřejnoprávní smlouvy správní orgán vydá rozhodnutí, v němž využije podkladů získaných při přípravě této smlouvy.<sup>184</sup>

## 6. 5 Spory z veřejnoprávních smluv

Spory z veřejnoprávních smluv jinak také institut závazku z veřejnoprávních smluv upravuje ustanovení § 169 správního řádu. Uvedené ustanovení zejména upravuje, který orgán je věcně příslušný v dané věci rozhodovat.

V případě, že mezi smluvními stranami veřejnoprávní smlouvy vznikne spor, a ty jej nevyřeší formou dohody tak spory z těchto smluv řeší<sup>185</sup>:

- *Ministerstvo vnitra* jde-li o koordinační veřejnoprávní smlouvy a alespoň jednou ze smluvních stran je kraj nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností. V těchto případech Ministerstvo vnitra věc projedná s věcně příslušným ministerstvem či jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem,
- *Krajský úřad* jde-li o veřejnoprávní smlouvu koordinační a pokud jsou smluvními stranami obce, které nejsou obcemi rozšířenou působností. To celé platí jen v případě, že věc nepřeveze Ministerstvo vnitra,
- *Správní orgán, který je společně nadřízen smluvním stranám*, pokud jde o jakoukoliv jinou veřejnoprávní smlouvu koordinační. V případě, že takový orgán není, spor řeší v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám,
- *Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy*, jestliže jde o subordinační veřejnoprávní smlouvy,

<sup>183</sup> Ustanovení § 168 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>184</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor, s. 475 - 476. ISBN 978-80-7502-202-8.

<sup>185</sup> Ustanovení § 169 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

- *Správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas, v případě, že jde o smlouvu o převodu nebo způsobu výkonu veřejných práv a povinností.*

Spory z těchto smluv se řeší podle třetí části správního řádu konkrétně dle ustanovení § 141 správního řádu, neboť to z něj přímo vyplývá. Zmíněné ustanovení má obecnou platnost pro tzv. sporná řízení. Určitou výjimkou v případě řešení sporů z veřejnoprávních smluv je, že proti obecné úpravě sporného řízení nelze podat odvolání nebo rozklad.<sup>186</sup>

*„O sporech z veřejnoprávních smluv se nejprve vždy rozhoduje v rámci veřejné správy. Rozhodnutí, které je výsledkem řešení sporů z veřejnoprávních smluv, je přezkoumatelné v rámci správního soudnictví podle zvláštního zákona. Stejněmu přezkumu podléhá rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy nebo rozhodnutí, která jsou výsledkem přezkoumání souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy.“<sup>187</sup>*

---

<sup>186</sup> PRŮCHA, Petr. Správní řád: s poznámkami a judikaturou : podle stavu k 1.7.2017. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor, s. 477. ISBN 978-80-7502-202-8.

<sup>187</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012. Student (Leges), s. 344. ISBN 978-80-87576-15-1

## **Závěr**

Cílem mé diplomové práce bylo zpracovat problematiku na úseku veřejnoprávních smluv, a to jak z hlediska jejich hmotné tak i procesní úpravy. Téma veřejnoprávních smluv jak již bylo několikrát zmíněno je velice aktuální a stále řešené. V současné době tyto smlouvy představují jakýsi nástroj, kterým dle mého názoru lze zefektivnit výkon veřejné správy, pro to je důležité tomuto institutu věnovat pozornost a objasnit jej.

V souladu s výše uvedeným jsem se v práci zaměřila na obecné vymezení institutu veřejnoprávních smluv a jeho uchopení v českém právním řádu zejména ve správním řádu. Veřejnoprávní smlouvu lze tedy v souladu se správním řádem vymezit jako dvoustranný či vícestranný úkon, jehož prostřednictvím lze zakládat měnit nebo rušit práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Tyto smlouvy představují nástroj, kterým veřejná správa může nenásilně zapojit adresáta veřejné správy do plnění úkolů veřejné správy a tím přispět k jejímu zefektivnění a zkvalitnění.

Jak již bylo v práci poznamenáno, institut veřejnoprávních smluv má určité společné znaky se smlouvami soukromoprávními, přesto u nich nalezneme řadu specifíků, které tyto smlouvy odlišují. Veřejnoprávní smlouvy se vyznačují tím, že jejich předmětem je výkon veřejné správy a jejich primárním cílem je být v souladu s veřejným zájmem.

Práce je celkem řazena do šesti kapitol, z nich čtyři se věnují oblasti veřejnoprávních smluv. Zbývající dvě se zaměřují na oblast veřejné správy a mají za úkol vymezit stručný teoretický úvod pro pochopení celkové problematiky veřejnoprávních smluv a jejich umístění z hlediska správního práva.

V rámci čtyř kapitol, které jsou věnované veřejnoprávním smlouvám, jsem se pokusila vymezit a zahrnout celou oblast veřejnoprávních smluv. Zaměřila jsem se na jejich obecné pojmové vymezení a jejich zakotvení v českém právním řádu, kde jsem se soustředila zejména na uchopení tohoto institutu správním řádem. Následně jsem se zabývala oblastí systematiky těchto smluv a jejich rozlišováním z hlediska správního řádu. Zaměřila jsem se na jejich rozlišení na veřejnoprávní smlouvy koordinační, subordinační a smlouvy mezi účastníky, kde jsem se primárně více ponořila do problematiky smluv koordinačních a subordinačních a to z hlediska územní samosprávy.

V poslední kapitole jsem se soustředila na procesní aspekty těchto smluv, tzn. jak se tyto smlouvy uzavírají, jaké mají náležitosti, jak lze změnit jejich obsah, vypovědět je či zrušit. Obsahem této kapitoly také bylo řešení otázek z oblasti souladu těchto smluv s právními předpisy a řešení sporů, které z nich vyplývají.

Před samotným zpracováním této práce jsem byla přesvědčena, že tato oblast je v celku jasná, že institut veřejnoprávních smluv představuje téma, které je poměrně lehce uchopitelné a vystižitelné. Teprve v průběhu jeho zpracování jsem postupně docházela k závěru, že tomu tak není. Během zpracovávání této práce, mi rukou prošla řada odborných publikací, článků, komentářů k zákonům dále nespočetné množství nejrůznějších odborných pokynů, právních předpisů a judikatury s tím to tématem, jejichž studiem jsem získala nové a cenné informace, a však na druhou stranu jsem kolikrát také narazila na mnohé sporné situace a nejasnosti v této oblasti. I přes tento výše uvedený fakt jsem si jistá, že v oblasti veřejnoprávních smluv výčet odborných názorů bude stále narůstat.

Na závěr bych ráda podotkla, že institut veřejnoprávních smluv představuje nástroj, jehož primárním cílem je zlepšit kvalitu a efektivní výkon veřejné správy. Myslím si, že český právní řád dal základní kámen, pro naplnění výše uvedeného cíle, v podobě zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť tento zákon přinesl na úseku veřejnoprávních smluv obecnou právní úpravu, která zde do té doby scházela.

## **Resumé**

I chose public – law contracts as a manifestation of territorial self-government as a topic of my thesis. Public - law contracts represent an atypical form of activity in the field of administrative law. The aim of my diploma thesis was to elaborate the problems regarding public contracts, both in terms of their material and procedural arrangements. The topic of public - law contracts which has been mentioned several times, is very up to date and still discussed. Currently, these contracts are an instrument that makes public administration more efficient, in my opinion. Hence, it is important to pay attention to this institute and to clarify it. The thesis is divided into six chapters, of which four are public law contracts related. The remaining two chapters are focused on the area of public administration. Their task is to define a brief theoretical background to understand the overall issues of public contracts and their placement from the point of view of administrative law.

In my opinion, the main law in the field of public contracts is Act No. 500/2004 Coll., The Administrative Code. This legislation has brought general legislation in the field of public - law contracts, which was lacking until the date.

## Seznam použité literatury

### Literatura:

- ČERNÝ, Pavel. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8.
- ELIÁŠ, Karel. *Občanské právo pro každého: pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku*. 2., dopl. a aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 9788074784934.
- HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
- HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Správní právo procesní*. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012. Student (Leges). ISBN 978-80-87576-15-1.
- HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 80-7380-096-3.
- HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.
- HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2., aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), s. 50. ISBN 978-80-7502-092-5.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 765. ISBN 978-80-7400-607-4.
- PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Lexikon, správní právo*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2002, s. 574 – 575. ISBN 80-7208-314-7.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.7.2017*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Glosátor. ISBN 978-80-7502-202-8.



- SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.
- SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7335-7.
- SLÁDEČEK, Vladimír, Kateřina FRUMAROVÁ a Petra MELOTÍKOVÁ, ed. *Organizace státní správy - vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014. Teoretik, Str. 256. ISBN 978-80-7502-048-2.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
- VANDUCHOVÁ, Marie a Jaromír HOŘÁK. *Na křižovatkách práva: pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckova edice právo. ISBN 978-80-7400-388-2.
- VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 141. ISBN 978-80-7179-597-1.

#### **Akademická práce:**

- HODANOVÁ, Karolina. *Proces výběrového řízení ve veřejné správě dle zákona č. 312/2002 Sb.* Plzeň, 2016. Bakalářská práce. ZČU Fakulta právnická. Vedoucí práce Mgr. Helena Sequensová.

#### **Právní předpisy:**

- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku ČR.
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č.347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně či zákon, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích.
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 130/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, obcích, okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

#### **Judikatura:**

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. Května 1924, sp. zn. 8055/24.
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. Října 2004, sp. zn. As 11/2003-50.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2006, čj. 7 Ca 123/2005 – 28.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. 32 Odo 1104/2005.

#### **Odborné články a sborníky:**

- HÁCHA, Emil, Antonín HOBZA, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA. Slovník veřejného práva československého. Svazek I, A až CH. Brno: Polygrafia, 1929.
- HOETZEL, Jiří. Československé správní právo: část všeobecná. 2. přeprac. vyd. V Praze: Melantrich, 1937.
- *Nový správní řád a místní samospráva: sborník z letního mezinárodního workshopu.* Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 978-80-210-4489-0.
- VEDRAL, J. Nový správní řád a územní samospráva. In *Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z letního mezinárodního workshopu.* Editoři Kadečka, S.; Kliková, A. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 320 s. ISBN 80- 210-4183-8.

### Internetové zdroje:

- § 146 Veřejně prospěšná právnická osoba. In: *Beck-online* [online]. 2014 [cit. 2018-03-07]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=nnptembrgrpwk5tlge2c443cl4zdamjls144dsx3qmyytinq>
- § 26 [Změny hranic obcí]. Beck-online [online]. Praha: C. H. Beck, 2017 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=nnptembqhbwpwk232he3c443cl4zdambql4yteoc7obtdenq#>
- BOUŠKOVÁ, Vendula. Vzor veřejnoprávní smlouvy o přestupcích. In: *Městský úřad Jičín* [online]. Jičín: Bc. Vendula Boušková, 2008 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <https://www.mujiicin.cz/vzor-verejnopravni-smlouvy-o-prestupcich/d-565499>
- Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck-online* [online]. 2014 [cit. 2018-03-06]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga2f6njqgbpwi6q>
- HENDRYCH, Dušan. Státní správa. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 15. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=nnptembqhfwpw64zrguxhg5dborxgsx3tobzgc5tb&groupIndex=1&rowIndex=0#>
- HŘEBEJK, J. Samospráva. In: Beck-online [právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 15. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=nnptembqhfwpw64zrguxhgylnn5zxa4tbozqq&groupIndex=1&rowIndex=0>
- MALAST, J. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. Správní právo [online]. 2009, roč. 42, č. 6, s. 342 [cit. 10. 3. 2015]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/kuzaviraniverejnopravnich-smluv-podle-162-spravniho-radu.aspx>
- Vzor veřejnoprávní smlouvy o výkonu agendy obecní policie. In: Plzeňský kraj [online]. Plzeň: Plzeň, 2018 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: [http://www.plzensky-kraj.cz/cs/system/files/users/u1005142/vzor\\_vps\\_obecni\\_policie\\_2018.doc](http://www.plzensky-kraj.cz/cs/system/files/users/u1005142/vzor_vps_obecni_policie_2018.doc)
- Závěr č. 107 – ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011. In: *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z:

file:///C:/Users/X200MA/Downloads/Zavery\_poradního\_sboru\_MV\_ke\_správnímu\_r  
adu\_2005-2017.pdf.

- Závěr č. 52 – ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006. In: *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: file:///C:/Users/X200MA/Downloads/Zavery\_poradního\_sboru\_MV\_ke\_správnímu\_r  
adu\_2005-2017.pdf.

## **Seznam použitých zkratk**

- 1. ČR** – Česká republika
- 2. EU** – Evropská unie
- 3. FO** – Fyzická osoba
- 4. LZPS** – Listina základních práv a svobod
- 5. PO** – právnická osoba
- 6. ÚSC** – Územní samosprávný celek

## **Seznam tabulek, schémat a příloh**

### **Tabulky:**

**Tabulka č. 1** – Základní odlišnosti soukromé a veřejné správy

**Tabulka č. 2** – Organizace státní správy v ČR

**Tabulka č. 3** – Orgány obcí a krajů

**Tabulka č. 4** – Samostatná a přenesená působnost orgánů obcí a krajů

### **Schéma:**

**Schéma č. 1** – Systém veřejné správy v ČR

### **Přílohy:**

**Příloha č. 1** – Vzor veřejnoprávní smlouvy o přestupcích

**Příloha č. 2** – Vzor veřejnoprávní smlouvy na výkon agendy obecní policie

## Příloha č. 1

### Vzor veřejnoprávní smlouvy o přestupcích<sup>188</sup>

*Veřejnoprávní smlouva č. ....../VS/200..*

uzavřená mezi městem Jičín a obcí ..... - výkon přenesené působnosti ve věcech přestupků

Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č.j. .... ze dne ..... o udělení souhlasu s uzavřením této smlouvy nabylo právní moci dne .....

-----

Podle § 160 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a podle § 63 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v plat. znění, město Jičín na základě usnesení rady města č. .... ze dne ..... a obec ..... na základě usnesení zastupitelstva obce č. .... ze dne.....

u z a v í r a j í mezi sebou tuto veřejnoprávní smlouvu :

#### I. Smluvní strany

a) **město Jičín** – Jičín, Žižkovo nám. 18

IČO 271632

bankovní spojení:

zastoupené starostou města .....

jakožto obec s rozšířenou působností

b) **obec** ..... - .....

IČO .....

bankovní spojení:

zastoupená starostou obce .....

jakožto obec příslušná do správního obvodu obce s rozšířenou působností, tj. města Jičína

---

<sup>188</sup> BOUŠKOVÁ, Vendula. Vzor veřejnoprávní smlouvy o přestupcích. In: Městský úřad Jičín [online]. Jičín: Bc. Vendula Boušková, 2008 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <https://www.mujiicin.cz/vzor-verejnopravni-smlouvy-o-prestupcich/d-565499>

## II. Smluvní rozsah výkonu přenesené působnosti

1. Za účelem efektivnějšího výkonu veřejné správy se smluvní strany dohodly, že město Jičín bude prostřednictvím svých orgánů vykonávat namísto orgánů obce..... a v jejím správním obvodu přenesenou působnost podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a to v rozsahu vymezeném § 53 odst. 1 tohoto zákona, konkrétně

- přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny
- přestupky proti pořádku v územní samosprávě
- přestupky proti veřejnému pořádku
- přestupky proti majetku
- přestupky proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích
- přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů minerálních vod a lázeňských míst.

2. Na základě této smlouvy budou orgány města Jičína místně příslušnými správními orgány v řízení pro správní obvod obce .....

3. Náklady řízení vybrané orgány města Jičína při plnění této smlouvy jsou příjmem rozpočtu města Jičína.

4. Výnos pokut uložených orgány města Jičína při plnění této smlouvy je příjmem rozpočtu města Jičína.

## III. Úhrada nákladů

1. Náklady za výkon přenesené působnosti v určeném rozsahu budou obci fakturovány pololetně na základě výkazu přestupků, který bude přílohou faktury a k jejichž projednání je dle této smlouvy příslušné město Jičín. Město Jičín zašle fakturu obci ..... nejdéle do 30ti dnů od skončení kalendářního pololetí a obec se ji zavazuje uhradit ve lhůtě 30ti dnů od jejího vystavení.

2. Za výkon předmětu smlouvy v určeném rozsahu se obec .....zavazuje uhradit městu Jičín náklady spojené s výkonem přenesené působnosti podle čl. II této smlouvy. Dohodnutá výše nákladů činí 1.000,-Kč (slovy jedentisíkorunčeských) za každé zahájení řízení o přestupku a 500,-Kč (slovy pětsetkorunčeských) za každý přestupek, který bude odložen, postoupen nebo vyřízen v příkazním či blokovém řízení (tzn. případy, kdy nebude zahájeno řízení o přestupku).

3. Smluvní strany se tímto dohodly, že se zavazují upravit výši částek uvedených v tomto článku podle oficiálně vyhlášené míry inflace vyjádřené přírůstkem průměrného ročního indexu spotřebitelských cen podle údajů Českého statistického úřadu v případě, že od posledního stanovení výše této částky došlo ke změně míry inflace o minimálně 5 %. V tomto směru město Jičín obci ..... písemně oznámí úpravu výše nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.



#### IV. Doba trvání smlouvy

1. Tato smlouva se uzavírá na dobu určitou do .....
2. Smlouva je podle § 164 odst. 3 správního řádu uzavřena dnem, kdy rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje o udělení souhlasu s uzavřením smlouvy nabude právní moci.
3. Tuto smlouvu lze vypovědět bez udání důvodu doručením písemné výpovědi druhé smluvní straně. Výpovědní lhůta činí tři měsíce a počíná běžet prvním dnem měsíce následujícího po měsíci, v němž byla doručena písemná výpověď druhé smluvní straně. Poté smluvní strana, která výpověď podala, je povinna o výpovědi informovat Krajský úřad Královéhradeckého kraje.

#### V. Společná a závěrečná ustanovení

Smluvní strany zveřejní veřejnoprávní smlouvu bezodkladně po jejím uzavření na úředních deskách svých obecních úřadů na dobu 15 dnů.

Po dobu platnosti této smlouvy vyvěsí smluvní strany na úředních deskách svých obecních úřadů informaci o uzavření smlouvy a jejím předmětu.

Změnit obsah této smlouvy lze jen písemnou dohodou obou smluvních stran, k jejímuž uzavření je třeba souhlasu Krajského úřadu Královéhradeckého kraje.

Vztahy vyplývající z této smlouvy výslovně touto smlouvou neupravené se řídí příslušnými ustanoveními správního řádu upravujícími veřejnoprávní smlouvy.

Tato smlouva se vyhotovuje ve třech stejnopisech, které po jednom obdrží město Jičín, obec ..... a jeden stejnopis Krajský úřad Královéhradeckého kraje spolu se žádostí o souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy.

Přílohy této smlouvy tvoří usnesení Rady města Jičína, usnesení zastupitelstva obce a pravomocné rozhodnutí krajského úřadu - o souhlasu s uzavřením této smlouvy.

V Jičíně dne .....

V ..... dne

.....  
Město Jičín

.....  
obec

## Příloha č. 2

### Vzor veřejnoprávní smlouvy na výkon agendy obecní policie<sup>189</sup>

#### Veřejnoprávní smlouva na výkon agendy obecní (městské) policie

Na základě usnesení Zastupitelstva (*nebo Rady – dle toho, který orgán v určité obci je příslušný ke schválení*) obce X ze dne ....., č. ...., a usnesení Zastupitelstva (*Rady*) obce Y ze dne ....., č. ...., uzavírají níže uvedené smluvní strany tuto veřejnoprávní smlouvu.

#### Článek I.

##### Smluvní strany

1. Obec X  
zastoupená starostou obce: .....  
  
se sídlem: .....  
  
IČO: .....  
  
kraj Plzeňský  
  
(*dále jen „obec X“*)

a

2. Obec Y .....  
zastoupená starostou obce: .....  
  
se sídlem: .....  
  
IČO: .....  
  
kraj Plzeňský  
  
(*dále jen „obec Y“*)

#### Článek II.

##### Předmět smlouvy

Obecní (*městská*) policie obce X bude ve smyslu § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, vykonávat na území obce Y úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem v rozsahu vymezeném touto smlouvou.

---

<sup>189</sup> Vzor veřejnoprávní smlouvy o výkonu agendy obecní policie. In: Plzeňský kraj [online]. Plzeň: Plzeň, 2018 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: [http://www.plzensky-kraj.cz/cs/system/files/users/u1005142/vzor\\_vps\\_obecni\\_policie\\_2018.doc](http://www.plzensky-kraj.cz/cs/system/files/users/u1005142/vzor_vps_obecni_policie_2018.doc).

### Článek III.

#### Smluvní rozsah výkonu přenesené působnosti

1. Obecní (*městská*) policie obce X bude v rámci činnosti dle článku II. vykonávat následující úkoly:
  - a) měření rychlosti vozidel ve smyslu § 79a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a řešení přestupků zjištěných tímto měřením na základě své pravomoci,
  - b) *další úkoly, které má obecní policie vykonávat.*
2. Úkoly dle této smlouvy bude obecní (*městská*) policie obce X vykonávat počínaje dnem ... (*např. prvním dnem měsíce následujícího po uzavření této smlouvy*).
3. Činnost obecní (*městské*) policie obce X dle této smlouvy bude probíhat na základě rozpisu služeb, a to v minimálním rozsahu ... (*např. 10*) hodin měsíčně. (*Určení četnosti služeb, počtu hodin nebo počtu strážníků závisí na dohodě smluvních stran.*)
4. Starosta obce Y vydá strážníkovi obecní (*městské*) policie obce X písemné zmocnění, kterým bude tento prokazovat oprávněnost výkonu pravomoci na území obce Y.

### Článek IV.

#### Úhrada nákladů

1. Za výkon předmětu smlouvy v určeném rozsahu poskytne obec Y ze svého rozpočtu obci X na její účet číslo ..... úhradu nákladů ve výši ..... Kč (slovy: ..... korun českých) za hodinu výkonu činnosti jednoho strážníka. Náklady se uhradí za každý měsíc na základě faktury se splatností 10 dnů ode dne doručení, ve které bude specifikován rozsah provedené činnosti.

#### **NEBO**

Za každý i započatý kalendářní rok/měsíc výkonu předmětu této smlouvy poskytne obec Y ze svého rozpočtu obci X na její účet č. .... úhradu nákladů ve výši ..... Kč (slovy: ..... korun českých), a to do ..... daného kalendářního roku/15. dne daného kalendářního měsíce.

2. Výnos pokut uložených strážníky obecní (*městské*) policie obce X bude příjmem rozpočtu obce X.

Článek V.  
**Doba trvání smlouvy**

Tato smlouva se uzavírá na dobu určitou od jejího uzavření do ..... Tato smlouva je uzavřena dnem, kdy rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o udělení souhlasu s jejím uzavřením nabude právní moci.

**NEBO**

Tato smlouva se uzavírá na dobu neurčitou. Tato smlouva je uzavřena dnem, kdy rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o udělení souhlasu s jejím uzavřením nabude právní moci.

Článek VI.  
**Společná ustanovení**

1. Smluvní strany zveřejní veřejnoprávní smlouvu bezodkladně po jejím uzavření na úředních deskách svých obecních úřadů po dobu nejméně 15 dnů.
2. Po dobu platnosti této smlouvy vyvěsí smluvní strany na úředních deskách svých obecních úřadů informaci o uzavření této smlouvy a jejím předmětu.
3. Tato smlouva se vyhotovuje ve třech stejnopisech, přičemž jeden stejnopis obdrží obec X, jeden obec Y a jeden stejnopis, včetně příslušných příloh obdrží Krajský úřad Plzeňského kraje spolu se žádostí o udělení souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy.
4. Smlouva nabývá účinnosti poté, co nabude právní moci rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o udělení souhlasu s uzavřením této veřejnoprávní smlouvy.
5. Nedílnou přílohu této smlouvy tvoří usnesení Zastupitelstva (*Rady*) obce X a usnesení Zastupitelstva (*Rady*) obce Y a pravomocné rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o udělení souhlasu k uzavření smlouvy.
6. Tato smlouva může být měněna pouze písemnými dodatky, které podléhají schválení smluvních stran a souhlasu Krajského úřadu Plzeňského kraje.
7. Obec X i obec Y jsou oprávněny vypovědět tuto smlouvu kdykoliv bez udání důvodu. Výpovědní lhůta činí ..... (*např. 3 měsíce*) a počíná běžet prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž byla výpověď doručena druhé straně. Výpověď musí být oběma stranami oznámena Krajskému úřadu Plzeňského kraje.
8. Smlouvu je možné ukončit též vzájemnou dohodou smluvních stran, která vyžaduje souhlas Krajského úřadu Plzeňského kraje.

V ..... dne .....

V ..... dne .....

.....  
(jméno, příjmení)  
starosta obce X

.....  
(jméno, příjmení)  
starosta obce Y