

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Bakalářská práce

VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY

Matouš Hejduk

Plzeň

2018

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

Studijní program: Právní specializace

Studijní obor: Veřejná správa

Bakalářská práce

VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY

Mgr. Matouš Hejduk

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň

2018

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil
prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň

březen 2018

Matouš Hejduk, v. r.

Poděkování:

Na tomto místě bych rád vyjádřil svůj dík panu doktoru Tomáši Loudovi, vedoucímu Katedry veřejné správy a zároveň vedoucímu této kvalifikační práce, za možnost psát ji na toto zajímavé téma. Děkuji mu i za přednášky, které příjemným stylem vedl a kterých jsem se v průběhu studia zúčastnil. Díky nim jsem si rozšířil obzory nejen v oblasti veřejné správy.

Můj dík patří rovněž mé slečně Janě, dále doktorce Petrové a Mildovi z Tábora za to, že mě na začátku března, tedy nedlouho před odevzdáním práce, vzali na lyžování do italské Apricy. Můj dík patří ale třeba i velkému Příbovi, malému Příbovi, který se mnou na lyžích vymetal záludné kančí stezky, či panu Banjosovi, který po večerech vyprávěl zajímavé historky s humorem jemu vlastním.

Obsah:

1	Úvod	1
2	Základní pojmy	3
2.1	K dělení práva na veřejné a soukromé	3
2.2	K institutu smlouvy	5
3	Veřejnoprávní formy činnosti veřejné správy	6
4	Pojem veřejnoprávních smluv a historický kontext jejich vývoje	9
5	Úvod do recentní právní úpravy veřejnoprávních smluv ve správním řádu	12
6	Druhy veřejnoprávních smluv	15
6.1	Smlouvy koordinační (§ 160 SprŘ)	15
6.1.1	Příklady koordinačních smluv	18
6.2	Smlouvy subordinační (§ 161 SprŘ)	20
6.2.1	Problematika chápání subordinačních smluv a některé příklady smluv s touto problematikou související	23
6.2.2	Některé další příklady subordinačních smluv	27
6.3	Smlouvy mezi účastníky (§ 162 SprŘ)	28
6.3.1	Smlouvy mezi účastníky uzavírané dle platných zvláštních zákonů a některé hypotetické příklady těchto smluv	30
7	Uzavírání veřejnoprávních smluv	32
7.1	Návrh smlouvy (§ 163 SprŘ)	32
7.2	Uzavření smlouvy (§ 164 SprŘ)	33
8	Přezkumné řízení (§ 165 SprŘ)	35
9	Změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy	37
9.1	Změna obsahu a výpověď smlouvy (§ 166 SprŘ).....	37

9.2 Zrušení smlouvy (§ 167 SprŘ)	38
10 Spory z veřejnoprávních smluv (§ 169 SprŘ).....	39
11 Úvaha nad perspektivou veřejnoprávních smluv v českém správním právu a závěr práce	41
Summary	44
Seznam použitých pramenů	46
Učebnice, komentáře a jiné knižní zdroje	46
Časopické články (verze tištěné i elektronické)	46
Soudní judikatura	47
Přednášky a konzultace	47

1 Úvod

Na následujících zhruba čtyřech desítkách stran se autor práce zevrubně věnuje institutu, jehož název je současně i názvem této kvalifikační práce. Jedná se o institut veskrze progresivní, který má v moderní veřejné správě nepochybně svoje místo a budoucnost. Veřejnoprávní smlouvy mohou napomáhat k významné změně prezentace veřejné správy ve společnosti; typickým příkladem budiž Spolková republika Německo, kde již existuje taková právní úprava, která umožňuje uzavřít veřejnoprávní smlouvu mezi vykonavatelem veřejné správy a osobou, vůči níž směřuje výkon veřejné správy, a to namísto vydání správního aktu, kdykoliv to povaha věci dovoluje a pokud lze účelu dosáhnout lépe smluvní cestou.¹ Česká právní úprava sice takovéto široké využití institutu veřejnoprávní smlouvy nezná, nicméně nelze vylučovat, že se zákonodárci do budoucna nebudou u našich sousedů inspirovat. Koneckonců stávající obecná právní úprava veřejnoprávních smluv v části páté správního řádu se právní úpravě téhož institutu v německém právním řádu nikoliv náhodou nezanedbatelně podobá. Komplexní právní úprava veřejnoprávních smluv v českém právním řádu je stále poměrně mladá, a tak je možné, že i stávající správní řád v letech nadcházejících dozná mnohých změn právě ve vztahu k tomuto modernímu nástroji, a přeci nástroji, který byl ve správněprávní praxi znám již za dob, kdy země Koruny české byly součástí Rakouského císařství. Vzhledem k uvedenému netřeba polemizovat o tom, že *Veřejnoprávní smlouvy* jsou tématem pro kvalifikační práci vsutku ideálním, neboť otázek, které ve spojení s touto problematikou vyvstávají, je celá řada.

Ještě předtím než autor práce přistupuje k samotné stávající právní úpravě obsažené ve správním řádu z roku 2004, věnuje se některým základním pojmům s institutem veřejnoprávní smlouvy úzce souvisejícími. V prvé řadě to je otázka právního dualismu: otázka dělení práva na veřejné a soukromé. Dále vymezuje samotný pojem *smlouva*. Krátce v několika málo následujících odstavcích hovoří také o veřejnoprávních formách činnosti veřejné správy.

Poté, co autor vymezuje definici veřejnoprávní smlouvy, věnuje se historickému kontextu vývoje tohoto správněprávního institutu, jehož kořeny v teorii i praxi českého správního práva sahají minimálně na počátek 20. století.

¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 237.

Zásadní kapitolou této práce je dělení veřejnoprávních smluv. Zde se autor detailně zabývá jak smlouvám koordinačním, tak smlouvám subordinačním, ale i tzv. smlouvám „mezi účastníky“. Zejména v souvislosti se smlouvami subordinačními a smlouvami mezi účastníky vyvstávají mnohé zajímavé otázky, které dle autorova názoru nejsou v literatuře uspokojivě zodpovězeny. K charakteristice těchto druhů veřejnoprávních smluv jsou připojeny i typické příklady smluv z právní praxe. Dále je pozornost zaměřena na obecnou úpravu veřejnoprávních smluv, jak je vymezena v části páté správního řádu. Jde o problematiku uzavírání smluv, o přezkoumávání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy či o změnu obsahu veřejnoprávní smlouvy a o její výpověď a zrušení. V jedné z kapitol se autor práce věnuje rovněž sporům z veřejnoprávních smluv. Práci pak uzavírá úvahami nad tím, co nastínil již v prvních řádcích této kvalifikační práce, tedy úvahami o perspektivě institutu veřejnoprávní smlouvy v českém právním řádu a v aplikační praxi.

Tato práce reflektuje právní stav k 29. březnu 2018.

2 Základní pojmy

2.1 K dělení práva na veřejné a soukromé

Jedná se o problematiku dělení práva do dvou sektorů, která je tématem úvodních přednášek z v rámci předmětu Teorie práva v prvních ročnících na všech právnických fakultách. Jedná se o problematiku, která je na přednáškách a seminářích dále velmi intenzivně skloňována při výuce všech možných právních odvětví. Existují právní teoretici, kteří diskuse na toto téma veskrze odmítají, když tvrdí, že jakákoliv takováto diferenciací je překonaná a že jde o pouhé zbytečné teoretizování. Zejména v právnické literatuře bývalých socialistických států byly rozvíjeny doktríny, které se na tento právní dualismus „pokoušely zapomenout.“² V každém případě lze souhlasit s Viktorem Knappem, že tato distinkce má jen omezený praktický význam a vždy byla a stále je nejasná.³ Hovoříme o problematice dělení práva na právo veřejné a soukromé.

Rozdělení práva na veřejné a soukromé je poměrně složitou otázkou, na kterou neexistuje jednoduchá a výstižná odpověď. S tím, jak se v historii vyvíjelo právo, vznikaly různé teorie, jejichž autoři považovali za kritérium tohoto dělení pokaždé něco jiného. Všechny teorie však mají nejméně jedno společné: nedokonalost. Skutečnost, že žádná teorie dělení práva na tyto dvě skupiny není bezvadná a že má každá své kritiky, umocňuje pravdivost tvrzení, že se jedná o problematiku skutečně záhadnou. Žádná teorie právního dualismu sama o sobě není natolik spolehlivá, aby vždy dokázala poskytnout odpověď na položenou otázku v každém konkrétním případě.

Ve třetím století před naším letopočtem římský právník Domitius Ulpianus tvrdil, že *publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat; privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet*. Shrnuto v jazyce českém: jde-li o veřejné zájmy nebo o obecné blaho, budou se řídit právem veřejným, a naopak, půjde-li o zájmy soukromé, budou se řídit normami práva soukromého. Tato teorie, která je nejstarší z těch, které jsou v teorii práva zmiňovány, je zároveň také nejvíce překonaná, a to právě pro vágnost a neostrost pojmu veřejný zájem. Vedle toho tato teorie dnes neobstojí ani z toho důvodu, že v soudobém demokratickém státě právní normy

² FORMÁNKOVÁ, Vlasta. *Subjekt, předmět a obsah právního vztahu*. Přednáška na Fakultě právnické ZČU v Plzni v rámci předmětu *Úvod soukromého práva*, 15. 12. 2011.

³ KNAPP, V.: *Teorie práva*. Praha : C.H. Beck 1995, str. 68.

sledují obecnou prospěšnost i v těch případech, kdy půjde o privátní zájem a soukromoprávní autonomii subjektů.⁴

V průběhu 19. století se vyvinula tzv. subordinační teorie (též teorie nadřazenosti a podřazenosti subjektů). Tato teorie je z hlediska předmětu zkoumání této práce patrně nejzajímavější, poněvadž dlouho byla v právní teorii považována za panující a byl to právě až institut, který je předmětem bádání této práce, tj. institut veřejnoprávních smluv, který ukázal, že toto dělení trpí zásadní vadou. Teorie subordinační stojí na tvrzení, že tam, kde jsou subjekty právních vztahů vzájemně nerovné, se jedná o veřejné právo, tam, kde si jsou co do práv a povinností rovny, jde o soukromé právo.⁵ Problémem této teorie je však skutečnost, že moderní veřejná správa již zná i veřejnoprávní vztahy, které jsou postaveny na rovnosti účastníků.⁶

Patrně dnes nejvíce přijímanou je teorie organická, někdy též označována jako teorie subjektová. Tato teorie klade důraz na to, zda se právní subjekt ocitá v určitém právním poměru z důvodu svého členství v některé veřejné korporaci (např. územně samosprávný celek), nebo nikoli. V tomto pojetí se jedná o organickou teorii v původní podobě, ani které se kritika nevyhnula, neboť ani takovéto vymezení veřejnoprávního poměru neodpovídá skutečnému stavu.⁷ Modifikovaná organická teorie, nesoucí přívlastek materiální, je stručná a poměrně výstižná. Podle ní je veřejným právem úhrn právní norem, v nichž alespoň jeden subjekt právního poměru je nositelem veřejné moci.

Vedle toho je záhodno zmínit ještě jeden poměrně zdařilý pokus o definování rozdílu mezi *ius publicum* a *ius privatum*. Jedná se o modifikovanou organickou teorii, nazývanou jako teorie zvláštního práva. Podle tohoto doktrinní trendu poslední doby je právem obecným právo soukromé, které upravuje práva a povinnosti všech právních subjektů, včetně nositelů veřejné moci. Právo veřejné je naproti tomu právem zvláštním, které je přiznáno pouze nositelům veřejné moci při výkonu jejich vrchnostenských pravomocí.⁸ Tato moderní teorie rozlišování práva na veřejné a soukromé, kterou ve své judikatuře rozvíjí i Nejvyšší správní soud, vychází z myšlenky, že v moderní společnosti nejsou *ius publicum* a *ius privatum* dva různé světy odděleny „čínskou zdí“, ve kterých by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, nýbrž dvě sféry jednoho v podstatě jednotného a uceleného právního řádu.

⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 14.

⁵ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, str. 126.

⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 14.

⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 15.

⁸ Tamtéž.

Vztah soukromého a veřejného práva chápe jako vztah obecného a zvláštního práva. Jinými slovy, právo soukromé upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu veřejnoprávní je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z jeho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „obecnému“ právu soukromému pak je v praxi užitečná tím, že umožňuje subsidiárně použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel.⁹ Institut veřejnoprávních smluv budiž na tomto místě typickým příkladem.

2.2 K institutu smlouvy

Smlouvy lze považovat za základní institucionální pilíř v českém soukromém právu, ale co je pro tuto práci podstatné, vyskytují se, jakkoliv tomu je v podstatně nižší intenzitě, i v právu veřejném.¹⁰ Smlouvy v soukromém právu se týkají soukromoprávních závazků a upravuje je obecně občanský zákoník. Zákoník práce pak upravuje veškeré smlouvy týkající se závislé práce. Smlouvy do konce roku 2013 upravoval také obchodní zákoník, který odlišně upravoval některá ustanovení v oblasti obchodněprávních vztahů a který byl také v oblasti smluv nahrazen občanským zákoníkem, který v platnost vstoupil 1. ledna následujícího roku.

Dle § 1724 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění smlouvou projevují strany vůli zřídit mezi sebou závazek a řídit se obsahem smlouvy. Smlouva je uzavřena, jakmile si strany ujednaly její obsah, přičemž v mezích právního řádu je stranám ponecháno na vůli svobodně si smlouvu ujednat a určit její obsah.¹¹ Toto ustanovení je nepochybně jedno z těch, které se v souladu s § 170 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“ nebo „SprŘ“) obdobně použije při uzavírání smluv veřejnoprávních. Při uzavírání smluv s veřejnoprávním charakterem (veřejnoprávní charakter má smlouva tehdy, je-li jejím předmětem výkon veřejné správy při správě veřejných záležitostí a ve veřejném zájmu) je tedy občanský zákoník subsidiárně použitelný.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005-53.

¹⁰ HURDÍK, J. *Institucionální pilíře soukromého práva*. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 119.

¹¹ TINTĚRA, T.; PODRAZIL, P.; PETR, P. *Základy závazkového práva 1. díl*. Praha : Leges, 2016, str. 62.

3 Veřejnoprávní formy činnosti veřejné správy

Samotné definování veřejné správy je problémem neméně komplikovaným, než je definování výše zmiňovaného právního dualismu. Detailní rozbor této problematiky by dle autora výrazně přesahoval rámec této práce, přesto si na úvod této podkapitoly dovolí ve stručnosti shrnout, co se vlastně veřejnou správou míní. Správní věda pohlíží na pojem veřejné správy ze dvou hledisek. Veřejná správa ve formálním pojetí představuje institucionální vymezení veřejné správy. Veřejnou správou v pojetí materiálním se pak míní samotná činnost těchto institucí (správních úřadů), tedy správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Hovoříme-li o formách činnosti veřejné správy, máme na mysli ono pojetí materiální.

Nauka o činnosti veřejné správy není ničím jiným než pokusem o právní výklad veřejné správy v materiálním pojetí.¹² Jeden z předních českých administrativistů (patrně s větší mírou nadsázky) tvrdí, že problematika forem činnosti veřejné správy „je marnou snahou uspořádat neuspořadatelné.“¹³ Pokud však budeme méně skeptičtí, pak jednotlivé formy činnosti veřejné správy budeme moci kategorizovat a od sebe navzájem odlišit tak, jak je přiblíženo v následujících odstavcích.

Na tomto místě je však ještě zapotřebí poznamenat, že veřejná správa neplní své úkoly jen formami veřejnoprávními. Typicky veřejné zakázky typu výstavba nemocnice představují tzv. fiskální veřejnou správu, která je realizována soukromoprávními nástroji. Tyto soukromoprávní formy správní činnosti (tzv. veřejnou správu fiskální) však ponechme stranou, neboť ta není problematikou správního práva, a v následujícím výkladu se věnujme pouze „veřejnoprávní veřejné správě“¹⁴, označované jako veřejná správa vrchnostenská.

Mezi formy činnosti veřejné správy řadíme **konkrétní správní akty** čili správní rozhodnutí. Rozhodnutím správní orgán dle § 67 odst. 1 správního řádu v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Obdobnou definici, a nutno podotknout, že tedy poněkud redundantní, pak obsahuje i § 9 tohoto předpisu. Jedná se o formu činnosti veřejné správy, které se kodex

¹² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 173.

¹³ STAŠA, J. *Formy správní činnosti*. Přednáška na Fakultě právnické ZČU v Plzni v rámci předmětu *Správní právo I*, 18. 4. 2013.

¹⁴ Spojení „veřejnoprávní veřejná správa“ a „soukromoprávní veřejná správa“ v neformálním výkladu někdy používá Jan Malast.

správního práva procesního, tj. správní řád, věnuje naprosto majoritně, a to v jeho částech druhé a třetí.

Důvodem, proč stávající správní řád, na rozdíl od správního řádu z roku 1967, který byl platný do konce roku 2005¹⁵, rovněž nenese oficiální přívlastek „o správním řízení“, je fakt, že vedle správního řízení coby procesu, jehož účelem je vydání rozhodnutí (§ 9 SprŘ), upravuje právě i jiné formy činnosti veřejné správy. V jeho části čtvrté to jsou **neregulativní úkony** čili vyjádření, osvědčení a sdělení. Jedná se o takové úkony, které nezasahují do práv ani povinností svých adresátů. Může se jednat např. o vydání občanského průkazu, dále např. o vyhotovení výpisu z veřejného rejstříku. Rovněž kupříkladu úřední ověření listiny (vidimace) je typickou formou činnosti veřejné správy, kterou lze podřadit pod neregulativní úkony.

Část pátá bude předmětem zkoumání na následujících stranách, neboť neupravuje nic jiného než **veřejnoprávní smlouvy**.

V části šesté se pak správní řád věnuje tzv. smíšeným správním aktům neboli **opatřením obecné povahy**. Jedná se takový institut správního práva, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím (§ 171 SpŘ). Dle původního návrhu správního řádu je opatření obecné povahy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práva, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Tato poměrně lapidární definice však nebyla nakonec přijata, což osobně nejen já¹⁶ vnímám jako chybu, neboť stávající negativní legální definice dává jen malou záruku, aby tento institut byl používán efektivně a ve prospěch adresátů.

Z logických důvodů pak správní řád svoji pozornost nemůže věnovat **abstraktním správním aktům**, které nejsou ničím jiným než právními předpisy. Těmi se myslí typicky nařízení, statutární předpisy či předpisy interní.

Neupravuje ani oblast **bezformálních úkonů**, tedy právně závazných úkonů, pod které řadíme faktické pokyny a bezprostřední zásahy, jež jsou další z forem činnosti veřejné správy. Faktický pokyn je správní úkon zákonem zmocněné jednotlivé úřední osoby spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je jeho adresát povinen respektovat. Nejedná se přitom o výsledek žádného formálního řízení. Forma zákonem z povahy věci předepsána není. Může být učiněn ústně, stejně jako posunkem či gestem¹⁷. Bezprostředními zásahy

¹⁵ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

¹⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8 vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 184.

¹⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8 vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 262-263.

rozumíme správní činnost směřující k odvrácení nebezpečí, které ohrožuje právem chráněné zájmy. Od faktických pokynů se odlišují zásahem do osobní integrity jedince, kterým je v největším množství případů rušitel chráněného zájmu. Jde např. o hmaty, chvaty, údery, kopy apod. Mezi bezformální úkony doktrína řadí též exekuční úkony, kterými je povinný donucován ke splnění již dříve uložené nesplněné povinnosti, kterou nesplnil dobrovolně. Exekučním titulem je správní akt.¹⁸ Konečně zmiňme zajišťovací úkony, které jsou rovněž podmnožinou bezformálních úkonů. Typickým příkladem jsou úkony prováděné při dokazování ve správním řízení. Zatímco předvolání je faktickým pokynem, následné případné předvedení je právě zajišťovacím úkonem.¹⁹

Praxe nicméně zná i případy, kdy lze určitou z činností veřejné správy jen těžko subsumovat pod jednu z výše uvedených kategorií. Za všechny zmiňme např. vyhlášení prohibice v září roku 2012 ministrem zdravotnictví doc. Leošem Hegerem.²⁰ Ministr tehdy prohibici ústně vyhlásil v přímém přenosu ve veřejnoprávní televizi. Na okraj poznamenejme, že nepochybně zajímavou otázkou, která však kvůli zaměření této práce není dále rozváděna, by vzhledem k zásadě enumerace veřejnoprávních pretenzí byla právní závaznost a možná zpochybnitelnost mnohých takovýchto úkonů, které v právních předpisech ani v doktríně nemají svoji oporu.

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 266.

¹⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 267.

²⁰ MALAST, J. *Problematika forem činnosti veřejné správy*. Seminář na Fakultě právnické ZČU v Plzni v rámci předmětu *Správní právo 1*, 2. 5. 2013.

4 Pojem veřejnoprávních smluv a historický kontext jejich vývoje

Dle legální definice, kterou nalezneme pod § 159 SpŘ, se veřejnoprávní smlouvou rozumí dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti *veřejného práva*. D. Hendrych uvádí obdobnou definici, když tvrdí, že veřejnoprávní smlouva je dvoustranným nebo vícestranným správním úkonem, kterým se zakládají, mění nebo ruší vztahy *správního práva*. K tomu pak dodává, že prostřednictvím těchto smluv může v mezích zákona docházet k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy nebo k úpravě způsobu jejich výkonu.²¹ Veřejnoprávní smlouvy se mohou stát nástrojem zapojování jiných subjektů do veřejné správy. Zajímavou vlastností je, že mohou nahrazovat správní akty, což tento institut z pohledu moderní veřejné správy činí velmi atraktivním a dává mu naději na světlou budoucnost v našem právním řádu i v aplikační praxi. Jedná se o jedinou formu činnosti veřejné správy, která má vícestranný charakter.

K legální definici, která v sobě obsahuje pojem *veřejného práva* (na rozdíl od výše uvedené definice D. Hendrycha, který namísto toho mluví o vztazích správního práva), je zapotřebí poznamenat, že veřejným právem se v moderním evropském pojetí rozumí tzv. *širší správní právo*, kdy se do veřejného práva už nepočítá ani trestní právo ani občanské právo procesní. Jinak řečeno, širší správní právo je vlastně veřejným právem v novém pojetí, jde o soubor právních odvětví práva správního, finančního, sociálního zabezpečení a životního prostředí. Ačkoliv se tedy v ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu mluví výslovně o veřejném právu jako celku, z charakteru předmětného ustanovení musíme dojít k závěru, že zákonodárce měl na mysli právě ono širší správní právo, včetně výše zmiňovaných právních odvětví, které se od správního práva historicky oddělily, nikoliv však veřejné právo jako celek, neboť sotva si lze představit veřejnoprávní smlouvu, která zakládá, mění nebo ruší práva z veřejnoprávní oblasti spadající např. do teritoria práva trestního či občanského práva procesního.²²

Ačkoliv český právní řád do konce roku 2005 tento institut neznal, nejsou veřejnoprávní smlouvy ničím novým. Veřejnoprávní smlouvy se totiž na našem území vyskytovaly již za Rakouska-Uherska. Už za dob monarchie se uznávalo, že

²¹ HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. 2. rozšířené vydání, Praha : C. H. Beck, 2003

²² KOLLMAN, P. *Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv*. Právo, 2009, č. 2, str. 8-9

v případě veřejnoprávní smlouvy se jedná o smluvní typ odlišný od klasické smlouvy v jejím soukromoprávním pojetí. Právní úprava téměř chyběla a jen ze soudního rozhodování víme, že když úřad uzavřel veřejnoprávní smlouvu, nemohl o stejné věci znovu rozhodnout úředním výměrem. Soudní spory z takových smluv byly řešeny pořadem práva před soudy v občanském soudním řízení, nikoliv před správním soudem.²³

Jiří Pražák již v roce 1905, tedy třináct let před vznikem samostatného československého státu, napsal, že jde o pojem nadmíru sporný a zatímco "někteří za to mají, že smlouvání se vůbec odporuje povaze veřejného práva, že tedy pojem náš vlastně značí *contradictio in adjecto*, poukazují jiní právem k tomu, že nejsou všechny normy veřejného práva povahy velící, nýbrž že ponechávají vždy ještě dostatečnou míru volnosti jak jednotlivcům, tak i veřejným korporacím při zastávání jejich úkolů, v kterémžto volném oboru úmluvy jednotlivých účastníků nejsou vyloučeny, pročez také není příčiny, pro kterou by dohodám takovým zásadně měla být platnost odpírána. Ovšem přináší to s sebou povaha pravidel veřejnoprávních, že nemůže úmluvám takovým být o sobě přiznána moc definitivní úpravy poměrů dotčených, nýbrž že dohoda účastníků vždy toliko jest aktem přípravným, jenž teprve autoritativním prohlášením veřejné moci, po ní následujícím, nabývá zevnější existence právní."²⁴

Rovněž po pádu Habsburské monarchie prvorepubliková teorie a i praxe tento institut znaly. Např. Nejvyšší správní soud v roce 1924 ve svém nálezu judikoval, že za smlouvu veřejnoprávní lze považovat jen „*takovou smlouvu, při které dohodou stran má být na místě dispozitivního předpisu právního, určitý poměr upravujícího a majícího povahu veřejnoprávní, nastoupiti případná úprava jiná.*“²⁵ Pokud jde o doktrínu, termín veřejnoprávní smlouvy užíval v naší teorii třeba již počátkem třicátých let prof. František Vavřínek, někdejší děkan Právnické fakulty University Karlovy.²⁶ Rovněž prof. Jiří Hoetzel, který byl děkanem téže fakulty ve dvacátých a později na konci třicátých let, o tzv. *veřejných smlouvách* ve své legendární učebnici správního práva hovořil.²⁷ Termín *správní dohody*, které se svým obsahem rovnaly veřejnoprávním smlouvám, pak používal na konci sedmdesátých let např. Bohumil

²³ RYS, R.: *Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi*. Veřejná správa, týdeník MVČR, 2006, č. 33.

²⁴ PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo správní*, Praha 1905, str. 112-113; celé in: Vedral, J.: *Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích*. Obecně k veřejnoprávním smlouvám (Správní právo 2-3/2003).

²⁵ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 1924, Boh A 3595/24.

²⁶ VAVŘÍNEK, F. *Stručný přehled zřízení správního*. Praha : Všehrd, 1931, str. 76 – 80.

²⁷ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937, str. 272.

Voženílek.^{28,29} V minulosti se údajně také operovalo s pojmem *dohody správně-právního charakteru*.³⁰

²⁸ VOŽENÍLEK, B. *O správních dohodách*. Správní právo, 1979, č. 4.

²⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8 vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 238.

³⁰ KOLLMAN, P. *Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv*. Právo, 2009, č. 2, str. 6

5 Úvod do recentní právní úpravy veřejnoprávních smluv ve správním řádu

Až do vstupu nového správního řádu v účinnost neexistovala žádná komplexní právní úprava veřejnoprávních smluv, a to jejich bohaté historii ve správněprávní praxi navzdory Pouze v *ad hoc* zákonech existovala zákonná zmocnění k jejich uzavření. Před vstupem zákona č. 500/2004 Sb. v účinnost tak tento právní institut, veskrze moderní a pokrokový, měl svoji legislativní úpravu vždy jen chabou nebo žádnou a na našem území nikdy nebyl užíván nikterak hojně.³¹ Zákonodárce se však rozhodl tento stav změnit a v souvislosti s přípravami nového správního řádu bylo rozhodnuto, že tento obecný správněprávní předpis kodexového typu bude obsahovat i obecnou úpravu veřejnoprávních smluv. Není bez zajímavosti, že při přípravě úpravy veřejnoprávních smluv se zákonodárce nechal inspirovat úpravou německou. I v Německu se obecná úprava veřejnoprávních smluv (*öffentlich-rechtlicher Vertrag*) nalézají ve spolkovém správním řádu (§ 54 – 62)³²

Pozoruhodné je, že do procesněprávního předpisu, kterým je správní řád bez debat (upravuje postup při rozhodování o individuálních právech a povinnostech, při vydávání vyjádření, osvědčení, sdělení, při činění jiných úkonů, postup při vydávání opatření obecné povahy), byla včleněna úprava, jež je svojí povahou hmotněprávní. S ohledem na povahu správního práva, které je odvětvím obtížně, ba v podstatě nekodifikovatelného (alespoň pokud jde o správní právo hmotné), měl zákonodárce v podstatě dvě možnosti. Buď mohl včlenit úpravu veřejnoprávních smluv do správního řádu, nebo vytvořit zcela samostatný zákon. Zákonodárce se nakonec rozhodl pro první možnost.³³ O první variantě zřejmě předkladatelé zákona ani neuvažovali, když v důvodové zprávě uvádí, že „*nebylo jiného zbylí než začlenit příslušná obecná ustanovení do správního řádu, neboť správní právo zpravidla nezná obecné hmotněprávní úpravy.*“³⁴

Ostatně úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu je svým způsobem také „procesní“, neboť upravuje proces uzavírání veřejnoprávních smluv (kontraktační proces), postup při jejich změnách a zrušení a též postup správních

³¹ RYS, R: *Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi*. Veřejná správa, týdeník MVČR, 2006, č. 33.

³² PREISLER, P. *Veřejnoprávní smlouvy*. www.juristic.cz [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/610095/clanek/spravni2.html>.

³³ Tamtéž.

³⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., komentář k navrhovaným § 142 – 153.

orgánů při přezkoumávání souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy. Ryze hmotněprávní otázky, s určitými výjimkami, pak subsidiárně v souladu s § 170 SprŘ řeší občanský zákoník.³⁵

Nad ustanovením § 170 SprŘ se autor práce dovolí hned na tomto místě pozastavit, přestože se jedná ve správním řádě o poslední ustanovení, které je veřejnoprávním smlouvám věnováno. V tomto ustanovení o jediném odstavci se uvádí, že při postupu podle části páté zákona (nesoucí název *Veřejnoprávní smlouvy*) se obdobně použijí ustanovení části druhé (tj. ustanovení o správním řízení). Nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou 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. Toto ustanovení správního řádu tedy odkazuje jednak na ustanovení o správním řízení, jednak zakládá subsidiaritu občanského zákoníku. S ohledem na § 170 SprŘ lze dokonce považovat některá ustanovení části páté správního za nadbytečná. Zákodárce se však rozhodl alespoň ta zásadnější ustanovení o kontraktaci do správního řádu vtělit výslovně; snad proto, aby o „přiměřeném“ užití ustanovení občanského zákoníku nebylo sporu.³⁶

Z části páté správního řádu lze vyčíst obecné požadavky a zásady týkající se obsahu a formy veřejnoprávních smluv, jejich uzavírání atp. Na prvním místě lze shrnout, že veřejnoprávní smlouvy musí být v souladu se zákony a ostatními předpisy, které nesmí být obcházeny (být *in fraudem legis*). Rovněž musí být v souladu s veřejným zájmem (§ 159 odst. 2 SprŘ). Veřejný zájem je právně neurčitý pojem, který nejenže není definovaný, ale dokonce v právních předpisech definován být nesmí, neboť v každém konkrétním případě může mít zcela jiné obrysy. Představit si pod ním ale lze zájem na ochraně přírody, řádném výkonu veřejné správy, může to být ale i zájem menšiny či dokonce jednotlivce.³⁷ Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy (§ 159 odst. 3 SprŘ). V odstavci 4 téhož paragrafu se

³⁵ PREISLER, P. *Veřejnoprávní smlouvy*. www.juristic.cz [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/610095/clanek/spravni2.html>.

³⁶ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 810

³⁷ MALAST, J. *Administrativně právní vztahy*. Přednáška na Fakultě právnické ZČU v Plzni v rámci předmětu Správní právo 1, 28. 2. 2013.

uvádí, že veřejnoprávní smlouvy se posuzují vždy materiálně, tj. podle svého skutečného obsahu, a nikoliv třeba podle jejich názvu. Skutečnost, že smluvními stranami jsou subjekty veřejného práva (v případě tzv. koordinačních smluv), neznamená, že se musí jednat automaticky o smlouvu veřejnoprávní, neboť, jak již bylo uvedeno, i tyto subjekty mezi sebou uzavírají smlouvy s ryze soukromoprávním obsahem; děje se tak v rámci fiskální veřejné správy. Toto materiální pojetí veřejnoprávních smluv je však zapotřebí mít na paměti i v případě přesně opačném: skutečnost, že smluvními stranami jsou osoby soukromoprávní, resp. osoby nevystupující jako subjekty veřejné správy, neznamená, že se automaticky musí jednat o smlouvu soukromoprávní, neboť veřejnoprávní prvek může být obsažen v samotném předmětu smlouvy, nikoliv v prvku kontrahentů, tj. smluvních stran.

6 Druhy veřejnoprávních smluv

Dle doktríny je možné dělit veřejnoprávní smlouvy primárně na veřejnoprávní smlouvy v užším pojetí a veřejnoprávní smlouvy v pojetí širším. V užším slova smyslu se jedná o dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva, přičemž alespoň jednou smluvní stranou musí být vždy subjekt veřejné správy. V širším pojetí se pak má jednat vedle výše uvedených i o veřejnoprávní smluvní vztahy mezi osobami soukromého práva. Zatímco pod veřejnoprávní smlouvy v užším pojetí teorie řadí *smlouvy koordinační* a vedle nich *smlouvy subordinační*, pod veřejnoprávní smlouvy v širším slova smyslu se vedle těchto dvou druhů řadí též tzv. *smlouvy mezi účastníky*.³⁸

6.1 Smlouvy koordinační (§ 160 SprŘ)

Veřejnoprávní smlouvy spadající do této kategorie mohou být uzavírány mezi různými subjekty veřejné správy. O koordinačních veřejnoprávních smlouvách tedy v souladu s již uvedenou legální definicí veřejnoprávních smluv hovoříme tehdy, jde-li o dvou či vícestranný právní úkon, jehož účastníky jsou pouze subjekty veřejné správy, jež zakládá, mění nebo ruší vztahy v oblasti veřejného práva a jež tyto subjekty uzavírají za účelem plnění svých úkolů. Cílem takovýchto smluv je zajistit efektivnější výkon veřejnosprávních úkolů stran takové smlouvy.³⁹ Na tomto místě je však zapotřebí znovu zdůraznit, že i mezi těmito subjekty jsou zcela běžně uzavírány smlouvy povahy ryze soukromoprávní, což se děje ve fiskální sféře, ale i v oblasti zabezpečování některých veřejných služeb.⁴⁰ Protože se však jedná o „soukromoprávní veřejnou správu“, bylo by nadbytečné se k této problematice v této práci nadále vyjadřovat.

Koordinační veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je **výkon státní správy**, je možné uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon (např. zákon o obcích), a jen se souhlasem nadřízených orgánů smluvních stran, což je orgán vymezený zvláštním zákonem, popř. orgán uvedený v ustanovení § 178 SŘ.⁴¹ Jako příklad uvedme ustanovení § 63 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších

³⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 238.

³⁹ PREISLER, P. *Veřejnoprávní smlouvy*. www.juristic.cz [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/610095/clanek/spravni2.html>.

⁴⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 174.

⁴¹ HAVLAN, P. a kol.: *Správní právo procesní*. Praha : Eurolex Bohemia, 2005, str. 254.

předpisů (dále jen zákon o obcích) na základě kterého je pro uzavření veřejnoprávní smlouvy zapotřebí souhlasu krajského úřadu. Druhým příkladem budiž ustanovení § 66a zákona o obcích, které pro uzavření veřejnoprávní smlouvy vyžaduje souhlas Ministerstva vnitra, které vydání tohoto souhlasu projednává s věcně příslušným ministerstvem či jiným ústředním správním úřadem. Nadřízený správní úřad žádost o zahájení řízení o udělení souhlasu k uzavření takovéto smlouvy posuzuje nejen z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem, jak je uvedeno v § 160 odst. 5 SprŘ, nýbrž posuzuje i to, zda smlouva nesnižuje důvěryhodnost veřejné správy a zda je účelná, tj. vede k zefektivnění výkonu veřejné správy a jejím cílem je plnění úkolů veřejné správy.⁴² Nad právním charakterem tohoto souhlasu nadřízeného správního orgánu je záhodno se pozastavit. Přestože se podle § 65 odst. 1 zákona o obcích nemá při řízení o jeho udělování postupovat podle správního řádu, je třeba vzít v potaz § 180 SprŘ. Jedná se totiž o správní řízení ve smyslu § 9 SprŘ a podle ustanovení § 180 odst. 1 SprŘ platí, že *tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé*. Procesní postup krajského úřadu ani ministerstva vnitra není zákonem o obcích vůbec upraven, a proto je nezbytné postupovat při vydání tohoto rozhodnutí ve formě souhlasu podle správního řádu.⁴³

Je zajímavým teoretickým poznatkem, že samo uzavření veřejnoprávní koordinační smlouvy, jejímž předmětem je výkon státní správy, náleží do samostatné působnosti obcí, jež tyto smlouvy uzavírají, jakkoliv samotný předmět smlouvy se týká působnosti přenesené.⁴⁴

Je zapotřebí zdůraznit, že zmíněnými různými subjekty, které mezi sebou koordinační veřejnoprávní smlouvy mohou uzavírat, se nerozumí jen veřejnoprávní korporace (stát jakožto veřejnoprávní korporace *sui generis*, obce, kraje či profesní komory), ale také jiné právnické osoby zřízené zákonem (např. Všeobecná zdravotní pojišťovna) a fyzické a právnické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na

⁴² PREISLER, P. *Veřejnoprávní smlouvy*. www.juristic.cz [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/610095/clanek/spravni2.html>.

⁴³ JEMELKA, L.; SLOVÁČEK, J. *Veřejnoprávní smlouvy*. *Consult Research* [online]. [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/article/show-article/verejnopravni-smlouvy>.

⁴⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8 vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 241.

základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, tj. např. rybářská či myslivecká stráž nebo stanice technické kontroly.⁴⁵

Naproti výše uvedenému za koordinační veřejnoprávní smlouvy **nelze považovat dohody**, jež jsou uzavírané mezi orgány, resp. organizačními složkami, **jediné osoby veřejného práva**. Přitom se v naší správněprávní praxi dodnes vyskytují zejména různé dohody o součinnosti nebo spolupráci mezi různými správními úřady, nicméně o charakteru jejich právních účinků lze v mnohých případech pochybovat.⁴⁶ Správní řád přesto v § 160 odst. 3 na případy, kdy mezi sebou uzavírají takovéto *dohody sui generis* organizační složky státu, myslí, když je v tomto ustanovení uvedeno, že tyto „*mohou (...) použít ustanovení této části obdobně.*“ V případě těchto dohod svého druhu (uzavíranými mezi ministerstvy, soudy apod.) se někdy hovoří o tzv. kvazikoordinačních veřejnoprávních smlouvách, byť se ve své podstatě o veřejnoprávní smlouvy ze své podstaty jednat nemůže; neuzavírají je totiž samostatné právní subjekty, ale organizační jednotky bez vlastní právní subjektivity.⁴⁷

Koordinační smlouvy se v posledních letech objevují v platném správním právu zejména v oblasti úpravy **územní samosprávy**. K plnění úkolů vyplývajících ze samostatné působnosti obcí a krajů mohou tyto územní samosprávné celky mezi sebou uzavírat veřejnoprávní smlouvy rovněž za podmínky, že jsou k tomu výslovně zmocněny ve zvláštním zákoně. Takovéto zmocnění obsahuje např. zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obecní policii) či zákon o obcích. Kvůli charakteru tohoto typu veřejnoprávních smluv, tj. smluv uzavíraných v samostatné působnosti územně samosprávných celků, správní řád logicky nepředpokládá ingerenci „nadřízeného“⁴⁸ správního orgánu v podobě jeho souhlasu, jako je tomu v případě koordinačních veřejnoprávních smluv, jejichž předmětem je výkon přenesené působnosti (státní správy). Výjimku představuje pouze zákon o obecní policii, kdy smlouva o výkonu úkolů obecní policie na území další obce vyžaduje ke své platnosti souhlas krajského úřadu, přestože spadá převážně do oblasti samostatné působnosti obce, kterou je otázka ochrany veřejného

⁴⁵ KOLLMAN, P. *Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv*. Právo, 2009, č. 2, str. 7

⁴⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8 vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 240.

⁴⁷ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 777

⁴⁸ Na tomto místě by bylo přiléhavější použití termínu „nadřazenost“, neboť v otázkách samostatné působnosti neexistují mezi územně samosprávnými celky a státem přímé subordinační vazby.

pořádku (§ 3a odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb.).⁴⁹ Jedná se tedy o poměrně pozoruhodné zasahování státu do ústavou garantovaného práva na územní samosprávu.

Na závěr výkladu o koordinačních smlouvách je vhodné uvést, že ačkoliv zákon o obcích hovoří v několika ustanoveních o dohodách (§ 19 odst. 1 a 3, § 26), je třeba jejich obsah posuzovat v souladu s § 159 odst. 4 SprŘ dle jejich skutečného obsahu a považovat je tedy za veřejnoprávní smlouvy.⁵⁰

6.1.1 Příklady koordinačních smluv

Veřejnoprávní smlouvy koordinační můžeme roztřídit minimálně do tří skupin. Jak již bylo naznačeno výše, může jít o smlouvy o výkonu přenesené působnosti (jejich předmětem je výkon státní správy) či o smlouvy uzavírané v samostatné působnosti (předmětem jsou otázky samosprávné). Třetí kategorií pak jsou zvláštní administrativně technické veřejnoprávní smlouvy, které nemůžeme jednoznačně podřadit pod smlouvy týkající se státní správy nebo samosprávy.⁵¹

Typickým příkladem **veřejnoprávních smluv týkajících se výkonu přenesené působnosti** může být tedy např. smlouva uzavíraná dle zákona o obcích, na jejímž základě dochází k přenosu přestupkové agendy, agendy na úseku ochrany přírody a krajiny apod. Typickou součástí těchto smluv je také způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.⁵² Vzhledem k tomu, že tyto smlouvy zakládají působnost při výkonu státní správy, mohou být považovány také za normativní smlouvy, které jsou pramenem práva.⁵³

Územně samosprávné celky vedle smluv výše uvedených uzavírají i **veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti**, stanoví-li tak zvláštní zákon. Tím může být zákon o obecní policii. Smlouva o výkonu úkolů obecní policie na území další obce již byla zmíněna. Uzavírána je v praxi tehdy, když jedna ze smluvních stran nemá obecní policii jakožto orgán obce zřízenou, zatímco druhá obec takovýmto orgánem disponuje. Dalšími typickými příklady koordinačních smluv uzavíraných v samostatné působnosti jsou dohoda o sloučení obcí (§ 19 odst. 1, 2, 4, 5 a § 24 a §

⁴⁹ JEMELKA, L.; SLOVÁČEK, J. *Veřejnoprávní smlouvy. Consult Research* [online]. [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/article/show-article/verejnopravni-smlouvy>.

⁵⁰ PREISLER, P. *Veřejnoprávní smlouvy. www.juristic.cz* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/610095/clanek/spravni2.html>.

⁵¹ JEMELKA, L.; SLOVÁČEK, J. *Veřejnoprávní smlouvy. Consult Research* [online]. [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/article/show-article/verejnopravni-smlouvy>.

⁵² Tamtéž.

⁵³ VEDRAL, J.: *Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích*. Správní právo, 2003, č. 2 – 3, str. 77.

25 zákona o obcích), dohoda o připojení obce k jiné obci (§ 19 odst. 3 zákona o obcích), dohoda o změně hranic obcí (§ 26 odst. 1 zákona o obcích) či smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí (§ 49 a násl. zákona o obcích). Do nedávné doby znal zákon o obcích, stejně jako zákon o krajích, také např. smlouvu o spolupráci mezi obcemi, resp. kraji, ke splnění konkrétního úkolu. Tento institut byl vyjádřen dosti vágně a zřejmě i proto byl zrušen. Mimo zákon o obcích zmiňme ještě např. dohodu o zpracování společného plánu odpadového hospodářství původce odpadů, což je smlouva, jíž mohou uzavřít obce, které za účelem zabezpečení svých povinností při nakládání s komunálním odpadem vytvořily dobrovolný svazek obcí (§ 44 odst. 8 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozd. předpisů). Na základě jiného zvláštního zákona pak obce mohou uzavřít např. dohodu o vytvoření společného školského obvodu spádové školy [§ 178 odst. 2 písm. c), odst. 6 a 7 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozd. předpisů].⁵⁴

Zvláštními administrativně technickými veřejnoprávními smlouvami, u nichž nelze jednoznačně říci, zda se týkají státní správy, či samosprávy, se rozumí např. smlouva o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 26 odst. 3 a § 65 zákona o obcích) či obdobná smlouva dle § 37 odst. 7 SprŘ a § 65 zákona o obcích: smlouva o provozování elektronické podatelny. Protože se jedná o administrativně technické úkony v podobě zveřejňování, resp. přijímání a odesílání určitých písemností a údajů, nelze hovořit o výkonu samostatné, nebo přenesené působnosti. Vzhledem k tomu, že činnost správních orgánů, která je dotčena těmito ustanoveními, se z převážné části týká výkonu přenesené působnosti, přiklonilo se v minulosti Ministerstvo vnitra v jednom ze svých stanovisek k tomu, že by tyto smlouvy měly být považovány za smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy a které tudíž potřebují ke svému uzavření souhlas nadřízeného správního orgánu.⁵⁵ Názor se však v průběhu let vyvinul zcela opačným směrem, a to tedy tak, že v případě územních samosprávních celků (konkrétně pouze obcí) plnění této veřejnoprávní povinnosti samo o sobě nemůže být ani výkonem státní správy právě proto, že úřední deska slouží jak k vyvěšování dokumentů, které vznikly v přenesené působnosti, tak i k vyvěšování dokumentů, které vznikly v působnosti

⁵⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8 vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 245.

⁵⁵ JEMELKA, L.; SLOVÁČEK, J. *Veřejnoprávní smlouvy. Consult Research* [online]. [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/article/show-article/verejnopravni-smlouvy>.

samostatné. Vzhledem k tomuto závěru Ministerstva vnitra se na uzavírání smluv o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup nevztahuje ustanovení § 160 odst. 5 SprŘ, které pro uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejímž předmětem je výkon státní správy, vyžaduje souhlas nadřízeného správního orgánu. Obdobný závěr, a tedy rovněž vyloučení aplikace § 160 odst. 5 SprŘ, se vztahuje i na druhou jmenovanou veřejnoprávní smlouvu týkající se zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁵⁶

6.2 Smlouvy subordinační (§ 161 SprŘ)

Stejně jako v případě koordinačních smluv, tak ani v případě smluv subordinačních neposkytuje správní řád žádnou legální definici. Dle § 161 odst. 1 věty první SprŘ může správní orgán za předpokladu, že tak stanoví zvláštní zákon, uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé správního řádu, a to i namísto rozhodnutí.

K problematice subordinačních veřejnoprávních smluv je zapotřebí na prvním místě uvést, že přívlastek *subordinační* zde nevyjadřuje (na rozdíl od běžně přijímaného významu tohoto termínu) žádný vztah nadřízenosti a podřízenosti. Důvodová zpráva k tomuto doslova uvádí: „*Subordinace však neznamená nerovné postavení smluvních stran v tom smyslu, že by bylo správnímu orgánu umožněno, aby účastníku něco diktoval. Jedná se v zásadě o určitou moderaci obsahu závazku, který by jinak mohl vzniknout správním aktem. Z toho vyplývá, že v případě nedodržení "subordinační" smlouvy ze strany účastníka ji může správní orgán nahradit klasickým správním aktem.*“⁵⁷ Jinými slovy se dohodou upravují věci, které by jinak musely být řešeny autoritativně rozhodnutím. Obdobný závěr o absenci jakékoliv subordinace v subordinačních smlouvách plyne i z rozsudku vrchního soudu v Praze, v němž se uvádí: „Úřad tu zaujímá stejné rovné postavení jako druhá smluvní strana a chybí tu poměr právní nerovnosti.“⁵⁸ Trochu jiný úhel pohledu na věc ale zaujal prof. Petr Průcha, který tvrdí, že při uzavírání smlouvy subordinačního typu mají kontraktační subjekty rovné postavení, ale to se po jejím uzavření následně transformuje na postavení nerovné, kdy vrchnostenskou pozici zaujímá orgán veřejné správy.⁵⁹

⁵⁶ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 159 a 210.

⁵⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., komentář k navrhovanému § 144.

⁵⁸ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 11. 1995, sp. zn. 6A 188/94.

⁵⁹ PRŮCHA, P.: *Správní právo. Obecná část*. Masarykova univerzita v Brně, 2003, str. 156.

Kromě důsledků porušování uzavřené smlouvy, které jsou typické pro právo soukromé, může správní úřad, jak je výše uvedeno, v případě nedodržení subordinační smlouvy vyvodit důsledky, které jsou specifické právě pro subordinační veřejnoprávní smlouvy. Tím je nahrazení smluvního ustanovení správním aktem v případě, že druhá smluvní strana neplní smluvně převzaté povinnosti. S tvrzením, že jakákoliv subordinační smlouva by se dala nahradit rozhodnutím, by se nicméně dalo s úspěchem polemizovat. Možnost nahradit neuzavření veřejnoprávní smlouvy rozhodnutím správního orgánu nelze dle některých administrativistů⁶⁰ považovat za *conditio sine qua non*, k čemuž se autor této práce blíže vyjadřuje v subkapitole následující. Porušení povinnosti strany, která by jinak byla adresátem správního aktu, může být nicméně také znakem skutkové podstaty přestupku. Jako příklad je v literatuře⁶¹ uveden stavební zákon.⁶²

Litera zákona, konkrétně věta druhá § 161 odst. 1 SprŘ, dále uvádí, že podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Vzhledem k nutnosti tohoto souhlasu proto není možné, aby bylo uzavřením veřejnoprávní smlouvy obcházeno „klasické“ správní řízení a aby tak tyto tzv. vedlejší účastníci byli obcházeni. Osoby, které by tedy jinak byly těmito vedlejšími účastníky, v případě vzniku subordinační smlouvy mají právě naopak silnější postavení, než by měly ve správním řízení, protože jsou jednou ze smluvních stran a k uzavření takovéto smlouvy musejí dát souhlas.⁶³ Při udělování souhlasu těchto osob se přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168 SprŘ). Z něj však vyplývá, že pokud není souhlas třetí osoby získán, může správní orgán místo uzavření smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy. Buď tedy musí přímo dotčená osoba s uzavřením smlouvy souhlasit, nebo musí mít možnost uplatňovat procesní prostředky k ochraně svých práv ve správním řízení. Je-li tedy takovéto správní řízení zahájeno, je na příslušném správním orgánu, jak vyhodnotí podklady získané při přípravě smlouvy a případné námitky uplatněné dotčenou osobou. Pokud by u něj převážil názor, že uzavření veřejnoprávní smlouvy nemělo

⁶⁰ JEMELKA, L.; SLOVÁČEK, J. *Veřejnoprávní smlouvy. Consult Research* [online]. [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/article/show-article/verejnopravni-smlouvy>.

⁶¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 247.

⁶² Např. dle § 178 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (v textu dále jen „stavební zákon“) se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že provede činnosti v rozporu s územním rozhodnutím nebo s veřejnoprávní smlouvou anebo regulačním plánem nahrazujícími územní rozhodnutí, nebo provede činnosti jimi zakázané, anebo provede činnosti v rozporu s územním souhlasem.

⁶³ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 781.

být ze strany dotčené osoby bráněno, vydal by místo uzavření smlouvy v dané věci rozhodnutí.⁶⁴

Na tomto místě je záhodno na okraj uvést, že postup podle ustanovení § 168 SprŘ o souhlasu třetích osob se kromě smluv subordinačních uplatní též na smlouvy „mezi účastníky“, o kterých bude pojednáno dále. Naopak se uvedený postup rozhodně nemůže uplatnit na smlouvy koordinační, které mají normativní charakter, blížíci se svými účinky právním předpisům.⁶⁵ Jen stěží si lze představit, že by např. se smlouvou týkající se výkonu přenesené působnosti obcí či s dohodou o sloučení obcí museli souhlasit všichni občané těchto obcí.

V odstavci druhém § 161 SprŘ se k subordinačním veřejnoprávním smlouvám dále uvádí, že smlouvu lze uzavřít i po zahájení správního řízení podle části druhé SprŘ. Poté, co veřejnoprávní smlouva byla uzavřena, správní orgán usnesením řízení zastaví. V literatuře se jako příklad uvádí situace, kdy by bylo vedeno správní řízení o vyhlášení přírodní rezervace dle § 33 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozd. předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) avšak namísto vydání rozhodnutí by byla podle § 39 odst. 1 téhož zákona uzavřena mezi vlastníkem dotčeného pozemku a orgánem, který je oprávněn k tomuto vyhlášení, písemná smlouva prohlašující dané území za chráněné jako přírodní rezervace. Probíhající řízení by bylo v důsledku uzavření této dohody podle § 161 odst. 2 SprŘ zastaveno.⁶⁶

Bezpochyby zajímavou je otázka vynutitelnosti subordinačních veřejnoprávních smluv. V původním návrhu správního řádu bylo stanoveno, že účinná smlouva je vykonatelná, a tedy lze se domáhat jejího splnění cestou exekuce. V našem právním řádu se nicméně nakonec koncepce přímé vynutitelnosti, která byla v návrhu správního řádu inspirována německým spolkovým správním řádem, neuplatnila. Výkon obsahu veřejnoprávních smluv tedy může být proveden v rámci správní exekuce až po té, co je o sporu ze smlouvy rozhodnuto příslušným správním orgánem. O tomto blíže viz kapitola desátá.

⁶⁴ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 804.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 783.

6.2.1 Problematika chápání subordinačních smluv a některé příklady smluv s touto problematikou související

JUDr. Staša dělí subordinační smlouvy, na které můžeme narazit v platném českém pozitivním právu, do tří podskupin, a to na:

- úkony zákonem výslovně označené za veřejnoprávní smlouvy,
- úkony, které jsou, nebo byly výslovně považovány za veřejnoprávní smlouvy soudní nebo správní praxí, a instituty obdobné,
- úkony, jejichž veřejnoprávní povahu lze dokládat nebo o níž lze spekulovat toliko doktrinálně.⁶⁷

Některé ze smluv spadajících do první z vyjmenovaných kategorií jsou typické tím, že je věcí volby, zda bude přistoupeno k vydání správního aktu, nebo k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Z toho důvodu jsou označovány za tzv. volitelné či elektivní veřejnoprávní smlouvy.⁶⁸ V současné době lze za volitelné subordinační veřejnoprávní smlouvy označit především veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí a veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení, tj. smlouvy uzavírané podle stavebního zákona. Smlouvy uzavírá vykonavatel veřejné správy na straně jedné (plní funkci stavebního úřadu), a to s osobou, která by byla žadatelem o vydání územního, resp. stavebního povolení. V případě těchto smluv není dle autora této práce pochyb, že se jedná o veřejnoprávní subordinační smlouvy. Ostatně jsou tak zákonem výslovně označené. Otazníky však vyvstávají nad smlouvami uvedenými níže.

Jak bylo uvedeno v předchozí subkapitole, možnost nahradit neuzavření veřejnoprávní smlouvy rozhodnutím správního orgánu nelze dle některých administrativistů považovat za *conditio sine qua non*, tedy za nezbytně nutnou podmínku k tomu, aby byla smlouva označena za veřejnoprávní subordinační.⁶⁹ Namísto drtivé většiny uzavřených smluv, které jsou za subordinační v literatuře označeny, totiž autoritativně vydat rozhodnutí uzavřít nelze. V minulosti (dle tehdejších znění zákonů č. 111/1994 Sb.⁷⁰ a č. 266/1994 Sb.⁷¹) to byla s ohledem na soudní judikaturu např. smlouva o závazku veřejné služby v silniční nebo drážní dopravě. Šlo o to, že dopravce převzal závazky veřejné služby, konkrétně provozní,

⁶⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8 vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 247-248.

⁶⁸ Tamtéž.

⁶⁹ Tento názor zastává také Jan Malast (e-mailová korespondence s JUDr. Malastem [online], 20. 3. 2018, jnm@seznam.cz.

⁷⁰ Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 30. 6. 2010.

⁷¹ Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění účinném do 30. 6. 2010.

přepravní a tarifní závazky ve veřejné linkové dopravě provozované ve veřejném zájmu za účelem zajištění dopravní obslužnosti území, které dopravce přijal ve veřejném zájmu a které by jinak ve svém obchodním zájmu nepřijal nebo by je přijal jen zčásti. Dopravci se hradila prokazatelná ztráta vzniklá v důsledku plnění závazku.⁷² Je však zapotřebí říci, že správní orgán (orgán kraje nebo obce) neměl možnost přimět dopravce k zajištění dopravní obslužnosti veřejnoprávními prostředky, tedy vedením správního řízení a následným vydáním správního rozhodnutí tak, jak to předpokládá § 161 SprŘ. Ačkoliv tedy správní orgán neměl možnost, jak uložit provozovateli dopravy závazek veřejné služby, tak správní soudy, a to jak soud obvodní⁷³, tak posléze soud městský⁷⁴ a konečně i Nejvyšší správní soud⁷⁵, ve svých rozhodnutích, resp. v usnesení, vyřkly, že se při uzavírání smlouvy o závazku veřejné dopravy jednalo o veřejnoprávní smlouvu. Tím se soudy postavily proti argumentaci Ministerstva vnitra, které návrh na zahájení sporného řízení⁷⁶ ve věci výpovědi veřejnoprávní smlouvy o závazku veřejné služby předtím odložilo s odůvodněním, že uzavřením takovéto smlouvy veřejnoprávní vztah nevzniká, neboť kraj nemůže namísto smlouvy vydat správní akt, a tudíž není k sporu příslušné ministerstvo, nýbrž civilní soud (k příslušnosti správních orgánů ve sporech z veřejnoprávních smluv blíže viz kapitola desátá). Smlouvy uzavírané podle těchto ustanovení tedy byly v souladu s judikaturou považovány za smlouvy veřejnoprávní subordinační, a to až do vstupu v účinnost zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, který v § 8 odst. 5 výslovně uvádí, že tyto smlouvy nejsou smlouvy veřejnoprávní. Takovýto obrat někteří autoři nepovažují za příliš logický.⁷⁷

Je zapotřebí říct, že smlouvy o závazku veřejné služby v silniční nebo drážní dopravě, které jsou typickým příkladem, kdy je (resp. byla) za veřejnoprávní subordinační doktrínou, potažmo i judikaturou, považována smlouva, která nešla nahradit autoritativním rozhodnutím správního orgánu, jsou jen jedněmi z mnoha, jež v podstatě požadavek ustanovení § 161 odst. 1 SprŘ ve spojení s důvodovou zprávou k tomuto ustanovení, která je citována výše, nenaplnují. Někteří autoři pak tvrdí, že za skutečné veřejnoprávní smlouvy ve smyslu zmiňovaného ustanovení lze proto

⁷² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 254.

⁷³ Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 sp. zn. 19 C 167/2006.

⁷⁴ Usnesení Městského soudu v Praze sp. zn. 35 Co 459/2006.

⁷⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. Komp 1/2007 ze dne 31. 12. 2007.

⁷⁶ Šlo o spor na severu Čech, kde se na Ministerstvo vnitra i Ministerstvo dopravy obrátil Dopravní podnik Ústeckého kraje.

⁷⁷ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 783.

považovat pouze smlouvy uzavírané na základě již výše zmíněných zmocnění obsažených ve stavebním zákoně a dále pak dle § 39 ve spojení s § 46 odst. 1 zákona č. 114/1992, o ochraně přírody a krajiny.⁷⁸

Zmocnění k uzavírání smluv dle zákona o ochraně přírody a krajiny nicméně rovněž částečně vyvolávají pochybnosti o tom, zda uzavřením vzniká veřejnoprávní smlouva subordinační. V souladu s výše uvedenými ustanoveními tohoto zákona lze namísto vyhlášení některých kategorií zvláště chráněných území (národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky) nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, prohlásit území za chráněné nebo strom za památný na základě smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a orgánem ochrany přírody, který je oprávněn k jejich vyhlášení. Takto uzavřená smlouva nahrazuje prohlášení chráněného území **formou právního předpisu** nebo prohlášení památného stromu formou rozhodnutí. Ochrana zřízena touto cestou je na základě smlouvy vázána k pozemku prostřednictvím věcného břemene, o jehož zápis do katastru nemovitostí požádá příslušný orgán ochrany přírody.⁷⁹ Dle právního názoru poradního sboru ministra vnitra mají všechny tyto smlouvy veřejnoprávní povahu, avšak jen smlouva o prohlášení památného stromu je smlouvou subordinační, zatímco ostatní jsou „zvláštním smluvním typem“, protože modelově nenahrazují správní akt, ale nařízení, tedy podzákoný právní předpis. Dle tohoto vysloveného právního názoru se na ně vztahují pouze obecná ustanovení o veřejnoprávních smlouvách.⁸⁰

Lze tedy uzavřít, že ryzích subordinačních smluv, tak, jak o nich hovoří § 161 odst. 1 SpŘ a důvodová zpráva k tomuto ustanovení, je jen několik málo a zřejmě to jsou jen výše uvedené smlouvy uzavírané podle stavebního zákona (smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí a smlouvy nahrazující stavební povolení) a podle zákona o ochraně přírody a krajiny (smlouva o prohlášení památného stromu). Na druhou stranu zřejmě ani nelze tvrdit, že všechny ostatní smlouvy, které jsou uzavřené mezi správním orgánem na straně jedné a nepodřízeným subjektem stojícím vně veřejné správy a jejichž obsahem jsou veřejná subjektivní práva a povinnosti, subordinačními veřejnoprávními smlouvami nejsou. Na tomto místě je vhodné připomenout judikaturu Ústavního soudu, který ve svém nálezu zmínil, že

⁷⁸ PREISLER, Pavel. *Veřejnoprávní smlouvy*. www.juristic.cz [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/610095/clanek/spravni2.html>.

⁷⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 255.

⁸⁰ Závěr č. 6 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu v citaci Josefa Staši in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 255.

„důvodová zpráva je obligatorní součástí návrhu zákona, nicméně není součástí zákona a není tudíž právně závazná.“⁸¹ Ačkoliv tedy předkladatelé zákona v důvodové zprávě uvádějí, že v případě nedodržení "subordinační" smlouvy ze strany účastníka ji může správní orgán nahradit klasickým správním aktem, z čehož vyplývá, že možnost nahradit neuzavření veřejnoprávní smlouvy rozhodnutím správního orgánu je nezbytně nutnou podmínkou k tomu, aby byla smlouva považována za subordinační, ze zákonného textu rozhodně takto jednoznačný závěr nevyplývá. Autor práce se proto ztotožňuje s názorem, že za subordinační smlouvy lze považovat i ty smlouvy, místo nichž by autoritativní rozhodnutí vydat možné nebylo. Např. Jan Malast, kterého autor považuje za významnou autoritu v oblasti správního práva, tvrdí, že „...veřejnoprávní smlouvy podle § 161 SprŘ nahrazující správní akt jsou tak vlastně pouze jedním z (mnoha?) typů subordinačních veřejnoprávních smluv. Ale to, že některá veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi veřejnou správou a nepodřízeným adresátem stojícím vně veřejné správy nenahrazuje správní akt, ještě neznamená, že nejde o subordinační veřejnoprávní smlouvu.“⁸²

Autor práce se tedy rozhodl neztotožnit se s některými, spíše ojedinělými, názory opačnými.⁸³ Za zcela chybný pak považuje názor, že systematickým výkladem lze dospět k závěru, že obecná ustanovení správního řádu (§ 159 a § 163-170) se na tyto smlouvy, které dle tohoto názoru subordinačními vlastně nejsou, nýbrž jsou veřejnoprávními smlouvami svého druhu, nevztahují a že pravomoc rozhodovat o sporech z těchto smluv mají tedy civilní soudy, nikoliv správní orgány dle § 169 SŘ.⁸⁴ Na druhou stranu je nutné upozornit, že tento právní názor byl vysloven před jedenáct lety, tedy v době, kdy byla obecná právní úprava veřejnoprávních smluv teprve v plenkách, a že je možné, že i názor autora citovaného článku se vyvinul opačným směrem.

Autor této práce nicméně nerozporuje, že veřejnoprávní smlouvy svého druhu existují a souhlasí s J. Stašou, že typickými zvláštními smluvními typy jsou smlouvy podle zákona o ochraně přírody a krajiny, které nahrazují vydání podzákonného právního předpisu. Souhlasí však též s J. Malastem, že ačkoliv z hlediska systematiky nemůžeme smlouvu podřadit pod některý z § 160 – 162 SprŘ,

⁸¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02 ze dne 16. 1. 2003.

⁸² E-mailová korespondence s JUDr. Malastem [online], 20. 3. 2018, jnm@seznam.cz.

⁸³ PREISLER, P. *Veřejnoprávní smlouvy*. www.juristic.cz [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/610095/clanek/spravni2.html>.

⁸⁴ Tamtéž.

automaticky vyloučit aplikaci § 159 a § 163 – 170 SŘ nelze⁸⁵ a nelze tudíž vyloučit ani § 169, podle kterého o sporech z těchto veřejnoprávních smluv *sui generis* rozhodují správní orgány.

6.2.2 Některé další příklady subordinačních smluv

Mezi smlouvy, které jsou za subordinační považovány soudní judikaturou nebo které jimi mají být na základě výkladů pro správní praxi, řadíme např. dohody na podporu zaměstnanosti. Podle platné právní úpravy představují tyto dohody celou řadu příbuzných právních institutů. Můžou to být např. dohody o rekvalifikaci (§ 75 a 76 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů). Jde jednak o dohodu mezi Úřadem práce a uchazečem o zaměstnání, jednak o dohodu mezi Úřadem práce a rekvalifikačním zařízením nebo zaměstnavatelem. Může to být rovněž např. dohoda o vytvoření chráněného pracovního místa (§ 73 odst. 1– 3 zákona č. 435/2004 Sb.). To se zřizuje za účelem zaměstnání osoby se zdravotním postižením a smlouvu uzavírá Úřad práce se zaměstnavatelem, který má chráněné pracovní místo vytvořit.⁸⁶ Je zřejmé, že dohody na podporu zaměstnanosti, kterých dle zákona o zaměstnanosti existuje celá řada a které J. Staša detailně vyjmenovává⁸⁷, jsou typickým příkladem smluv, na jejichž místo by autoritativní rozhodnutí vydat nebylo možné.

Smlouvy, které patří do oné třetí pomyslné shora uvedené „Stašovy kategorie“, tj. *úkony, jejichž veřejnoprávní povahu lze dokládat nebo o níž lze spekulovat toliko doktrinálně*, jsou dle autora tohoto dělení např. smlouvy a dohody s obcí v oblasti nakládání s odpady (§ 17 odst. 3, 5 a 6 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých souvisejících předpisů, ve znění pozd. předpisů) nebo např. dohoda mezi zřizovatelem zařízení pro výkon pěstounské péče (obcí) a pěstounem (§ 47b a 47c zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozd. předpisů). Chápání takovýchto smluv je však ještě méně vyhraněné. Tyto smlouvy v sobě obsahují zřejmý veřejnoprávní prvek, avšak je otázkou, nakolik tento profiluje samotnou povahu smlouvy.⁸⁸

⁸⁵ E-mailová korespondence s JUDr. Malastem [online], 16. 3. 2018, jnm@seznam.cz.

⁸⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9 vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 178.

⁸⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9 vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 177-179.

⁸⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9 vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 181.

6.3 Smlouvy mezi účastníky (§ 162 SprŘ)

Třetí smluvní typ veřejnoprávních smluv nebývá právní teorií vždy akceptován. Někteří autoři tak hovoří pouze o smlouvách koordinačních a smlouvách subordinačních. Smluvní typ dle tohoto ustanovení je pak často řazen mezi zvláštní druh smluv subordinačních. J. Staša rozlišuje, jak bylo již uvedeno, pojem veřejnoprávních smluv na veřejnoprávní smlouvy v pojetí užším a v pojetí širším. Mezi veřejnoprávní smlouvy v širším pojetí pak právě řadí i smlouvy mezi účastníky. Veřejnoprávní smlouvu podle tohoto ustanovení tedy uzavírají subjekty soukromého práva, nikoli správní orgány. Onen veřejnoprávní prvek v tomto případě není zastoupen v prvku účastníků, nýbrž v samotném předmětu smlouvy.⁸⁹

V ustanovení § 162 SprŘ odst. 1 se uvádí, že ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé SŘ, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevyklučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. V odstavci druhém zákonodárce připojuje, že pokud k veřejnoprávní smlouvě mezi účastníky přistoupí i správní orgán, pak platí, že k uzavření této smlouvy udělil souhlas. Jinými slovy, udělení souhlasu lze učinit přistoupením ke smlouvě.

Cílem smlouvy mezi účastníky je nahradit poměrně složité a formální správní řízení neformálnější dohodou stran se souhlasem správního orgánu.⁹⁰ Obsahem smlouvy pak může být přenos veřejnoprávní práv či povinností, součinnost při plnění veřejnoprávní povinnosti, ale také smír či jiná dohoda k odstranění rozporů nebo nejasností mezi stranami.⁹¹

Ustanovení § 162 SprŘ nicméně vyvolává velké otazníky, které velmi detailně nastínil J. Malast ve svém příspěvku již v roce 2009.⁹² Je s podivem, že ani dnes, více jak dvanáct let po vstupu správního řádu v účinnost, není jedna zásadní otázka týkající se uzavírání smluv mezi účastníky v literatuře uspokojivě zodpovězena. Jde o to, zda je k uzavření této veřejnoprávní smlouvy zapotřebí

⁸⁹ MALAST, J. *K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu*. Správní právo, 6/2009.

⁹⁰ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. Praha : C.H. Beck, 2016., str. 785.

⁹¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 259.

⁹² MALAST, J. *K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu*. Správní právo, 6/2009.

zvláštního zákonného zmocnění, či zda k uzavření postačí samotné ustanovení § 162 SprŘ, které by bylo k uzavírání smluv mezi účastníky generálně použitelné. Smlouvy mezi účastníky jsou jediným smluvním typem, u kterého správní řád podmínku existence zmocnění ve zvláštním zákoně explicitně nevyžaduje. To však podle mnohých administrativistů neznamená, že toto zmocnění ve skutečnosti není zapotřebí. Tento názor zastávají např. J. Vedral⁹³ a, byť již s patrnými pochybnostmi, také J. Staša, který se i v posledním (devátém) vydání legendární učebnice správního práva prof. Hendrycha k této otázce vyjadřuje dosti opatrně.⁹⁴ J. Malast se naopak ve zmiňovaném článku snaží nacházet argumenty svědčící pro nepotřebnost zvláštních zákonných zmocnění, což by lépe odpovídalo dikci ustanovení § 162 odst. 1 SprŘ, přičemž stěžejním argumentem je především to, že koncepce nutnosti zvláštních ustanovení by do jisté míry zpochybnila samotný účel zmíněného ustanovení § 162 SprŘ.

Důvodem, proč v literatuře je spíše převažujícím názor, že ustanovení § 162 SprŘ nezakládá automatickou pravomoc smlouvy mezi účastníky uzavírat (nevyklučuje-li to povaha věci nebo zvláštní zákon), je patrně zažitá doktrína, podle které jsou veřejná subjektivní práva nezadatelná a nepřenosná a osoby tedy nemají možnost se jich vzdát, nebo je převést na někoho jiného. (Že toto pravidlo není absolutní, však dokazují minimálně ty smlouvy mezi účastníky, které lze uzavírat na základě zvláštních zákonů – konkrétně smlouvy uzavírané podle ustanovení zákona o vodách, horního zákona a zákona o požární ochraně, které jsou blíže zmiňovány níže.) Dost možná se tito administrativisté obávají, že, jak J. Malast v článku uvádí, *„pokud bychom ustanovení § 162 jako obecné zmocnění přijali, byla by tradiční teorie veřejných subjektivních práv odmítající jejich převod „zasazena“ výrazně více než dosavadním postupným přijímáním zvláštních právních úprav. Taková koncepce by v českém správním právu dost možná znamenala svého druhu revoluci.“*⁹⁵

Ať už jsou přílehavější argumenty o nutnosti zvláštních zákonných zmocnění, či naopak argumenty opačné, což lze dle autora této práce posoudit jen velmi těžko, je zapotřebí uvést, že možnost uzavřít smlouvu mezi účastníky je v každém případě vyloučena z povahy věci tehdy, kdy je právo pevně a neoddělitelně spojeno s určitou věcí nebo osobou.⁹⁶ Smlouvy rovněž nejsou použitelné ani pro případy veřejných

⁹³ VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*, Praha : Bova polygon, 2006, str. 924.

⁹⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 183.

⁹⁵ MALAST, J. *K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu*. Správní právo, 6/2009, str. 353.

⁹⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., komentář k navrhovanému § 145.

subjektivních práv nebo povinností vzniklých *ex lege* nebo na základě jiné právní skutečnosti, než je správní rozhodnutí, což plyne ze samotné dikce ustanovení § 162 odst. 1 SprŘ, které se vztahuje na ty, kteří jsou nebo by mohli být účastníky správního řízení podle § 27 odst. 1 SpŘ.⁹⁷

6.3.1 Smlouvy mezi účastníky uzavírané dle platných zvláštních zákonů a některé hypotetické příklady těchto smluv

Pokud jde o smlouvy mezi účastníky, které lze uzavírat bez jakýchkoliv pochybností, neboť je tak činěno na základě ustanovení zvláštních zákonů, jsou autorovi této práce známy následující druhy těchto smluv:

- a) *Smlouva uzavřená dle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.* Na základě smlouvy právnických nebo podnikajících fyzických osob, které společně provozují určité prostory, lze dohodnout, že povinnosti na úseku požární ochrany bude plnit jiná osoba než vlastník prostor. Součástí této smlouvy musí být určení odpovědné osoby. V tomto případě tedy jde o přenos veřejné subjektivní povinnosti. Na tom, že se jedná o smlouvu, jejíž veřejnoprávní prvek je patrný v předmětu smlouvy, nemění nic zřejmě ani to, že podle závěru č. 101 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu tato smlouva veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 odst. 1. SprŘ není.⁹⁸ Vzhledem k závěru tohoto poradního sboru by však o případných sporech z těchto smluv patrně rozhodoval civilní soud, nikoliv příslušný správní orgán. Je však otázkou, a podle autora práce je to pravděpodobné, zda by naopak soudy, podobně jako v případě subordinačních smluv o závazku veřejné dopravy, nevyvodily převažující veřejnoprávní charakter smlouvy a za příslušné k rozhodování o sporech tak neoznačily správní orgány (o sporech z veřejnoprávních smluv a příslušnosti správních orgánů k řešení sporů blíže v kapitole desáté).
- b) *Smlouva uzavřená dle § 27 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, ve znění pozdějších předpisů.* Smlouva je uzavírána mezi držitelem práva k dobývacímu prostoru a další osobou, jíž je toto oprávnění převáděno, děje se tak po předchozím souhlasu báňského úřadu
- c) *Smlouva uzavřená dle § 11 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých souvisejících zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.* Na základě takovéto smlouvy držitel povolení k nakládání s vodami umožňuje výkon

⁹⁷ MALAST, J. *K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu.* Správní právo, 6/2009.

⁹⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9 vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 183.

oprávnění jiné osobě, přičemž omezit oprávněného v tomto počínání může vodoprávní úřad.⁹⁹

- d) *Smlouva uzavřená dle § 65 odst. 9 stavebního zákona.* Jedná se o první a dosud jediný institut z této skupiny smluv, který byl po přijetí správního řádu v pozitivním právu výslovně označen jako veřejnoprávní smlouva. Touto smlouvou se převádí práva a povinnosti z regulačního plánu vydaného na žádost. Zákon přitom, stejně jako v případě smluv uzavíraných podle zákona o požární ochraně, nezmiňuje požadavek souhlasu se smlouvou. Ten, dle názoru J. Staši, tedy ani nemůže být vyžadován, neboť obecné ustanovení § 162 odst. 1 SprŘ nezakládá pravomoc¹⁰⁰ (zde však opět narážíme na nezodpovězenou otázku o povaze tohoto ustanovení a ne/nutnosti existence zmocnění ve zvláštním zákoně). Proto by dle tohoto názoru mělo být ustanovení stavebního zákona (které v praxi dosud není realizováno) doplněno, a to hlavně kvůli zodpovězení otázky, kdo je příslušný řešit případné spory ze smlouvy.

Pokud bychom přistoupili na koncepci, že ustanovení § 162 odst. 1 je dostačující pro uzavření veřejnoprávní smlouvy a že tedy není nutná existence dalšího ustanovení ve zvláštním zákoně, mohli bychom uvažovat o některých dalších případech, kdy by uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky bylo účelné a efektivní. J. Malast v již několikrát citovaném článku uvádí např. situaci, kdy by bylo mezi účastníky převáděno kvantitativně omezené povolení ke vstupu či vjezdu do určité oblasti (např. CHKO). Takovýto převod by nenavýšil multiplikaci, a tedy vznik nežádoucího navýšení vstupů či vjezdů mající za následek poškození oblasti. Uzavření takovéto smlouvy by dle Malasta mělo být jednodušší než zvlášť provedené zrušení povolení již vydaného a vydání povolení nového.¹⁰¹

Dalším případem, kdy by mohlo být účelné uzavřít veřejnoprávní smlouvu, budiž situace, kdy by docházelo k prodeji stanice technické kontroly, kterých v dané oblasti může být jen omezené množství. Prodejem samotné STK by bylo možné uvažovat pouze o převodu osvědčení k jejímu provozu jako aktu *in rem* svědčícímu stanici samotné, který je však od oprávnění STK provozovat aktem odlišným. Převod tohoto oprávnění jako aktu *in personam*, vyplývajícího z dříve vydaného rozhodnutí, by tak mohlo být předmětem veřejnoprávní smlouvy.¹⁰²

⁹⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9 vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 183.

¹⁰⁰ Tamtéž.

¹⁰¹ MALAST, J. *K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu.* *Správní právo*, 6/2009.

¹⁰² Tamtéž.

7 Uzavírání veřejnoprávních smluv

7.1 Návrh smlouvy (§ 163 SprŘ)

§ 163 SprŘ pojednává o uzavírání veřejnoprávních smluv. Odst. 1 stanovuje, jaké náležitosti musí mít návrh na uzavření smlouvy. Tím je projev vůle učiněný v písemné formě, směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy, který je určen jedné nebo více osobám. Návrh musí být dostatečně určitý a musí z něj vyplývat vůle navrhovatele být tímto návrhem v případě přijetí vázán. Podle odst. 2 tento návrh, podobně jako tomu je v občanském právu, působí od doby, kdy dojde osobě, které je určen. Návrh smlouvy může navrhovatel smlouvy zrušit, dojde-li projev o zrušení osobě, které je určen, a to dříve nebo alespoň současně s návrhem smlouvy, což platí (na rozdíl od soukromoprávní úpravy v občanském zákoníku¹⁰³) i tehdy, když je návrh smlouvy neodvolatelný. Z výše uvedeného plyne, že pokud by byl návrh smlouvy odeslán a následně bylo zjištěno, že by bylo vhodnější takovou smlouvu neuzavírat, muselo by se podobně jako v občanskoprávních vztazích „dohnat“ nebo lépe „předehnat“ poštovní doručovatelku a doručit ještě dříve nebo současně (např. osobně) písemný projev vůle o zrušení návrhu smlouvy.¹⁰⁴

V ustanovení odst. 3 se hovoří o okolnostech, za nichž návrh smlouvy zaniká. Návrh smlouvy tedy zaniká uplynutím lhůty, která v něm byla pro přijetí určena, pokud v této lhůtě nebyl návrh smlouvy přijat. Pokud lhůta pro přijetí nebyla určena, zaniká návrh smlouvy uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované veřejnoprávní smlouvy a k rychlosti prostředků, které navrhovatel smlouvy použil pro zaslání návrhu smlouvy (např. v případě využití služby Messenger v rámci jedné obce lze předpokládat doručení během několika hodin).¹⁰⁵ Návrh smlouvy zanikne také tehdy, pokud byl učiněn vůči více osobám a nebyl přijat ve stanovené, resp. přiměřené lhůtě všemi těmito osobami, což se v zákoně sice výslovně neuvádí, nicméně není nijak problematické tento závěr učinit.¹⁰⁶ Konečně poslední možností je zaniknutí návrhu smlouvy okamžikem, kdy projev o odmítnutí návrhu smlouvy dojde navrhovateli smlouvy.

¹⁰³ Srov. § 1738 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁰⁴ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 788.

¹⁰⁵ Tamtéž.

¹⁰⁶ Tamtéž.

Na tomto místě je vhodné zopakovat již výše uvedené; totiž fakt, že naprostá většina ustanovení § 163 je poněkud redundantní, a to vzhledem k ustanovení § 170, který, nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, umožňuje přiměřené použití ustanovení občanského zákoníku. Úprava uzavírání veřejnoprávních smluv v § 163 SprŘ je s úpravou v občanském zákoníku téměř zcela shodná.¹⁰⁷

Poslední odstavec § 163 SprŘ dává navrhovateli možnost postupovat podle ustanovení § 146 odst. 2 SprŘ., tj. podle ustanovení o řízení o výběru žádosti. **Návrh na uzavření smlouvy** anebo **výzva k předložení návrhu smlouvy** v tomto případě není adresována konkrétní osobě nebo více osobám, avšak neurčitému počtu osob, které jsou potencionálními smluvními stranami budoucí veřejnoprávní smlouvy. Řízení o výběru žádosti se podle § 146 odst. 2 SprŘ zahajuje oznámením, které se doručuje veřejnou vyhláškou dle § 25 SprŘ. Toto oznámení se zároveň zveřejní prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků. Současně se vyhlásí lhůta pro podávání žádostí, která nesmí být kratší než 30 dní, nestanoví-li speciální zákon jinak. Dále se vyhláší kritéria hodnocení podaných žádostí, popřípadě pravidla postupu, pokud má řízení formou výběru probíhat ve více kolech. Řízení je v souladu s § 25 odst. 2 SprŘ zahájeno patnáctým dnem po vyvěšení písemnosti na úřední desce správního úřadu, avšak jen za předpokladu, že v této lhůtě došlo ke zveřejnění všech uvedených údajů také alespoň ve dvou hromadných sdělovacích prostředcích běžně dostupných na území ČR.

7.2 Uzavření smlouvy (§ 164 SprŘ)

Podstatnou náležitostí veřejnoprávní smlouvy je písemná podoba. Projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině. Pokud by podmínka písemné podoby nebyla splněna, na rozdíl od smluv občanskoprávních by se automaticky neuplatnila neplatnost takovéto veřejnoprávní smlouvy, nýbrž by se muselo postupovat podle § 165 SprŘ (viz kapitola 8), načež by takováto smlouva byla zrušena. Vyloučení ustanovení občanského zákoníku ostatně výslovně uvádí již zmiňovaný § 170 SprŘ. Je však nutné připomenout, že pojednáváme o obecné úpravě veřejnoprávních smluv, a že pokud by se jednalo např. o smlouvu mezi obcemi o splnění konkrétního úkolu podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, aplikační přednost by dostal právě tento *lex specialis* a jeho § 48 odst. 1. Takováto

¹⁰⁷ Srov. § 1731 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

smlouva, neuzavřená písemně (popř. bez souhlasu zastupitelstva obce), by byla neplatná automaticky.¹⁰⁸

Obdobně, jako je tomu v právu občanském, je i veřejnoprávní smlouva uzavřena okamžikem, kdy je návrh smlouvy akceptován. Pokud tedy nejsou smluvní strany přítomny současně, je veřejnoprávní smlouva uzavřena ve chvíli, kdy návrh smlouvy opatřený podpisy osob, jimž byl tento návrh určen, doje navrhovateli smlouvy. V případě doručování se nepostupuje podle § 19 a násl. SprŘ, proto je možnost fikce doručení dle § 24 SprŘ vyloučena.

Jestliže je v zákoně stanoveno, že k uzavření smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu (jde o koordinační smlouvy o výkonu státní správy a o smlouvy mezi účastníky, ale třeba i o dohodu o oddělení části obce, která musí být schválena krajským úřadem) je veřejnoprávní smlouva uzavřena dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci. Jak již bylo uvedeno v subkapitole věnující se koordinačním smlouvám, souhlas je udělován ve správním řízení. Tuto smlouvu pak správní orgán, který k uzavření smlouvy dal souhlas, musí zveřejnit na úřední desce. V literatuře je nicméně poukazováno na rozpor tohoto zákonného požadavku, protože **souhlas** by měl být dle jazykového výkladu získán předem, tedy ještě před podpisem smlouvy, kdy ještě nemusí být konečný text smlouvy znám. Tato konstrukce by však byla v zásadním rozporu s právní úpravou smluvních vztahů, a tak se spolu s některými administrativisty¹⁰⁹ autor práce domnívá, že se jedná zřejmě o technickou chybu zákonodárce, která činí dané ustanovení nesouladným, vnitřně rozporným. Např. R. Ondruš k tomuto uvádí: „*Z gramatického výkladu lze dovodit, že souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy je nutno získat před jejím podpisem, neboť pokud by tomu bylo naopak, nejednalo by se o souhlas nýbrž o schválení, což je gramaticky i obsahově jiný druh správního aktu. Z dikce zákona zde vzniká teoretická fikce předčasného uzavření veřejnoprávní smlouvy, neboť v řízení o souhlasu s uzavřením smlouvy je správnímu orgánu předkládána konečná verze návrhu smlouvy, určená k podpisu.*“¹¹⁰

¹⁰⁸ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 790.

¹⁰⁹ PREISLER, P. *Veřejnoprávní smlouvy*. www.juristic.cz [online]. [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/610095/clanek/spravni2.html>.

¹¹⁰ ONDRUŠ, R. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha : Linde Praha, 2005, str. 73.

8 Přezkumné řízení (§ 165 SprŘ)

Mimo mnohé jiné aspekty se veřejnoprávní smlouvy od smluv soukromoprávních liší v tom, že se neuvažuje o jejich neplatnosti (pomineme-li výjimky), ale jejich případné vady se řeší přezkoumáváním zákonnosti, a to výslovně¹¹¹ z důvodu právní jistoty. Nemožnost aplikovat ustanovení občanského zákoníku o neplatnosti právních úkonů na veřejnoprávní smlouvy plyne z ustanovení § 170 SprŘ. Soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy je možno přezkoumat jen z moci úřední. Strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, může dát podnět k provedení přezkumného řízení, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla. Tento podnět se podává k tomu správnímu orgánu, který je věcně příslušný dle § 165 odst. 5 SprŘ. V případě koordinačních a subordinačních smluv je k přezkoumávání souladu příslušný správní orgán oprávněný řešit spor z veřejnoprávních smluv. U veřejnoprávních smluv mezi účastníky tuto kompetenci má správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlasu je třeba k uzavření této veřejnoprávní smlouvy.

Ze zákona správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení plyne povinnost zrušit takovou smlouvu, která by byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, tzn. nejen se zákony, ale i s předpisy podzákonnými. Jestliže však jsou v rozporu s právními předpisy jen některá ustanovení, zruší se jen tato ustanovení, pokud z povahy smlouvy nebo z jejího obsahu anebo z okolností, za nichž byla uzavřena, nevyplývá, že je nelze oddělit od ostatních. Petr Kolman v této souvislosti rozděluje smlouvy „na kontrakty sevřené povahy, u kterých nemožno oddělit určité „invalidní“ části, a kontrakty volnějšího charakteru s možností „amputace“ vadného ustanovení.“¹¹² Zrušení smluv koordinačních a subordinačních anebo zrušení jejich ustanovení se nedotýká úkonů učiněných vůči třetím osobám smluvní stranou při výkonu působnosti převzaté od jiné smluvní strany na základě této smlouvy. Po právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí o zrušení (ať už jde o zrušení celé smlouvy nebo pouze jejích ustanovení) přechází působnost v těchto věcech na správní orgány, které byly příslušné tyto úkony činit před uzavřením smlouvy.

Důležitá procesní otázka zní, kdo má legální postavení účastníka přezkumného řízení. *Ex lege* (§ 165 odst. 6 SprŘ) to jsou smluvní strany a v případě

¹¹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., komentář k navrhovanému § 148.

¹¹² KOLLMAN, P. *Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv*. Právo, 2009, č. 2, str. 14.

smluv mezi účastníky pak také správní orgán, jehož souhlasu je zapotřebí k uzavření smlouvy.

Není-li stanoveno jinak, platí pro přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy **obdobně ustanovení správního řádu o přezkumném řízení** (dozorčí institut ve správním řízení, ve kterém správní orgány z úřední povinnosti přezkoumávají pravomocná či i jen předběžně vykonatelná rozhodnutí, jestliže lze pochybovat o tom, že byla vydána v souladu s právními předpisy) s tím, že správní orgán není vázán lhůtami uvedenými v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 SprŘ.

9 Změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy

9.1 Změna obsahu a výpověď smlouvy (§ 166 SprŘ)

Změnit obsah veřejnoprávní smlouvy lze pouze písemnou dohodou smluvních stran. Pokud bylo k uzavření smlouvy zapotřebí souhlasu správního orgánu (týká se koordinačních smluv o výkonu státní správy a smluv mezi účastníky) nebo třetí osoby, je tohoto souhlasu třeba i k uzavření této dohody. Obsah veřejnoprávní smlouvy lze změnit zásadně za splnění stejných podmínek, jaké jsou vyžadovány pro platné uzavření smlouvy. Pro učinění a přijetí návrhu na změnu smlouvy tak platí stejný postup jako v případě návrhu na její uzavření. Jestliže je k uzavření smlouvy dle zákona zapotřebí souhlasu správního orgánu, pak je tedy rovněž tohoto souhlasu zapotřebí i k uzavření dohody o změně veřejnoprávní smlouvy a smlouva je pak změněna dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci. Správní orgán, který dal ke změně veřejnoprávní smlouvy souhlas, zveřejní tuto smlouvu ve změněné podobě na své úřední desce.

Vypovědět veřejnoprávní smlouvu lze pouze písemně, a to z toho důvodu, že sama veřejnoprávní smlouva musí být v souladu s § 164 odst. 1 SprŘ písemná taktéž. Smlouvu je však možné vypovědět pouze za kumulativního splnění dvou podmínek: jestliže to v ní bylo smluvními stranami dohodnuto a současně byla stanovena výpovědní lhůta. Pokud by ve smlouvě nebylo dohodnuto, že je možné výpověď podat, nebo by v ní nebyla stanovena výpovědní lhůta a smluvní strany by chtěly možnost vypovězení připustit, musely by nejprve v tomto duchu změnit obsah smlouvy a možnost vypovězení, potažmo délku výpovědní lhůty, do této smlouvy doplnit. Bez této změny by veřejnoprávní smlouvu nebylo možné vypovědět; v souladu s § 167 SprŘ by však přicházelo v úvahu její zrušení¹¹³ (o tom více viz následující subkapitola).

Podle závěru Poradního sboru ministra vnitra č. 52 není k výpovědi veřejnoprávní smlouvy zapotřebí souhlasu nadřízeného orgánu, tj. tedy ani za předpokladu, že k uzavření smlouvy je tento souhlas zákonem vyžadován. Výpověď veřejnoprávní smlouvy je totiž jednostranným právním úkonem smluvní strany a není k ní třeba souhlasu nadřízeného správního orgánu ani součinnost ostatních

¹¹³ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 799.

smluvních stran. Tento závěr potvrdil rovněž Městský soud v Praze svým rozhodnutím č. j. 7 Ca 123/2005¹¹⁴ a zároveň v něm konstatoval, že je správní řád v této otázce značně nedůsledný, když k výpovědi souhlas nevyžaduje a naproti tomu u zrušení smlouvy se souhlasem se souhlasem ostatních stran kupodivu ano.

9.2 Zrušení smlouvy (§ 167 SprŘ)

Smluvní strana může podat písemný návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy pouze za alternativního naplnění předpokladů ve správním řádě taxativně vyjmenovaných. Zaprvé může být návrh na zrušení podán tehdy, že to bylo ve smlouvě dohodnuto. Zákon tak ponechává na uvážení stran smlouvy určit si specifický důvod zrušení smlouvy. Návrh na zrušení smlouvy může být dále podán tehdy, změní-li se podstatně poměry, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, a plnění této smlouvy nelze na smluvní straně z tohoto důvodu spravedlivě požadovat. Třetí možností pak je situace, kdy se veřejnoprávní smlouva dostane do rozporu s právními předpisy, tj. zejména po změně legislativy. Čtvrtým důvodem je ochrana veřejného zájmu. Konečně může smluvní strana podat návrh na zrušení smlouvy také tehdy, jestliže vyšly najevo skutečnosti, které existovaly v době uzavírání smlouvy a nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy, pokud tato strana prokáže, že by se znalostí těchto skutečností veřejnoprávní smlouvu neuzavřela.

Pokud podá jedna ze smluvních stran ze zákonem stanovených důvodů návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy a ostatní strany s tímto návrhem vysloví souhlas, zaniká smlouva dnem, kdy písemný souhlas poslední ze smluvních stran došel smluvní straně, jež návrh podala. Jak již bylo uvedeno v subkapitole předcházející, pokud bylo k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, je souhlasu třeba i ke zrušení smlouvy. Pokud však některá ze stran se zrušením smlouvy nesouhlasí, může o zrušení na žádost smluvní strany, jež návrh podala, rozhodnout správní orgán příslušný k rozhodování sporů ze smluv.

Na tomto místě je konečně záhodno obecně shrnout, že k zániku veřejnoprávní smlouvy může kromě zrušení podle § 167 SprŘ dojít po předchozí dohodě smluvních stran o jejím ukončení či výpovědi smlouvy (viz předchozí subkapitola), zrušením v prezkumném řízení (viz kapitola č. 8) nebo též uplynutím doby, na kterou byla veřejnoprávní smlouva uzavřena.

¹¹⁴ Tamtéž.

10 Spory z veřejnoprávních smluv (§ 169 SprŘ)

Jak bylo již uvedeno v subkapitole 6.2, v původním návrhu správního řádu bylo stanoveno, že účinná smlouva je vykonatelná, a tak se lze domáhat jejího splnění cestou exekuce. Tam, kde by spory z veřejnoprávních smluv nebylo možné řešit přímo cestou exekuce, měly rozhodovat stanovené orgány. Koncepce přímé vynutitelnosti veřejnoprávních smluv se však nakonec neuplatnila. Výkon obsahu smluv proto musí být prováděn v rámci správní exekuce po té, co je o sporu ze smlouvy rozhodnuto dle ustanovení § 141 SprŘ (resp. po té, co byl stranami smlouvy uzavřen smír), které upravuje **sporné řízení**. Nelze tedy uplatnit postup ani podle soudního řádu správního, ani podle občanského soudního řádu, neboť dle § 7 odst. 1 tohoto předpisu v platném znění se v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Tyto jiné orgány v tomto případě nalezneme pod § 169 SprŘ.

Sporné řízení dle § 141 SprŘ je zahajováno vždy na návrh. Účastníky jsou navrhovatel a odpůrce, kteří mají postavení hlavních účastníků. Dotčené osoby mohou mít postavení účastníků vedlejších podle § 27 odst. 2 SprŘ.

Spor stran smlouvy nemusí nutně skončit výhradně rozhodnutím ve věci, ale podle § 141 odst. 8 SprŘ je možné rovněž uzavření smíru, který podléhá schválení správního orgánu. Správní orgán posléze zkoumá, zda smír neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu, a pokud těmto podmínkám vyhoví, smír schválí.¹¹⁵

V ustanovení § 169 SprŘ zákonodárce uvádí výčet správních orgánů, které jsou věcně příslušné k rozhodování o sporech z veřejnoprávních smluv. V případě smluv koordinačních, u nichž je alespoň jednou ze smluvních stran kraj nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností, je příslušným správním orgánem Ministerstvo vnitra, které projednává věc s věcně příslušným ústředním správním úřadem. Krajský úřad je k rozhodování sporů příslušný tehdy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu koordinační a jsou-li smluvními stranami „jedničkové“ nebo „dvojkové“ obce, tedy pokud jimi nejsou obce s rozšířenou působností. Ministerstvo vnitra však může věc převzít, tedy atrahovat ve smyslu § 131 odst. 1 SprŘ. Je však zapotřebí zdůraznit, že v případě obcí s rozšířenou působností, tj. v případě „trojkových“ obcí,

¹¹⁵ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 806.

je nutné rozlišovat, které smlouvy se týkají působnosti přenesené a které naopak samostatné. Z logiky věci vyplývá, že v rámci samostatné působnosti vůbec o rozšířené působnosti nelze hovořit a spory z takovýchto smluv rozhoduje tedy také krajský úřad.¹¹⁶

Ustanovení § 169 SprŘ myslí rovněž na „kvaziveřejnoprávní smlouvy“, které jsou uzavřeny mezi organizačními složkami jednoho subjektu, tedy zejména státu v souladu s § 160 odst. 3 SprŘ. Přesná formulace zní: „*Spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, jde-li o jinou veřejnoprávní smlouvu podle § 160; ...*“ Spor např. mezi krajskými inspektoráty České obchodní inspekce by tak rozhodoval inspektorát ústřední. Pokud však smluvní strany společný nadřízený orgán nemají, řeší vzniknuvší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízené smluvním stranám. Lze si tedy představit např. spor mezi Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí na straně jedné a Krajskou hygienickou stanicí na straně druhé. Jedná se o správní úřady, které velmi intenzivně spolupracují, neboť v mnohých oblastech je jejich věcná působnost velmi blízká, přestože nadřízený ústřední správní úřad není jeden a ten samý. Případný spor vzniknuvší mezi těmito dvěma organizačními složkami by tak ve vzájemné dohodě muselo řešit Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo zdravotnictví.

Pokud jde o rozhodování sporů ze smluv subordinačních, příslušným k rozhodnutí je správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy.

Konečně v případě smluv mezi účastníky je v případném sporu příslušným k rozhodnutí správní orgán, který k uzavření smlouvy udělil souhlas.

V odst. druhém § 169 SprŘ zákonodárce uvedl, že proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat odvolání a ani rozklad v případě rozhodnutí ústředních správních úřadů. Toto ustanovení má přispět k právní jistotě smluvních stran, které nebudou v nejistotě o výsledku jejich sporu po dobu projednávání řádných opravných prostředků.¹¹⁷ A contrario by jej však nepochybně bylo možné napadnout mimořádnými opravnými prostředky, stejně jako by v úvahu připadaly dozorčí opravné prostředky. Rovněž by bylo možné přezkoumání soudem, a to dle ustanovení soudního řádu správního o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu.

¹¹⁶ Tamtéž

¹¹⁷ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, str. 808.

11 Úvaha nad perspektivou veřejnoprávních smluv v českém správním právu a závěr práce

Veřejnoprávní smlouvy jsou nepochybně velmi moderní formou činnosti veřejné správy (jakkoliv v české správněprávní praxi nejsou žádnou novinkou), která může napomáhat rozvíjet koncepci veřejné správy jakožto služby veřejnosti, jak ji deklaruje samotný správní řád již v § 4 odst. 1. Použití těchto smluv může v případě smluv koordinačních zajistit zjednodušení výkonu veřejné správy a v případě smluv subordinačních zase dopomoci k zefektivnění výkonu veřejné správy vůči široké veřejnosti. Tento instrument může přinést při vhodném použití odlišný a ve valné většině příznivější pohled na orgány vykonávající veřejnou správu, tedy především na orgány krajů a obcí.¹¹⁸

Dle názoru autora práce by bylo spíše pozitivním jevem, kdyby v budoucnu bylo uzavíráno větší množství subordinačních smluv. Ostatně vývoj, kdy se v budoucnu bude uzavírat méně složitějších smluv koordinačních (mezi samosprávami a státem) a naopak více jednoduchých smluv subordinačních (například v oblasti stavebního práva) očekávají i někteří administrativisté.¹¹⁹

Jak již bylo uvedeno v úvodu práce, Spolková republika Německo je typickým příkladem, kde se institutu veřejnoprávních smluv doslova daří, neboť tamější právní úprava spolkového správního řádu (Verwaltungsverfahrensgesetz) umožňuje veřejnoprávní smlouvu uzavřít namísto vydání správního aktu, kdykoliv to povaha věci dovoluje a pokud lze účelu dosáhnout lépe smluvní cestou. V § 54 tohoto německého právního předpisu se pak uvádí: „*Právní vztah v oblasti veřejného práva může být založen, změněn nebo zrušen (veřejnoprávní smlouvou) pokud to není v rozporu s právními předpisy. Zejména pak může úřad, namísto vydání správního aktu, uzavřít veřejnoprávní smlouvu s oním dotyčným, který by jinak byl adresátem správního aktu.*“ Je pozoruhodné, že § 9 německého spolkového správního řádu vymezuje totéž, co správní řád tuzemský: správní řízení. Dle § 9 SprŘ je *správní řízení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí.* Ustanovení § 9 spolkového řádu pak obsahuje definici veskrze podobnou, avšak oproti naší právní úpravě správního řízení se přeci jen v něčem zásadně liší: „...*Správní řízení je ukončeno vydáním správního aktu nebo uzavřením veřejnoprávní smlouvy.*“ Je otázkou, jestli někdy v budoucnu bude český správní řád

¹¹⁸ RYS, R.: *Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi*. Veřejná správa, týdeník MVČR, 2006, č. 33

¹¹⁹ Tamtéž. Na tomto místě je však zapotřebí upozornit, že R. Rys tento vývoj předvídá ve svém příspěvku starém dvanáct let.

novelizován po vzoru správního řádu německého. Ostatně při přípravě úpravy veřejnoprávních smluv se zákonodárce nechal úpravou německou značně inspirovat. Veřejnoprávním smlouvám však tehdy, v roce 2004, takovou důležitost nesvěřil. Dost možná kvůli tomu, že „teprve“ patnáct let od pádu socialismu nebylo zakotvení smluvní volnosti v oblasti veřejného práva v takovémto rozsahu představitelné. Otázkou je také to, zda by, pokud by správní řád vznikal v dnešní době, nešel zákonodárce ještě znatelněji ve stopách právní úpravy německé, stejně jako se lze ptát, zda by to byl správný krok.

Dle názoru autora práce spíše nelze očekávat, že by v nejbližších letech obecnou úpravu veřejnoprávních smluv ve správním řádu v tomto smyslu čekala nějaká zásadní novelizace. Nelze tedy ani očekávat doplnění § 9 SprŘ a s tím i výrazný nárůst počtu uzavřených subordinačních veřejnoprávních smluv. Pokud počet uzavřených smluv bude vzrůstat, bude tomu jen postupně, a nikoliv z důvodu změny správního řádu. Veřejná správa se nicméně v čase proměňuje a nelze vylučovat, že v horizontu desítek let se smluvní volnost, instrument typický pro soukromé právo, díky legislativním zásahům znatelněji rozšíří i v oblasti práva veřejného. Na tomto místě je však zapotřebí ještě jednou zdůraznit, že se jedné o pouhé autorovy spekulace.

Pokud jde o stávající úpravu veřejnoprávních smluv v českém právním řádu, lze shrnout, že se jedná o problematiku, která mnohé otazníky nepochybně vyvolává. Ostatně různé otázky, na které neexistuje jednoznačná odpověď, budí při bližším zkoumání zřejmě většina právních institutů, a to nejen těch správněprávních. Těžištěm této práce je zkoumání tří kategorií veřejnoprávních smluv, které náš správní řád zná. Zejména smlouvy subordinační a tzv. smlouvy mezi účastníky, dle názoru autora práce, mnohé otazníky vyvolávají a v literatuře nejsou příliš uspokojivě zodpovězeny. V případě smluv subordinačních je to především otázka, zda je možnost nahrazení veřejnoprávní smlouvy správním aktem nezbytně nutnou podmínkou, aby tato smlouva mohla být za subordinační podle § 161 SprŘ vůbec považována. Autor práce došel k závěru, že i taková smlouva, kterou autoritativním rozhodnutím z povahy věci nahradit jednoznačně nelze, by za smlouvu subordinační považována být měla, jakkoliv to není zcela v souladu s důvodovou zprávou. Jiným případem však jsou smlouvy, které modelově nenahrazují správní akt, nýbrž nařízení jakožto podzákonný právní předpis. Zde si autor práce dovolil souhlasit s J. Stašou, podle něhož jsou takovéto smlouvy „zvláštním smluvním typem“ a vztahují se na ně pouze obecná ustanovení o veřejnoprávních smlouvách.

Snad ještě zásadnější otázka pro aplikační praxi však vyvstává v souvislosti se smlouvami „mezi účastníky“. Obecně se totiž tvrdí, že pro přenos veřejnoprávní povinnosti je zapotřebí speciálního zákonného zmocnění. Ona otázka pak zní, zda ustanovení § 162 SprŘ znamená průlom této zásady, neboť nezbytnost zvláštního zákonného zmocnění k uzavření smlouvy v tomto ustanovení výslovně zakotvena není. Na první pohled by se totiž mohlo zdát, že možnost uzavřít takovou smlouvu je implicitní a prostřednictvím *lex specialis* by ji bylo možno toliko omezit, případně zpřesnit. Jak však uvádí Jan Malast, který se tomuto problému důkladně věnoval, „*problém spočívá v tom, že teorie (či přinejmenším část teoretiků) takový výklad, zdá se, nesdílí.*“ Autor práce však dodává, že zodpovězení této nelehké otázky se i mnozí významní administrativisté raději elegantně vyhýbají¹²⁰, a i proto ani on necítil nutnost jednoznačný závěr o tom, zda je ustanovení § 162 SprŘ zmocňovací, či nikoliv, učinit. Je však pravděpodobné, že dříve či později si praxe odpověď na tuto otázku vyžádá a že to budou soudy, které tuto odpověď poskytnou. Je jen trochu s podivem, že za dlouhé roky, co je stávající správní řád účinný, k tomu stále nedošlo.

¹²⁰ Jinak nepochybně skvělý administrativista Josef Staša v „Hendrychově“ učebnici budiž příkladem, viz citace č. 93.

Summary

The author dedicated approximately forty pages of this bachelor thesis to comprehensive view on the institute, which coincidents simultaneously with the title of the thesis. It is the institute predominantly progressive, which undoubtedly takes its place in modern public administration and has a future. Public-law contracts can help to significant change of public administration presentation in society. Quintessential example let it be the Federal Republic of Germany, where already exists such legislation, which enables entering into a public-law contract between public administration executor and a person, which public administration act aims to, and this is applied instead of issuing of an administration act, whenever the nature of a matter enables it and provided that the purpose can be better fulfilled in a contractual way. Comprehensive legislation of public-law contracts in Czech legal order is still relatively young, and so it is possible, that, in following years, also the present Czech administrative Procedure Code enters many changes precisely in relation to this modern tool. Considering this fact, there is no need to discuss about the, indeed, ideal nature of the topic Public-law contracts for qualification thesis, since there are many questions, occurring from the relation with the issue.

Before the author comes to the very existing legislation included in the Administrative Procedure Code of 2004, there is a space dedicated to some of the basic terms closely related to the public-law contract institute. Primarily, it is a question of legal dualism – a question of law division to public law and private law. Further, the author defines the precise term contract. In a few paragraphs, author, also, shortly talks about public-law forms of public administration activities. After the definition of public-law contract is made, the author pays attention to historical context of this administrative law institute, of which roots in theory and, also, in practice of Czech administration law reach as far as the beginning of the 20th century.

The essential chapter of this thesis is the divison of public-law contracts, where the author deals with the coordinative contracts, subordinative contracts as well as with the contracts ‘between parties’ in detail. Particularly, in relation with subordinative contracts and contracts between parties occur many interesting questions, which, in author’s view, are not in literature satisfactory answered. The characteristics of these forms of public-law contracts is by the author complemented

with the typical examples of contracts from legal practice. Hereafter the author deals with general legislation of public-law contracts, as defined in section 5 of the Administrative Procedure Code. It is the issue of entering into the contracts, examining the compliance of the public-law contract with the legislation or the matters concerning the amendment of contract content, termination of contract and cancellation of contract. One of the chapters is dedicated to disputes from public-law contracts and, also, the examination procedure is being put into focus. The considerations about perspective of the public-law contract institute in Czech legal order and application practice are closing this bachelor thesis.

Seznam použitých pramenů

Učebnice, komentáře a jiné knižní zdroje

- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009
- HAVLAN, P. a kol.: *Správní právo procesní*. Praha : Eurolex Bohemia, 2005
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9 vydání. Praha : C. H. Beck, 2016
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8 vydání. Praha : C. H. Beck, 2012
- HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. 2. rozšířené vydání, Praha : C. H. Beck, 2003
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937
- HURDÍK, J. *Institucionální pilíře soukromého práva*. Praha : C. H. Beck, 2007
- JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016
- KNAPP, V.: *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck 1995
- ONDRUŠ, R. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha : Linde Praha, 2005
- PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo správní*, Praha, 1905
- PRŮCHA, P.: *Správní právo. Obecná část*. Masarykova univerzita v Brně, 2003
- TINTĚRA, T.; PODRAZIL, P.; PETR, P. *Základy závazkového práva 1. díl*. Praha : Leges, 2016
- VAVŘÍNEK, F. *Stručný přehled zřízení správního*. Praha : Všehrd, 1931
- VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*, Praha : Bova polygon, 2006

Časopické články (verze tištěné i elektronické)

- JEMELKA, L.; SLOVÁČEK, J. *Veřejnoprávní smlouvy*. *Consult Research* [online]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/article/show-article/verejnopravni-smlouvy>
- KOLLMAN, P. *Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv*. *Právo*, 2009, č. 2
- MALAST, J. *K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu*. *Správní právo*, 6/2009
- PREISLER, P. *Veřejnoprávní smlouvy*. www.juristic.cz [online]. Dostupné z: <http://spravni.juristic.cz/610095/clanek/spravni2.html>

- RYS, R.: *Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi*. Veřejná správa, týdeník MVČR, 2006, č. 33
- VEDRAL, J.: *Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích*. Správní právo, 2003, č. 2 – 3, str. 77
- VOŽENÍLEK, B. *O správních dohodách*. Správní právo, 1979, č. 4

Soudní judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 2 As 50/2005
- Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 1924, sp. zn. Boh A 3595/24
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2007, sp. zn. Komp 1/2007
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 11. 1995, sp. zn. 6A 188/94
- Rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 123/2005
- Usnesení Městského soudu v Praze sp. zn. 35 Co 459/2006
- Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 sp. zn. 19 C 167/2006

Přednášky a konzultace

- FORMÁNKOVÁ, Vlasta. *Subjekt, předmět a obsah právního vztahu*. Přednáška na Fakultě právnické ZČU v Plzni v rámci předmětu *Úvod soukromého práva*, 15. 12. 2011
- MALAST, J. *Problematika forem činnosti veřejné správy*. Seminář na Fakultě právnické ZČU v Plzni v rámci předmětu *Správní právo 1*, 2. 5. 2013
- MALAST, J. *Administrativně právní vztahy*. Přednáška na Fakultě právnické ZČU v Plzni v rámci předmětu *Správní právo 1*, 28. 2. 2013
- STAŠA, J. *Formy správní činnosti*. Přednáška na Fakultě právnické ZČU v Plzni v rámci předmětu *Správní právo 1*, 18. 4. 2013
- E-mailová korespondence s JUDr. Janem Malastem [online], 20. 3. 2018, jnm@seznam.cz