

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Veřejnoprávní smlouvy

Předkládá: Bc. Jana Dudychová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

"Zadávací list"

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma "Veřejnoprávní smlouvy" zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

| | |
|---|-----------|
| 1. ÚVOD | 5 |
| 2. VEŘEJNÁ SPRÁVA | 6 |
| 2.1 VYMEZENÍ POJMU VEŘEJNÉ SPRÁVY | 6 |
| 2.2 MATERIÁLNÍ A FORMÁLNÍ POJETÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY | 7 |
| 2.3 DRUHY VEŘEJNÉ SPRÁVY | 10 |
| 2.4 DÍLČÍ ZÁVĚR | 10 |
| 3. HISTORICKÁ VÝCHODISKA VEŘEJNÉ SPRÁVY | 12 |
| 3.1 STRUČNÝ VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY | 12 |
| 3.2 VÝVOJ ÚPRAVY VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV NA NAŠEM ÚZEMÍ | 16 |
| 3.3 DÍLČÍ ZÁVĚR | 21 |
| 4. VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY DE LEGE LATA | 22 |
| 4.1 OBECNĚ K PRÁVNÍ ÚPRAVĚ | 22 |
| 4.2 LEGÁLNÍ DEFINICE VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV | 23 |
| 4.3 ZPŮSOBY UZAVÍRÁNÍ VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV | 24 |
| 4.4 ZMĚNA OBSAHU, VÝPOVĚĎ A ZRUŠENÍ VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY | 31 |
| 4.5 KE SPORŮM Z VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV | 35 |
| 4.6 K PŘEZKOUMÁNÍ SOULADU VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY S PRÁVNÍM PŘEDPISY | 36 |
| 4.7 K POUŽITELNOSTI OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU | 37 |
| 4.8 DÍLČÍ ZÁVĚR | 37 |
| 5. CHARAKTERISTIKA VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV | 39 |
| 5.1 K OBECNÉ CHARAKTERISTICE VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV | 39 |
| 5.2 K VEŘEJNOPRÁVNÍM SMLOUVÁM V UŽŠÍM A ŠIRŠÍM SMYSLU | 41 |
| 5.3 DÍLČÍ ZÁVĚR | 43 |
| 6. PŘEZKUM SOULADU VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV S PRÁVNÍMI PŘEDPISY | 44 |
| 6.1 OBECNÉ VYMEZENÍ PŘEZKUMU PODLE § 165 | 44 |
| 6.2 KE LHŮTÁM | 45 |
| 6.3 K POSTUPU | 46 |
| 6.4 ÚČINKY ROZHODNUTÍ V PŘEZKUMNÉM ŘÍZENÍ | 48 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 6.5 | <u>NICOTNOST</u> | 49 |
| 6.6 | <u>DÍLČÍ ZÁVĚR</u> | 50 |
| 7. | <u>SPORY Z VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV</u> | 52 |
| 7.1 | <u>OBECNĚ KE SPORŮM Z VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV</u> | 52 |
| 7.2 | <u>KE SPORNÉMU ŘÍZENÍ</u> | 53 |
| 7.3 | <u>K VĚCNÉ PŘÍSLUŠNOSTI</u> | 53 |
| 7.4 | <u>DÍLČÍ ZÁVĚR</u> | 55 |
| 8. | <u>VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY KOORDINAČNÍ</u> | 56 |
| 8.1 | <u>OBECNĚ KE KOORDINAČNÍM SMLOUVÁM</u> | 56 |
| 8.2 | <u>PRAKTICKÁ ZJIŠTĚNÍ</u> | 57 |
| 8.3 | <u>K DĚLENÍ VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV KOORDINAČNÍCH</u> | 60 |
| 8.4 | <u>DÍLČÍ ZÁVĚR</u> | 62 |
| 9. | <u>VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY SUBORDINAČNÍ</u> | 64 |
| 9.1 | <u>OBECNĚ K SUBORDINAČNÍM SMLOUVÁM</u> | 64 |
| 9.2 | <u>DĚLENÍ SUBORDINAČNÍCH SMLUV</u> | 67 |
| 9.3 | <u>VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY UZAVÍRANÉ PODLE § 162 SPRÁVNÍHO ŘÁDU</u> | 68 |
| 9.4 | <u>DÍLČÍ ZÁVĚR</u> | 70 |
| 10. | <u>ZÁVĚR</u> | 71 |
| 11. | <u>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY</u> | 72 |
| 12. | <u>Resume</u> | 75 |

1. Úvod

Veřejnoprávní smlouvy jsou považované ze moderní prvek veřejné správy, za projev demokratizace správy a za právní institut, který má potenciál přiblížit veřejnou správu jejím občanům. A přestože je tato smlouvy řazena do oblasti správního práva, nelze nepominout některé její soukromoprávní prvky, které nese již v samotném pojmu „smlouva“. To ji činí nejen institutem nesmírně zajímavým, ale také komplikovaným. Neboť stejně tak jako je nejasná hranice mezi právem veřejným a soukromým, zjišťujeme, že stejně nejasná bude tato hranice i mezi veřejnoprávními a soukromoprávními smlouvami.

Bylo již mnohokrát napsáno, kterak tato tématika veřejnoprávních smluv není prosta řady pochybností a otázek, o čemž svědčí bohatá judikatura zabývající se právě hlavou pátou správního řádu. Jednotné závěry nepřináší ani právní teorie, u níž můžeme pozorovat neustálý vývoj v názorech i postojích k tomuto institutu. Logickým závěrem se pak může zdát, že je na tomto tématu stále co zkoumat a lze ho posouvat k jasnějším a ustálenějším závěrům.

Přestože bylo k tomuto tématu již mnohé řečeno i z řad diplomantů, domnívám se, že je zde stále prostor k dalšímu zamyšlení nad mnohými ne zcela jasnými otázkami, které se v oblasti veřejnoprávních smluv vyskytují.

Předmětem mé diplomové práce tak bude některé z těchto mnoha otázek zmapovat a pokusit se na ně odpovědět ve světle nové judikatury.

Dále si v této diplomové práci kladu za cíl propojit teoretický výklad s aktuální judikaturou a prozkoumat nejčastěji uzavírané veřejnoprávní smlouvy na našem území. Tím docílím teoretického i praktického zmapování institutu veřejnoprávních smluv.

2. Veřejná správa

Předmětem této diplomové práce jsou veřejnoprávní smlouvy, jež našly svoji sjednocující zákonnou úpravu až s účinností nového správního řádu, resp. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a to dne 01. 01. 2006.

Jakkoliv je institut smlouvy stěžejním pro oblast soukromého práva, bylo záměrem zákonodárce umožnit vznik vztahů správního práva také skrze veřejnoprávní smluvní instrumenty, aby tak nedocházelo k uzavírání dohod mezi organizačními složkami státu podle občanského zákoníku, a to za účelem vedeným k zabezpečení jejich úkolů vyplývajících z kompetenčního zákona¹.

Smlouva, konkrétně veřejnoprávní smlouva, tak nachází své využití i v oblasti veřejného práva. Nelze opomenout, že ačkoliv můžeme počátky vzniku institutu veřejnoprávních smluv (jak bude ještě doloženo v další části této práce) datovat již do poloviny 19. století, jedná se o značně moderní prvek² veřejné správy. Domnívám se proto, že je vhodné na prvních stránkách této práce stručně pojem veřejného práva vymežit, neboť právě v tomto prostředí veřejnoprávní smlouvy vznikají.

2.1 Vymezení pojmu veřejné správy

Vymezení pojmu veřejné správy je úkol nelehký, neboť pozitivně definovat veřejnou správu či ji výstižně popsat lze činit jen se značnými obtížemi³.

Proto bývá při vymezení pojmu veřejné správy počínáno s vymezením pojmu správy samotné⁴, a to v obecném smyslu, jakožto lidské činnosti sledující určitý cíl. Dále se pak podle toho, zda je tato správa vykonávána v soukromém nebo veřejném zájmu, rozeznává správa soukromá a správa veřejná. Soukromý nebo veřejný zájem je tak rozlišovacím znakem určité správy.⁵ Vedle toho lze poznamenat, že důležitým rozlišovacím znakem bude i vyšší vázanost právem na straně správy veřejné, oproti

¹ ONDRUŠ, Radek. *SPRÁVNÍ ŘÁD nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 515. ISBN 80-7201-523-0. S. 459.

² Např. v: PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 1.

³ Konkrétně viz: HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 1.

⁴ Např. v HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 2 nebo dále v JEMELKA, Luboš a kolektiv. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s.176. ISBN 978-80-7400-401-8 nebo v SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 380. ISBN 80-7357-060-2

⁵ Záměrně zde vynechávám problematiku dualizmu práva a jejího teoretického zpracování.

správy soukromé. Přesto nejsou a nemohou být rozdíly mezi soukromou a veřejnou správou absolutní⁶.

Lze tedy pro začátek shrnout, že se za veřejnou správu považuje správa vykonávaná ve veřejném zájmu (neurčitý právní pojem, tj. obtížně definovatelný), která je vázána právem význačněji než správa soukromá. Takto provedené vymezení veřejné správy je ovšem zcela nepostačující, neboť veřejnou správou lze chápat v různém významu a tato rozdílná pojetí veřejné správy se pak budou významně odrážet v pojetí veřejné správy samotné, a to konkrétně v rozlišování veřejné správy v tzv. materiálním a formálním smyslu. Jedná se tedy o pojem obsahově proměnlivý.

Za výstižné a pochopitelné vymezení veřejné správy považují vymezení doktora Malasta. Podle Malasta je veřejná správa pestrým, nestejnorodým souborem institucí, úkolů, právních prostředků a odborných činností⁷ a její činnost lze charakterizovat jakožto činnost odbornou, specializovanou, závislou, politicky ideově neutrální a stálou. Jistě se nejedná o snahu veřejnou správu definovat, nýbrž pouze vystihnout její některé tradiční projevy.

2.2 Materiální a formální pojetí veřejné správy

Jak bylo uvedeno výše, veřejná správa je správou veřejných záležitostí vykonávanou ve veřejném zájmu, což je sám o sobě neurčitý právní pojem, obsahově proměnlivý. Veřejnou správu tak můžeme chápat ve vícero významu.

Za účelem bližšího vymezení veřejné správy, je třeba rozlišovat její dvě základní pojetí, a to konkrétně pojetí materiální, o kterém uvažujeme jako o činnosti státních nebo jiných veřejných institucí (půjde zde o jakési spravování) a pojetí formální, které často nese název organizační pojetí, kde se důraz klade na instituce a jejich orgány.

2.2.1 Materiální pojetí

Materiální pojetí, s nímž se mnohdy setkáváme pod názvem funkční pojetí⁸, je v odborné literatuře vymezováno jako druh činnosti vykonávaný státními nebo veřejnoprávními institucemi, a to za předpokladu, že se nebude (co do obsahu) jednat

⁶ Viz HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 2

⁷ MALAST, Jan. *Správní právo přehledně*. [online]. Právní právo online – spravko.cz, 2018 [cit. 24.2.2019]. Dostupné z: <https://www.spravko.cz/produkty/ebook-spravni-pravo-prehledne/>

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 380. ISBN 80-7357-060-2. S. 19

o činnost zákonodárnou či soudní. Zjednodušeně řečeno, se jedná o samotné veřejné spravování, resp. realizaci úkolů, jenž jsou zákonem veřejným institucím uloženy⁹.

Podle toho, zda je při tomto spravování užito veřejné moci či nikoliv, můžeme rozlišovat v rámci materiálního pojetí ještě veřejnou správu vrchnostenskou a nevrchnostenskou. Uplatňování veřejné moci se bude odrážet v nerovném postavení subjektů v rámci těch vztahů, kde se tato vrchnostenská moc uplatní. Jeden ze subjektů tohoto „nerovného“ vztahu bude mít „nadřazené“ postavení, tj. tento subjekt bude nadán pravomocí v konkrétní věci vrchnostensky (autoritativně) vystupovat a o druhém subjektu rozhodovat, nebo mu něco povolovat či zakazovat. V tom je dáno uplatnění veřejné moci a z toho plyne nerovný vztah mezi zúčastněnými subjekty.

Při pokusech definovat materiální pojetí veřejné správy se pak v odborné literatuře¹⁰ postupuje z hlediska pozitivního a negativního vymezení tohoto pojmu. Pozitivní vymezení se zaměřuje na popis správních úkonů a jejich zobecnění, přičemž při negativním vymezení dochází k tzv. substrakci neboli odečítání založeného na dělbě státní moci, a to na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, a dále z toho, že je právní teorie schopna lépe a výstižněji definovat moc soudní a zákonodárnou. Na základě uvedeného principu substrakce, je možné veřejnou správu vymezit, nebo chcete-li ohraničit jako soubor činností, který nespadá do oblasti zákonodárství ani soudnictví¹¹.

2.2.2 Formální pojetí

Formální pojetí (nebo také organizační pojetí¹²) veřejné správy je pak zaměřeno na instituce a orgány, které jsou nositelkami pravomocí a působností řešit veřejné úkoly, resp. tyto instituce a orgány vykonávají veřejnou správu, pokud není tato dána parlamentu nebo soudům. Formální pojetí veřejné správy si lze představit jako soustavu institucí, jimž jsou zákonem dána práva a povinnosti při správě věcí veřejných ve veřejném zájmu.

Veřejná správa ve formálním smyslu je vybudována na hierarchickém uspořádání, kdy lze k jejímu zobrazení využít pyramidového zobrazení. Na vrcholu této pyramidy bude stát vláda, tedy pouze jeden orgán, a směrem dolů, jak se pyramida rozšiřuje, přibývají jednak ústřední správa sčítající desítky orgánů a jednak regionální a místní správa, která dosahuje až do tisíců orgánů.

⁹ MALAST, Jan. *Správní právo přehledně*. [online]. Právní právo online – správko.cz, 2018 [cit. 24.2.2019]. Dostupné z: <https://www.spravko.cz/produkty/ebook-spravni-pravo-prehledne/>

¹⁰ Např. HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹¹ Tamtéž, s. 3

¹² Např. v: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 380. ISBN 80-7357-060-2. S. 19.

V rámci formálního pojetí taktéž rozlišujeme, zda se jedná o státní správu, samosprávu a další veřejnou správu¹³. Jedná se o dělení veřejné správy podle povahy nositele veřejné moci.

Státní správu lze pak z hlediska subjektů dělit na státní správu přímou (je vykonávána orgány státu, resp. správními úřady) a státní správu nepřímou (je vykonávána v přenesené působnosti tzv. veřejnoprávními korporacemi anebo fyzickými či právníckými osobami, na něž byl tento výkon přenesené působnosti na základě zákona a v souladu se zákonem přenesen). Jedná se tedy o „*plnění úkolů státu jménem státu (jak státem samotným, tak i nestátními subjekty) a na odpovědnost státu.*“¹⁴

Samospráva je naopak realizována jinými subjekty, než je stát, a to veřejnoprávními korporacemi. Jedná se o odlišnou veřejnou správu než tu, kterou vykonává stát v rámci státní správy. Samospráva představuje projev decentralizace výkonu veřejné moci a její míra je pak podle profesora Hoetzela dána historickým vývojem a účelností¹⁵.

K tomu ještě uvádím, že profesor Hoetzel formálním pojetím rozuměl veškerou činnost správních orgánů¹⁶.

2.2.3 *Nedostatky formálního a materiálního pojetí veřejné správy*

Ovšem podané vymezení veřejné správy není absolutní, neboť „*materiální a formální vymezení veřejné správy se zcela nekryjí*“¹⁷. Stejně tak je třeba upozornit na nedostatky výše provedených definic veřejné správy.

Za podstatný nedostatek pozitivních definic veřejné správy se považuje jejich všeobecnost a abstraktnost, anebo jsou naopak tyto definice brány jako dílčí a popisné, což je činí málo použitelnými¹⁸. Správní nauka proto volí cestu negativního vymezení (metoda substrakce) veřejné správy, která vychází z teorie dělby státní moci. Státní moc lze podle této teorie dělit na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, přičemž moc zákonodárnou a soudní lze oproti moci výkonné dostatečně vymezit.

¹³ Dělení obsažené v: HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 6

¹⁴ MALAST, Jan. *Správní právo přehledně*. [online]. Právní právo online – spravko.cz, 2018 [cit. 24.2.2019]. Dostupné z: <https://www.spravko.cz/produkty/ebook-spravni-pravo-prehledne/>

¹⁵ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha: Melatrich a.s., 1937, s. 507. S. 15 až 16. Dostupné také z: file:///Users/jd/Downloads/Spravni_pravo_od_1919_0009-1937-1%20(2).pdf

¹⁶ Tamtéž str. 14.

¹⁷ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 3

¹⁸ Tamtéž, s. 3.

2.3 Druhy veřejné správy

V neposlední řadě se k bližšímu vymezení veřejné správy, jakožto klíčového pojmu k pochopení veřejnoprávních smluv, užívá i její členění, kterým lze dosáhnout k uspořádání veřejné správy do druhů. K tomu je možné použít různá hlediska.

Profesor Hendrych¹⁹ rozděluje veřejnou správu do druhů podle hlediska organizačního uspořádání, právní formy a úkolů veřejné správy. Vycházíme-li z těchto tří základních hledisek, můžeme veřejnou správu ve formálním pojetí dále dělit:

1. Z územního a věcného hlediska:

Hledisko územní:

- na veřejnou správu ústřední (např. ministerstva, ústřední správní orgány),
- na veřejnou správu regionální, taktéž oblastní (např. krajská) a
- na veřejnou správu obecní, resp. místní

Hledisko věcné:

- na veřejnou správu politickou, resp. všeobecnou (např. vláda ČR)
- na veřejnou správu odbornou, resp. specializovanou (správní úřady, např. finanční úřad, úřad práce atp.)

2. Z hlediska právní formy se zaměřujeme na to, kdy:

- Veřejná správa užívá forem veřejného práva, zde pak hovoříme o správě vrchnostenské, nebo kdy
- veřejná správa užívá forem soukromého práva, zde pak hovoříme o správě fiskální

Jiné dělení, které se v odborných publikacích uvádí, je dělení profesora Hoetzela. Profesor Hoetzel ve své publikaci *Československé správní právo*²⁰ dělí veřejnou správu na vrchnostenskou a nevrchnostenskou, správu vázanou a volnou, správu politickou (část vnitřní správy s poukazem na Rakousko), správu fakultativní a obligatorní, státní správu a contr. samosprávu, ryzí správu a správní soudnictví a dále správu a contr. policii.

2.4 Dílčí závěr

Veřejnou správu nelze uspokojivě vymezit. Pokusy o pozitivní a negativní definice veřejné správy mají jisté nedostatky, přičemž materiální a formální pojetí veřejné

¹⁹ Tamtéž str. 6

²⁰ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha : Melatrich a.s., 1937, s. 507. S. 15 až 16. Dostupné také z: [file:///Users/jd/Downloads/Spravni_pravo_od_1919_0009-1937-1%20\(2\).pdf](file:///Users/jd/Downloads/Spravni_pravo_od_1919_0009-1937-1%20(2).pdf)

správy se zcela nekryje. Proto pokud hovoříme o veřejné správě, obvykle rozlišujeme, zda tak činíme z hlediska organizačního či funkčního.

Veřejnou správu si lze, jakožto pomocné vodítko, dále dělit do druhů a blíže tak tento fenomén charakterizovat. V této kapitole jsem především vycházela z dělení profesora Hendrycha, neboť například i výše uvedená odborná publikace profesora Sedláčka právě odkazuje na dělení Hendrychovo. Pro zajímavost jsem zařadila do této kapitoly i druhy veřejné správy, jak byly uváděny v publikaci profesora Hoetzla, neboť nelze přehlédnout význam této osobnosti a jejího přínosu do československého správního práva (s přesahem do současnosti).

Domnívám se ovšem, že jako dílčí závěr kapitoly vymezující veřejnou správu bude nejvýstižnější použít výrok Malastův: „*Veřejná správa je jedním z pojmů, které se (...) vzpírají svému definování. Bud' máme její definice nesmírně obsáhlé (...), anebo naopak nacházíme definice stručné (...), nicméně také nic neříkající.*“²¹

²¹ MALAST, Jan. *Správní právo přehledně*. [online]. Právní právo online – spravko.cz, 2018 [cit. 24.2.2019]. Dostupné z: <https://www.spravko.cz/produkty/ebook-spravni-pravo-prehledne/>

3. Historická východiska veřejné správy

V rámci této kapitoly se nejprve velice stručně zaměřím na vývoj veřejné správy a následně budu pokračovat vývojem veřejnoprávních smluv na našem území, resp. na území České republiky. Samotný vývoj veřejné správy, resp. podrobné zachycení jejího vývoje, je rozsáhlým tématem, které by si dle mého názoru zasloužilo komplexnějšího zpracování, ovšem to není předmětem této práce. Proto budu obsahem následující kapitoly jen nastínění fungování veřejné správy v jednotlivých historických etapách na našem území.

3.1 Stručný vývoj veřejné správy

Vznik veřejné správy je velmi často spojován se vznikem trhu, jakožto systému nezávislého na vůli člověka vyznačující se vztahy mezi spotřebiteli a výrobcí (velice obecně vyjádřeno). Veřejná správa zde začala zajišťovat statky, na kterých neměl ziskový sektor trhu zájem, dohlížela na politické, ekonomické či jiné (např. etické) důsledky jednání člověka a její vliv byl znatelný i v oblasti efektivní alokace zdrojů či zmírňování dopadů polarizace bohatství a chudoby.

Je samozřejmé, že důvodů, se kterými je možné spojovat vznik veřejné správy, je mnohem více, neboť veřejná správa jako pojem je značně kompilovatelný, stejně tak jako její systém a organizace. Společným prvkem zde bude, dle mého názoru, především snaha veřejné správy zajišťovat společenské potřeby. Logickým závěrem se pak může zdát, že bez fungující veřejné správy by zřejmě rychle došlo k úpadku úrovně života obyvatel.

Co do samotného vzniku a zavedení pojmu veřejné správy, je pak možno jeho původ dohledat v právu římském, kde se tzv. *administratio rei publicae*, stalo výchozím pojmem i v dalších evropských jazycích (např. francouzské *l'administration publique* či anglické *public administration*). Pojem veřejné správy možná zůstal obdobný, ale veřejná správa sama prodělala od dob římského státu značných změn.

Nebývá zpochybňováno, že se veřejná správa na našem území historicky formuje již přes tisíc let. Historický vývoj veřejné správy lze rozdělit na dvě základní etapy, kdy tou první bude vývoj veřejné správy do vzniku prvních státních útvarů a druhou etapou bude období od vzniku státního útvaru do současnosti. V další části této práce se budu zaměřovat na etapu druhou, tedy tu, která se začíná se vznikem prvních státních útvarů na našem území. Také následující období budu členit do kratších, sobě podobných, etap vývoje veřejné správy. A tak, v prvním období, lze pozorovat projevy a vývoj veřejné správy již v raně centralizované monarchii v podobě Velkomoravské říše, až do roku

1620, kdy se formuje stavovské monarchie. Další významné obdobím vývoje, které bude nastíněno, je období počínající rokem 1620 a končící rokem 1848, kdy se na našem území počíná formovat moderní veřejná správa. Posledním časovým úsekem, jemuž se budu v této kapitole věnovat, je pak časový úsek od roku 1848 až do roku 1990. Moderní vývoj veřejné správy, resp. po roce 1990 již nebudu zařazovat do této práce, neboť zde se budu věnovat historickým souvislostem a vývojem veřejnoprávních smluv samotných, tj. předmětem této diplomové práce.

3.1.1 Období vývoje veřejné správy do roku 1620

První státní útvar, který na našem území poznáváme, je Velkomoravské říše. Jednalo se o státní útvar, kde se moc koncentrovala do rukou panovníka a ostatní orgány působily pouze jako orgány poradní či měly jen funkce výkonné. Správními a církevními centry Velké Moravy byla opevněná hradiště (v čele župan a další pomocné orgány). Postupem doby, jak si to vyžadovala organizace rozsáhlých územních celků, se začíná vytvářet státní aparát, prostřednictvím kterého byl panovník schopen ovládat svá nabytá území. Vedle panovníka fungují tzv. dvorské sjezdy, jakožto hlavní poradní sbory panovníka.

V době vlády Přemyslovské dynastie se zformovala místní správa (hradská správa) v čele s kastelány a z dvorských sjezdů se postupně vytvářejí dvorské úřady. Nově vznikající dvorské úřady jsou také doprovázeny vznikem nových úřednických funkcí např. hofmistra, kancléře, notáře atp. Struktura společnosti se postupně mění a do popředí se začíná dostávat šlechta, která má zájem na prosazování svého vlivu při správě státu. Nově uvažující šlechta se formuje do zemských obcí, zapojuje se do institucí soudních či se účastní zemských sněmů, aby se tak podílela na prosazování veřejné moci ve státě. Hradská správa je v tomto období, tj. ve 13 století, ještě zachována. Ovšem v jejím čele se objevuje nový funkcionář, resp. purkrabí. Významnou veřejnou funkci zastával také poprávce, který byl nadán trestně-policejní pravomocí.²²

Signifikantní změnou v oblasti veřejné správy prošel stát po skončení husitských válek. Porážka Husitů umožnila jednotlivým stavům upevnit si svoje pozice a tak se na našem území vytváří stavovská monarchie přetrvávající až do roku 1620. Panovník je významně oslaben, „okleštěn“ o moc ve prospěch stavů, které se začnou měřit podílí na jeho vládě. V tomto období můžeme ještě stále sledovat existenci některých dvorských úřadů nebo také královskou kancelář, důležitou pozici ve státě, však již zůstává např. čeká

²² SCHELLE, Karel a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, 1134 s. ISBN 978-80-7380-203-5. S. 11 až 12.

komora či úřad zemských desek. Poprávce střídají krajsí hejtmané volení na krajských sjezdech, i zde se projevuje moc stavů. Na významu získávají města, která získala právní subjektivitu. Správa těchto měst je zajišťována samotnými měšťany v čele s rychtářem a městskou radou.²³

3.1.2 *Období vývoje veřejné správy od roku 1620 do roku 1848*

Toto období lze vnímat jako počátek moderní veřejné správy na našem území, kdy je po stavovském povstání přijata Česká konfederace, ústavněprávní dokument platící pro všechny země České koruny, vytvářející federaci českých zemí. Panovník stojí v čele této nové federace a jeho moc začíná postupně posilovat. Znovuzískaná moc panovníka se projevuje vydáním významného Obnoveného zřízení zemského v roce 1627, jenž platilo s jistými změnami až do roku 1848. Státní aparát v tomto období prochází značnou modernizací, centrum vlády se přesouvá do Vídně, do čela jednotlivých zemí České koruny jsou postaveni místodržící. Etapa zvaná osvícenský absolutismus přinesla pak za vlády Marie Terezie a Josefa II. řadu významných reforem co do postátnění správy, vytvoření silné byrokracie (mířící proti stavům), ale také dochází k profesionalizaci státní správy. Byla zreformována státní správa, finanční správa, zemská správa a dále např. i správa školská.

3.1.3 *Období vývoje veřejné správy od roku 1848 do roku 1918*

Habsburská monarchie zůstala až do roku 1848 absolutistickým státem a správa českých zemí byla vykonávána v souladu s Obnoveným řízením zemským.

Následné události v polovině 19. století v Evropě, byly značně bouřlivé. V řadě států dochází k revolučním událostem, což mělo vliv na snahu panovníků uhájit si svoje dříve vydobyté postavení, činili tak ovšem s určitými ústupky. Je tohoto výsledkem, že císař Ferdinand I. slibuje vydat ústavu, která vešla ve známost jako ústava Dubnová (nenabyla nikdy platnosti), následně byla roku 1848 vydána ústava Březnová (tzv. oktrojovaná, zrušena již po dvou letech), v roce 1861 dochází k liberalizaci rakouských poměrů. Na základě Únorové ústavy byl zřízen říšský zákonodárny sbor, poslanecká sněmovna a sněmovna panská. Panovník si zachovává moc výkonnou.²⁴

Koncem roku 1867 je přijat soubor právních předpisů (7 ústavních zákonů), jež ve svém celku tvoří ústavu Prosincovou. Prosincová ústava mimo jiné zakotvila

²³ Tamtéž, s. 12 až 17

²⁴ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přepracované vydání. Praha : Leges, 2010, s. 640. ISBN 978-80-87212-39-4. S. 218 - 219

zákonodárnou pravomoc říšské rady, zřídila říšský soud a vymezuje postavení císaře. Objevuje se v ní katalog základních práv občana.²⁵

Výše nastíněné důsledky revolučních událostí tak přineslo řadu změn v podobě modernizace správního systému a státního aparátu. Feudální absolutismus se rozpadá a nastupuje konstituční monarchie. Zakotvuje se řada základních práv občana, a to nejen v důsledku zrušení poddanství. Jednotlivé země se rozdělily do krajů v čele s krajským prezidentem, byly zavedeny okresy (nejnižší správní jednotky) v čele s okresním hejtmanem.

Ve druhé polovině 19. století ještě dochází ke zrušení krajských úřadů. Agendu zrušených krajských úřadů na příště vykonávají okresní úřady, zemská místodržitelství a zemské vlády.

S nástupem konstituční monarchie je také spojen vznik samosprávy na našem území, jejímž předpokladem bylo právě zrušení poddanství a roboty. Spolu s vývojem obecní samosprávy dochází ke vzniku samosprávy na úrovni okresů a zemí²⁶.

3.1.4 Období vývoje veřejné správy od roku 1918 do roku 1990

Rok 1918 přinesl zřejmě nejvýznamnější právní i faktické změny na našem území ve 20. století. Národní výbor v Praze vyhlásil samostatný Československý stát. Recepční normou (zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého) byl sice přijat původní model rakouské správy, ale již v následujících letech docházelo k reformním změnám starého správního systému. Např. zákon č. 2/1918 zakotvil nejvyšší správní úřady (pozdější ministerstva) či zákon č. 3/1918 zřídil Nejvyšší správní soud²⁷.

K podstatným změnám však došlo až v roce 1920, kdy byla započata reforma veřejné správy. Cílem byla integrace správních celků státu, demokratizace a zvýšení její efektivity. V této etapě bylo zrušeno zemské členění republiky. Významným počinem bylo také zřízení župních a okresních úřadů (zákon č. 126/1920 Sb.), byť nebyl nakonec v českých zemích realizován²⁸. Další reformou z roku 1927 byla nově zorganizována politická správa Československé republiky. Republika byla rozdělena na čtyři vyšší správní celky, tj. země, a dále na okresy²⁹.

²⁵Tamtéž.

²⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. S. 17 - 22.

²⁷ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přepracované vydání. Praha : Leges, 2010, s. 640. ISBN 978-80-87212-39-4. S. 321

²⁸ Tamtéž, s. 381.

²⁹ Tamtéž, s. 383.

Mnichovskou dohodou v roce 1938 končí období české parlamentní demokracie a začíná se období fašistického státu, které mimo jiné vedlo až k likvidaci samosprávy a vytvoření protektorátního zřízení, jehož fungování bylo podmíněno potřebami Německé říše³⁰. Pomineme-li toto období nesvobody, kdy byla opět zavedena dvojkolejnost systému orgánů veřejné moci (orgány říšské a autonomní orgány protektorátu) a kdy orgány zemské a okresní nesly ve svém označení přívlastek „správa z příkazu říše“, pak bude další významnou etapou právě období poválečné.

V roce 1948 došlo na našem území k převratu, jenž nese název Vítězný únor. Byla přejata ústava z roku 1948. Následující rok došlo k uzákonění nové koncepce veřejné správy, jejímž výsledkem bylo vznik 19 krajů, zrušení zemí a posílení národních výborů, jakožto vykonavatelů státní moci. Tato úprava fungovala do roku 1960, kdy se snížil počet krajů na 10 a stejně tak došlo ke snížení počtu okresů (cca o polovinu). Veřejná správa byla významněji reformována ještě v roce 1965, a to přijetím zákona č. 65/1965, o národních výborech, který posiloval tzv. demokratický centralismus.

Po roce 1989 končí epocha centrálního hospodářského řízení, dochází k obnově samosprávy a zrušení národních výborů. Český stát se vrací k obecní samosprávě a zavádí se okresní úřady (zrušeny k 1.1.2003), jakožto náhrada okresních národních výborů. Krajské národní výbory taktéž zanikají. Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., byly však vytvořeny vyšší územní samosprávné celky, jakožto meziregionální stupeň veřejné správy.

3.2 Vývoj úpravy veřejnoprávních smluv na našem území

3.2.1 *Veřejnoprávní smlouvy do roku do roku 1989*

Institut veřejnoprávních smluv, byť je považován za moderní součást veřejného práva, byl znám již v právní praxi Rakouska-Uherska. Konkrétně pak na základě čl. VII zákona č. 18/1862 ř.z. bylo umožněno na úrovni obcí uzavírat smlouvy o společném výkonu působnosti, neboť podle dikce tohoto zákona, „*každá obec má toho vůli spojit se v příčině působnosti samostatné i také působnosti přenesené s obcí jinou, by měly společné řízení svých záležitostí.*“³¹

³⁰ SCHELLE, Karel a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, 1134 s. ISBN 978-80-7380-203-5. S. 154.

³¹ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 14.

Dalším často uváděným příkladem je české obecní zřízení z roku 1864, které upravuje několik druhů veřejnoprávních smluv³², jež jsou rozdílné od smluv soukromoprávních, a to nejen v úpravě veřejnoprávních smluv samotných v rámci norem správního práva, tak např. i v důsledcích rozporu veřejnoprávní smlouvy se zákonem.

Ustanovení § 93 obecního zřízení z roku 1864 dávalo obcím v rámci jednoho okresu možnost spojit se pro účely společné správy svých záležitostí v jejich přenesené i samostatné působnosti. V samostatné působnosti se mohly tyto obce spojit kupříkladu i k vedení společné pamětní knihy a k realizaci svých potřeb a zájmů mohly podle § 95 obecního zřízení využít institutu společného ústavu.

V následném předválečném období byla problematika veřejnoprávních smluv hojně diskutována. Vymezením podoby veřejnoprávní smlouvy se zabýval např. i Nejvyšší správní soud v roce 1924, a to konkrétně v nálezu sp. zn. Boh A 3595/24, kdy za veřejnoprávní smlouvu považuje takovou smlouvu, při které na místě diapozitivního právního předpisu dojde dohodou stran k jiné přípustné úpravě určitého poměru upravujícího a majícího veřejnoprávní povahu.³³ V této době byly veřejnoprávní smlouvy i značně kritizovány jejími odpůrci, přičemž jedním z argumentů svědčících proti tomuto institutu zněl na nemožnost státu, neboli nositele vrchnostenské moci, uzavírat s jinými subjekty, resp. s občany, dohody o tom, jakým způsobem bude nad nimi vykonávána veřejná moc. „*Nesmí se tedy s nimi paktovati, umlouvati se o tom, jak bude vykonávati své impérium.*“³⁴ Mezi hlavní odpůrce veřejnoprávních smluv lze příkladmo počítat Otto Mayera, Walthera Burckhardta či Jiřího Pražáka³⁵.

Rozsáhlý rozbor institutu veřejnoprávních smluv přinesl ještě v předválečné literatuře profesor Jiří Hoetzel. Profesor Hoetzel si ve svém díle klade řadu otázek, počínaje samotným pojmem veřejnoprávní smlouvy (v jeho díle nese tento institut název „veřejné smlouvy“). Klade si otázku, zda je možné na veřejnoprávní smlouvu použít některé z prvků smluv soukromoprávních. Veřejnoprávní smlouvy by měly, podle profesora Hoetzela, obsahovat určité minimální náležitosti, které odvozuje od použitelnosti některých soukromoprávních prvků. Jedná se o:

³² VEDRAL, Josef. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. In *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference*, Třešť, 22-24. října 2003. Editor Lenka Vostrá, Jiří Grospič. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. S. 284.

³³ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8, S.576.

³⁴ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha : Melatrich a.s., 1937, s. 507. S. 272. Dostupné také z: file:///Users/jd/Downloads/Spravni_pravo_od_1919_0009-1937-1%20(2).pdf

³⁵ Tamtéž, s. 272 – 273.

1. souhlasný projev vůle alespoň dvou rovnocenných stran,
2. projevy vůle se dějí ve vzájemném vztahu, tj. projev vůle se činí v očekávání souhlasného projevu na straně druhé.
3. právní následky veřejných smluv se týkají samotných stran smlouvy a
4. veřejnou smlouvu se zaklá, mění nebo ruší poměr veřejného práva.³⁶

Zajímavé je také Hoetzelovo členění veřejnoprávních smluv podle subjektů, kdy rozlišuje veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi:

1. státem a občanem, ve kterých stát vystupuje jako právně rovnocenný činitel k občanovi
2. veřejnoprávními svazy navzájem, ve kterých dochází k dohodám o poměrech spadajících do jejich veřejnoprávní působnosti,
3. soukromými osobami (zde autor zdůrazňuje nutnost existence zákonného podkladu).³⁷

V neposlední řadě se Hoetzel zabývá otázkou, v jakých formách lze tyto smlouvy uzavírat, neboť forma veřejnoprávních smluv v této době nebyla pozitivním právem upravena.

Taktéž se zabývá platností veřejnoprávních smluv, pokud trpí vadami (vada projevu, omylu, donucení atp.) a připomíná, že případné spory se nebudou rozhodovat jako exekuční tituly před obecnými soudy, ale před správními úřady.³⁸

Následně, pomineme-li navazující období, tj. období 2. světové války, které bývá z mapování vývoje veřejnoprávních smluv z důvodů historických událostí vynecháváno, není ani doba poválečná pro vývoj tohoto institutu přínosná, spíše se setkáváme s jejím útlumem. Roku 1948 se je přijata nová ústava, která znamenala konec parlamentní demokracie, stejně jako konec územní samosprávy.

Do roku 1989 se tak v právní praxi veřejnoprávní smlouvy nevyskytovaly a napříště se užívalo místo veřejnoprávních smluv institutu správních dohod. Jako příklad lze užít zákona č. 69/1997 Sb., o národních výborech, kde bylo podle § 37 umožněno uzavřít správní dohodu mezi národními výbory o sdružení prostředků se státní či jinou socialistickou organizací, tj. svojí povahou subordinační dohody, a také dohody mezi národními výbory navzájem či mezi národním výborem a státní, družstevní nebo jinou

³⁶ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha : Melatrich a.s., 1937, s. 507. S. 274. Dostupné také z: file:///Users/jd/Downloads/Spravni_pravo_od_1919_0009-1937-1%20(2).pdf

³⁷ Tamtéž, s. 277 – 278.

³⁸ Tamtéž, s. 279.

společenskou organizací o společném užití prostředků, tj. svojí povahou dohody koordinační.³⁹

Základním požadavkem na správní dohody bylo jejich výslovné zakotvení v zákoně a v případě sporů z těchto dohod, si správní orgán jako účastník sporu zachovával svoje mocenské postavení (Správní orgán svého mocenského postavení měl využít jen tehdy, jestliže to bylo nezbytné, především když přestala forma dohody v konkrétním případě postačovat k dosažení účelu výkonu státní správy).⁴⁰

3.2.2 *Veřejnoprávní smlouvy od roku 1989*

V roce 1989 oficiálně končí doba nesvobody a náš stát se opět začal převlékat do systému parlamentní demokracie. V roce 1989 je přijat ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se měnil a doplňovala ústava z roku 1960. Tímto ústavním zákonem byla zrušena soustava národních výborů jako orgánů státní správa a po několika desítkách let byla obnovena na našem území územní samospráva. Obnovení územní samosprávy považují významný krok k obnovení svobodného státu. Připomínám zde významné ustanovení prozatímního zákona obecního, který byl vyhlášen jako císařský patent č. 170/1849 ř.z.: „*Základ svobodného státu jest obec svobodná.*“

Ovšem obecná sjednocující úprava veřejnoprávních smluv čekala na tento fenomén až do 1. ledna 2006, kdy nabyl účinnosti nový správní řád. Do té doby byly veřejnoprávní smlouvy pouze rozptýleny do řady právních předpisů. Takovým předpisem byl i zákon č. 367/1990 Sb., o obcích.

Původní znění zákona o obcích z roku 1990 ve svém § 10 umožňoval, aby se dvě nebo více sousedících obcí sloučily na základě dohody. Zajímavé z hlediska veřejnoprávních smluv bylo ustanovení § 23, jenž dávalo obcím ze stejného okresu možnost mezi sebou uzavírat dohody o zabezpečování výkonu přenesené působnosti. Tento zákon tedy ještě výslovně veřejnoprávní smlouvy neupravoval, neboť předmětné znění § 23 používalo pouze označení „dohoda“. Obsahem se však již o veřejnoprávní smlouvy jednalo a ty mohly být dle tohoto ustanovení uzavírány.⁴¹

V roce 2001 předložena Poslanecké sněmovně spolu s novelou zákona o obcích novelu správního řádu z roku 1967, která již směřovala ke sjednocení úpravy

³⁹ Viz PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 17.

⁴⁰ RYS, Rudolf. *Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi*. Veřejná správa, Praha: Ministerstvo vnitra, 2006, roč. 2006, č. 33. ISSN 1213-6581.

⁴¹ Znění § 23 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích: „*Pokud obec není schopna sama zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti podle § 22, ani neuzavře dohodu o zabezpečení výkonu přenesené působnosti jinou obcí téhož okresu, určí okresní úřad, že tuto působnost bude vykonávat pověřený obecní úřad.*“

veřejnoprávních smluv. Předložený návrh novelizovaného znění zákona o obcích zahrnovala ustanovení o veřejnoprávních smlouvách pro výkon státní správy a byla provázána se s ní předloženou novelou správního řádu, jenž obsahovala obecná ustanovení k veřejnoprávním smlouvám.⁴²

Výsledkem předloženého návrhu však bylo pouhé zapracování některých obecných ustanovení předmětné novely do zákona o obcích, aby tak bylo alespoň obcím s rozšířenou působností umožněno mezi sebou tyto veřejnoprávní smlouvy uzavírat⁴³. Konkrétně byla poslaneckou sněmovnou přijata novela zákona č. 313/2002 Sb., která zakotvila tento institut do ustanovení § 66c až 66e zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) pod názvem společná ustanovení k veřejnoprávním smlouvám. Jednalo se spíše o útržkovitou úpravu, která postrádala úpravu řešení sporů vzniklých z veřejnoprávních smluv⁴⁴ a která vykazovala řadu dalších nedostatků. Předmětná úprava byla následně revidována a s účinností zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), byly vypuštěny § 66 a § 66e obecního řádu. Změnou prošel i § 66c obecního řádu, který byl nahrazen textem v odstavci prvním: „*Není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, použijí se pro veřejnoprávní smlouvy ustanovení správního řádu.*“⁴⁵

Obecná sjednocující úprava veřejnoprávních smluv tak byla přijata, jak již bylo řečeno výše, s účinností správního řádu. Zároveň tím bylo upuštěno od přijetí samostatného právního předpisu, který by tuto problematiku řešil a zákonodárce vložil úpravu veřejnoprávních smluv do procesního předpisu, resp. do převážně hmotněprávní úpravy části 5., § 159 až 170 správního řádu.⁴⁶ Tato úprava v části 5., společně s částí první a přiměřeně i s ustanoveními části druhé správního řádu (viz § 170 správního řádu), nově dopadaly na veškeré veřejnoprávní smlouvy v rámci českého právního řádu. Jednalo se tak o obecnou úpravu veřejnoprávních smluv, které se v souladu s § 1 odst. 2 správního řádu použily subsidiárně⁴⁷. Speciální právní předpisy pak upravovaly jednotlivé druhy veřejnoprávních smluv, jejich obsahové náležitosti či jiná specifika oproti úpravě ve správním řádu (*lex specialis* vůči správnímu řádu). K těmto zvláštním právním

⁴² PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 17.

⁴³ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S.576.

⁴⁴ Tamtéž, str. 577.

⁴⁵ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přepracované vydání. Praha: Leges, 2010, s. 640. ISBN 978-80-87212-39-4. S. 246

⁴⁶ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S.577.

⁴⁷ K tomu třeba poznamenat, že tento stav vzhledem k aktuálnímu znění správního řádu stále přetrvává.

předpisům patřil např. již zmíněný zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon či zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

3.3 Dílčí závěr

Dalo by se říci, že vznik a vývoj veřejnoprávních smluv je přímo navázán na komplikovaný vývoj veřejné správy samotné. Byť nebyl výše předložený vývoj veřejné správy podrobný, lze z něj vyzorovat, že se v právní teorii a praxi s veřejnoprávními smlouvami setkáváme až ve chvíli, kde se objevuje na našem území pojem svobodné obce, resp. samosprávy, která umožnila obcím uzavírat mezi sebou smlouvy k řešení a úpravě některých svých záležitostí. Stejně tak dochází k útlumu vývoje tohoto institutu ve chvílích, kdy přicházíme demokratický právní stát a dostáváme se do doby nesvobody, ve které svobodná obec nemá své místo.

Tato kapitola dále nastínila, že historicky nebyl institut veřejnoprávní smlouvy řešen komplexně, ale spíše na bázi útržkovité právní úpravy. Cesta k úpravě obecné byla poněkud zdlouhavá a historicky se právní teorie nesetkávala jen s příznivci veřejnoprávních smluv. Ovšem díky profesorovi Hoetzelovi máme veřejnoprávní smlouvy teoreticky popsány ještě v době předválečné a lze tak čerpat z per mistrů minulých i v době dnešní, kdy navazujeme na obecnou úpravu veřejnoprávních smluv, jak nabyla své existence spolu s účinností správního řádu dne 1. ledna 2006.

4. Veřejnoprávní smlouvy de lege lata

V této kapitole se budu zabývat úpravou veřejnoprávních smluv de lege lata, resp. jak ji nacházíme v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, a to konkrétně v části páté, § 159 až 170. Nejprve se zaměřím na úpravu uzavírání veřejnoprávních smluv, ve stručnosti zmíním spory z veřejnoprávních smluv a přezkum veřejnoprávních smluv (neboť tyto dále uvádím v samostatné kapitole) a v poslední části této kapitoly vymezím způsoby zániku veřejnoprávních smluv.

Vhledem k tomu, že se budu soustředit na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, tak tam, kde nebudu uvádět označení právního předpisu, bude se jednat právě o výše uvedený správní řád. Pokud by však bylo nutné citovat jinou právní normu, bude již označena obvyklým způsobem.

4.1 Obecně k právní úpravě

Bylo již řečeno na mnoha místech této práce, že přes dílčí úpravu veřejnoprávních smluv v řadě právních předpisů, byl obecný základ tohoto institutu dán až přijetím nového správního řádu č. 500/2004 Sb., správní řád, a to až s účinností od 1. ledna 2006.

Nově koncipovaná obecná úprava ve správním řádu se pak podpůrně použije na veškeré veřejnoprávní smlouvy v našem právním řádu, neboť především z hlediska procedurálního, je tomuto institutu ve správním řádu podán společný základ pro celou oblast veřejné správy.⁴⁸

Novým právním předpisem došlo také k vyřešení otázky, jakým způsobem se bude postupovat vůči již existujícím veřejnoprávním smlouvám. Správní řád to postavil na jisto v ustanovení § 182 odst. 2, podle kterého se nově zakotvenou obecnou úpravou veřejnoprávních smluv měly nadále řídit i veřejnoprávní smlouvy vzniklé před 1. lednem 2006, tedy před nabytím účinnosti nového správního řádu, a to s výjimkou úpravy vzniku veřejnoprávních smluv a nároků vzniklých před zmíněným datem účinnosti. Na tyto vztahy byla použita zásada nepravé retroaktivity.

Ve stručnosti lze uvést, že obecná právní úprava veřejnoprávních smluv zakotvila do části páté správního řádu především:

- Legální definici veřejnoprávních smluv, vč. jejich základních obsahových požadavků,
- zásadu posuzování veřejnoprávních smluv podle jejího obsahu,

⁴⁸ Např. viz JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S. 577.

- pravidla pro uzavírání veřejnoprávních smluv, pro změny obsahu smlouvy, výpověď, přezkoumávání zákonnosti či
- stanovuje pravomoc řešení sporů z veřejnoprávních smluv ve sporném správním řízení.

Nově zakotvený právní institut veřejnoprávních smluv však není zcela prost kritiky. Podle názorů některých právních teoretiků se totiž nejedná o úpravu zcela prostou sporných bodů a nejasností⁴⁹. K tomu v oblasti správní teorie panuje jistá nejistota ohledně povahy řady smluv, neboť ne každá veřejnoprávní smlouvy uzavíraná se subjektem veřejné správy má povahu smlouvy veřejnoprávní. Nastíněná problematika pak např. profesora Hendrycha vede k závěru, že by měl být institut veřejnoprávních smluv založen na formálním pojetí správní činnosti.⁵⁰

4.2 Legální definice veřejnoprávních smluv

V první řadě přinesl nový správní řád legální definici veřejnoprávní smlouvy. Veřejnoprávní smlouva je tak podle ustanovení § 159 odst. 1 dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Nejedná se tudíž o pouhé deklaratorní osvědčení existence práv a povinností, ale o dvou nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší vztahy správního práva, resp. práva a povinnosti konstituuje.

Takto vymezené veřejnoprávní smlouvy zřejmě míří především na subjektivní veřejná práva a povinnosti, tedy smlouvy v režimu § 161. Přesto úprava § 160 naopak bude mířit i na smlouvy související s výkonem působnosti subjektů veřejné správy.⁵¹ Předmětem veřejnoprávních smluv pak bude veřejná správa coby činnost, tj. výkon veřejné moci, kdy jeden ze subjektů smluvního vztahu bude vystupovat právě jako nositel veřejné moci.⁵² Neplatí to ovšem vždy a proto některé výjimky budou uvedeny v dalším textu této práce.

V druhém odstavci pak zákonodárce vymezil základní obsahové požadavky veřejnoprávních smluv, kterými jsou soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy (zásada legality) a s veřejným zájmem, požadavek zákazu snižovat důvěryhodnost

⁴⁹ JEMELKA, Luboš, SLOVÁČEK, Jiří. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*. 2007, 11, 394 s. ISSN 1210-6410.

⁵⁰ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 168.

⁵¹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9. S. 410.

⁵² KINDL, Milan a kolektiv. *Základy správního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 327. ISBN 80-7380-011-X. s. 193-194.

veřejné správy, požadavek na účelnost těchto smluv a také pravidlo ukládající správnímu orgánu, aby měl při uzavírání předmětných smluv za cíl plnění úkolů veřejné správy.

V posledním odstavci § 159 se pak stanoví velice důležitá zásada, podle které se veřejnoprávní smlouva posuzuje ne podle formálního označení, ale vždy jen podle svého skutečného obsahu, tj. svým obsahem se musí dotýkat oblasti veřejného práva. Rozhodujícím tak není ani charakter subjektu, který veřejnoprávní smlouvu uzavírá, neboť i veřejnoprávní subjekty mohou uzavírat smlouvy soukromoprávní povahy a naopak, subjekty soukromého práva mohou mezi sebou uzavřít právní vztah svojí povahou veřejnoprávní.

Ostatně, jak judikoval Nejvyšší správní soud, veřejnoprávní smlouva v sobě může nést prvky veřejnoprávní i soukromoprávní a je proto třeba zkoumat veřejnoprávní smlouvy v celém jejím rozsahu.⁵³ Není proto ani důležité, že smlouvu uzavíral nikoli stát, ale třeba kraj. Pro právní závěr o tom, zda jde o smlouvy veřejnoprávní či soukromé, bude mít význam právě obsah smlouvy.⁵⁴

Na úpravu obsaženou v § 159 dále navazuje úprava obsažená v ustanovení § 160 až § 162 obsahující druhy veřejnoprávních smluv, a to smlouvy koordinační, subordinační a smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu práv a povinností.⁵⁵ Konkrétně se pak označují jako smlouvy koordinační ty veřejnoprávní smlouvy, které jsou zakotveny v prvním z uvedených ustanovení, resp. v § 160, smlouvy subordinační jsou pak vymezeny v rámci ustanovení § 161 a smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu práv a povinností nalézají svoji úpravu v ustanovení § 162. Podrobněji se však budu těmito smlouvami zabývat až v následujících kapitolách 8 a 9.

4.3 Způsoby uzavírání veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouva je především smlouvou, a tak se i na veřejnoprávní smlouvy použijí principy obsažené v právu občanském (jedná se o speciální právní úpravu k úpravě obsažené v občanském zákoníku), třebaže s jistými odlišnostmi např. stran široké smluvní volnosti, která je soukromému právu vlastní. Jedná se tedy o dvou nebo vícestranné právní jednání, kterým se zakládá, mění nebo ruší vztahy správního práva.

⁵³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2010, sp. zn. Konf 13/2010.

⁵⁴ Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. června 2011, sp. zn. 21 Co 83/2011.

⁵⁵ Dělení použito podle: Průcha, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9. S. 412.

K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba, obdobně jako v právu soukromém, současného a souhlasného projevu vůle minimálně dvou smluvních stran, kdy jedna strana učiní vůči druhé straně zpravidla nějaký návrh, který je (může ale také nemusí být) následně přijat (tzv. akceptace). Tento způsob uzavírání veřejnoprávní smlouvy se od procesu uzavírání soukromoprávní smlouvy významně neliší. K uvedenému se může poznamenat, že režim uzavírání veřejnoprávní smlouvy nebude probíhat v rámci správního řízení. To je ostatně cílem institutu veřejnoprávních smluv, aby se některé vztahy mohly přenést z formalistického řízení do režimu volnějšího, smluvního.

Kontrakční proces veřejnoprávních smluv je dále třeba číst v souvislosti s § 170 správního řádu, resp. s odkazem na obdobné použití ustanovení části první a části druhé správního řádu, kdy se na proces před uzavřením veřejnoprávní smlouvy jistě budou vztahovat § 2 až 8 správního řádu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že je správní orgán povinen „zejména postupovat v souladu s právními předpisy a uplatňovat svou pravomoc pouze za účelem a v rozsahu stanoveným zákonem, dbát ochrany veřejného zájmu a práv nabytých v dobré víře a do práv jednotlivce zasahovat pouze v nezbytném rozsahu.“⁵⁶ Dále vyjadřuje požadavek na správní orgán, aby s žadateli jednal zdvořile a vstřícně, přičemž má postupovat bez zbytečných průtahů, hospodárně a taktéž v souladu se zachováním zásady rovnosti.

4.3.1 K návrhu veřejnoprávní smlouvy

Konkrétně je kontrakční proces je ve správním řádu upraven v § 163 a § 164. Oferta vychází z dikce **§ 163 odst. 1**, kde je vymezena jako projev vůle, jenž je:

- učiněn písemně (v písemná formě nebo elektronické formě se zaručeným elektronickým podpisem⁵⁷)
- směřuje k uzavření veřejnoprávní smlouvy
- je určen jedné nebo více určitým osobám,
- je návrhem (ofertou) na uzavření veřejnoprávní smlouvy

a stanovuje se dále v předmětném § 163 požadavek na dostatečnou určitost.

Z takto podaného návrhu musí jednoznačně vyplývat vůle navrhovatele být jím v případě jeho přijetí vázán. Požaduje se, aby návrh vznesený subjektem veřejného práva, byl

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2017, sp. zn. 2 Afs 254/2016-43

⁵⁷ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S. 594.

schválen příslušným orgánem tohoto subjektu a byl činěn pouze tím, kdo je k tomu jménem tohoto subjektu oprávněn.⁵⁸

K subjektům, které jsou oprávněny veřejnoprávní smlouvy uzavírat pak patří stát, veřejnoprávní korporace, jiná právnická osoby zřízená zákonem a v rozsahu a v rámci zákonem stanovených podmínek také právnická a fyzická osoba vykonávající přenesenou působnost v oblasti veřejné správy⁵⁹, resp. k uzavření veřejnoprávní smlouvy může dojít mezi:

- správním orgánem a účastníkem,
- mezi samosprávnými celky navzájem a
- mezi osobami odlišnými od státu navzájem (k čemuž je třeba zmocnění zvláštním zákonem).

K tomu dodávám, že správní orgán vystupující jako subjekt veřejnoprávní smlouvy, resp. oprávněná úřední osoba, nevystupuje jako osoba soukromá, ale jedná s ohledem a v souladu s veřejným zájmem, nesmí být tímto jednáním snížena důvěryhodnost veřejné správy a uzavírání veřejnoprávní smlouvy, musí být účelné (jak už ovšem bylo konstatováno výše). Minimálně co do této stránky věci, je smluví svoboda tohoto subjektu významně omezena.

Ustanovení § 163 odst. 2 pak upravuje, od kdy vlastně návrh smlouvy působí. Velice obdobně, tak jako je tomu v právu občanském, stanoví se v předmětném ustanovení pravidlo, že oferta působí od doby, kdy dojde osobě, které je určena, tj. kdy dojde k vlastnímu doručení. Pokud by mělo dojít ke zrušení oferty, musí projev o zrušení této oferty dojít osobě, které je určen, dříve nebo alespoň současně s ofertou. Toto pravidlo se podle předmětného § 163 uplatní i tehdy, jeli oferta neodvolatelná.

Je sporné, zda není tato úprava obsažená ve správním řádu zcela nadbytečná, neboť při přiměřeném užití občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) v souladu s § 170, bychom na proces uzavírání smluv mohli použít ustanovení § 1731 a násl. ObčZ.⁶⁰ S tím souvisí i úprava obsažená v odstavci třetím § 163, který upravuje zánik návrhu smlouvy. Konkrétně k zániku návrhu veřejnoprávní smlouvy dochází:

- uplynutím lhůty určené pro přijetí, pokud v rámci ní nedošlo k přijetí návrhu smlouvy,

⁵⁸ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S. 595.

⁵⁹ Terminologie přijata z: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 380. ISBN 80-7357-060-2. S. 1135.

⁶⁰ Tamtéž, str. 596.

- pokud nebyla určena lhůta pro přijetí, pak oferta zaniká uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované veřejnoprávní smlouvy a k rychlosti prostředků, které byly použity pro zaslání oferty a v neposlední řadě
- okamžikem, kdy dojde projev odmítnutí oferty navrhovateli veřejnoprávní smlouvy.

Nelze pominout, že zájemci mohou být v souladu s odstavcem třetím § 163 vyzváni k předložení návrhu veřejnoprávní smlouvy nebo k přijetí takového návrhu, a to způsobem uvedeným v § 146 odst. 2, za obdobného použití části třetí o řízení formou výběru.

Z citovaného ustanovení § 163 lze tedy rozlišovat jednak zánik návrhu veřejnoprávní smlouvy, která je vázána na pravidla v tomto ustanovení zakotvená, a dále pak odvolatelnost návrhu veřejnoprávní smlouvy, kdy rozlišuje mezi odvolatelným návrhem na uzavření smlouvy a neodvolatelným návrhem na uzavření smlouvy. I zde bude možné k dalšímu výkladu a užití tohoto ustanovení přiměřeně použít (v souladu s § 170) ustanovení zákoníku občanského.

Např. aplikací § 1736 ObčZ můžeme dojít k závěru, že neodvolatelným návrhem bude takový návrh, ve kterém je tato skutečnost výslovně uvedena, popřípadě pokud dojde o této skutečnosti k dohodě stran. Lze dále dospět k názoru, že obdobně jako je stanoveno v § 1730 ObčZ nepůjde odvolat odvolatelný návrh, pro jehož přijetí byla stanovena v návrhu lhůta, tj. návrh nepůjde odvolat po dobu trvání této lhůty. Strany se ovšem mohou domluvit, že bude tento návrh odvolatelný i v rámci běžící lhůty pro přijetí návrhu.⁶¹

Podle Příkopy je vhodné vedle zrušení a odvolání návrhu zařadit také jeho změnu, byť o tom není úpravě institutu veřejnoprávních smluv ve správním řádu zmínka. Domnívá se, že „*připouští-li totiž zákon tyto dvě možnosti, tím spíše by měla být připouštěna právě pouze jeho modifikace.*“⁶² Návrh změny veřejnoprávní smlouvy může být podle Příkopy učiněn, pokud dojde adresátovy návrhu nejpozději společně s ním, popřípadě může dojít ke změně návrhu za obdobných podmínek, jako může být návrh veřejnoprávní smlouvy odvolán.

4.3.2 K uzavření veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouva bude v návaznosti na výše uvedené uzavřena, pokud nedojde ke zrušení, odvolání nebo odmítnutí návrhu v případně lhůtě stanovené v návrhu

⁶¹ Podrobně viz PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 33.

⁶² Tamtéž, s. 33.

za účelem jeho přijetí. Úprava předepsaná v § 164 pak požaduje uzavření veřejnoprávní smlouvy ve formě písemné, přičemž projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině, tj. je stanoven požadavek, aby smlouvy rozsáhlé byly svázaný do jednoho pevného neoddělitelného celku.⁶³

Nedodržení písemné formy by nezpůsobilo její neplatnost, neboť přiměřené použití ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti podle občanského zákoníku vylučuje již skloňovaný § 170, ale postupovalo by se v tomto případě podle § 165 správního řádu, tzn. podat podnět k provedení přezkumného řízení pro nesoulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy.

Okamžik uzavření veřejnoprávní smlouvy je stanoven v § 164 odst. 2 v momentě připojení podpisu poslední smluvní strany, jsou-li tyto strany přítomny současně. Pokud nejsou strany přítomny současně, pak k uzavření veřejnoprávní smlouvy dojde okamžikem dojití smlouvy navrhovateli opatřené podpisy ostatních osob. Podstatná jsou zde závěry praxe ohledně použití mechanických prostředků k podepsání veřejnoprávní smlouvy, neboť ty se staví výhradně proti. Použití mechanických prostředků při podpisu veřejnoprávní smlouvy je tudíž vyloučené.⁶⁴

4.3.3 K uzavření veřejnoprávní smlouvy, ke které je třeba souhlasu správního orgánu

Zákon ve třetím odstavci § 164 stanoví požadavek k uzavření veřejnoprávní smlouvy spočívající v souhlasu správního orgánu tam, kde je to zákonem vyžadováno. Zákon tak činí ve svém § 160 odst. 5 a § 162, kdy se konkrétně jedná o veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy (§ 160 odst. 2) a veřejnoprávní smlouvy týkající se převodu nebo způsobu výkonu práv a povinností stran, které by byly/nebo jsou účastníky podle § 27 odst.1, kdyby o věci probíhalo/probíhá řízení podle části druhé správního řádu (§ 162).

V tomto případě bude smlouvy uzavřena dnem nabytí právní moci takového souhlasu. Správním orgán nejprve posoudí obsah veřejnoprávní smlouvy z hlediska jejího souladu se zákonem a v případě, že souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy vydá, zveřejní veřejnoprávní smlouvu na své úřední desce.

Konkrétní rozhodnutí správního orgánu o udělení souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy se bude vydávat podle části druhé správního řádu ve formě správního rozhodnutí, a to na základě žádosti smluvních stran veřejnoprávní smlouvy,

⁶³ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S 597.

⁶⁴ Tamtéž, str. 597.

kdy účastníky tohoto řízení budou v souladu s § 27 odst. 1 smluvní strany smlouvy. Lhůta pro vydání rozhodnutí je dána správnímu orgánu podle § 71 správního řádu, podle které je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Náležitostmi rozhodnutí jsou podle § 68 výroková část, která bude obsahovat udělení/neudělení souhlasu, odůvodnění a poučení účastníků.

Udělení souhlasu správním orgánem je podle Příkopy svou povahou odkládací podmínkou vzniku veřejnoprávní smlouvy.⁶⁵ K tomu dodává, že je třeba odmítat výklad, že by snad měly strany veřejnoprávní smlouvy přistoupit k jejímu podpisu až po nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu o udělení souhlasu k jejímu uzavření.⁶⁶

Ondruš pak zastává názor opačný, když k této problematice uvádí, že z hlediska gramatického výkladu je nutno předmětný souhlas od správního orgánu získat ještě před samotným jejím podpisem s odůvodněním, že pokud by to bylo naopak, nejednalo by se o povolení, nýbrž o schválení uzavření veřejnoprávní smlouvy, tj. jiný druh správního aktu.⁶⁷ Podle Ondruše je tak veřejnoprávní smlouva uzavřena dnem, kdy rozhodnutí správního orgánu o udělení souhlasu k uzavření předmětné smlouvy nabyde právní moci. Za problematiku pak vidí, že je tato koncepce v rozporu s právní úpravou smluvních vztahů, kde smlouva vzniká v momentě podpisu oběma smluvními stranami.⁶⁸

Komentářové znění správního řádu od autorského kolektivu Jemelka, Pondělíčková a Bodadlo pak spíše souhlasí s výše uvedeným názorem Příkopy, když považují veřejnoprávní smlouvu uzavřenou až dnem, kdy udělený souhlas správního orgánu nabyl právní moci.⁶⁹ Za situaci, kdy by snad mohlo dojít k udělení souhlasu ještě před podpisy stran na předmětné smlouvě považují případ, kdyby například text předkládaný správnímu úřadu k odsouhlasení byl již zcela určen, popřípadě by v případě jeho změny musel být konečný text smlouvy v žádosti správnímu orgánu o vydání souhlasu doplněn.⁷⁰

Pokud se jedná o veřejnoprávní smlouvy uzavírané pouze se souhlasem správního orgánu, pak bude tento souhlas vyžadován i pro případné uzavírání dohod o změnách těchto smluv (§ 166 odst. 1).

⁶⁵ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 35.

⁶⁶ Tamtéž, s. 35.

⁶⁷ ONDRUŠ, Radek. *SPRÁVNÍ ŘÁD nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha : Linde, 2005, 515 s. ISBN 80-7201-523-0, s. 473.

⁶⁸ Tamtéž, s. 473.

⁶⁹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S 597.

⁷⁰ Tamtéž, s. 598.

Otázkou neřešenou v rámci zákona zůstává případ, kdyby došlo např. z důvodů mimořádných či dozorčích opravných prostředků ke zrušení již vydaného rozhodnutí správního orgánu o udělení souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Zde se lze setkat s názorem, že z důvodů právní jistoty taková smlouva nezanikne, přičemž náprava bude možné dosáhnout podle § 165, resp. smluvní strana může podat do 30 dnů od dne, kdy se o tomto důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla, podnět k provedení přezkumného řízení.⁷¹ V právnické literatuře se ovšem objevuje i názor rozdílný. Příkopa, který přirovnává rozhodnutí správního orgánu o vydání souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy k podmínce odkládací, pak v případě zrušení předmětného souhlasu správního orgánu chápe tuto situaci jako naplnění podmínky rozvazovací. Podle něj pak nepůjde o porušení právní jistoty, pokud zrušení souhlasu povede ke zániku veřejnoprávní smlouvy *ex nunc*.⁷²

4.3.4 K jiným způsobům uzavření veřejnoprávní smlouvy

K jiným způsobům, jakým lze dojít k uzavření veřejnoprávní smlouvy budou ty, jež jsou uvedeny v § 163 odst. 4. Jak sem se již zmínila výše, jedná se o způsoby, kdy zájemci mohou být k předložení návrhu smlouvy nebo k přijetí návrhu smlouvy vyzváni způsobem uvedeným v 146 odst. 2. Zároveň se zde přiměřeně použije ustanovení o řízení formou výběru.

V těchto případech se jedná o kontraktační způsoby probíhající v rámci řízení o výběru. Přestože správní řád konstruuje tento postup jako fakultativní, lze se setkat se situací opačnou, Konkrétně ustanovení § 29 zákona č. 241/2000 Sb., o ekologickém zemědělství, umožňuje Ministerstvu uzavřít s organizační složkou státu dohodu nebo může na základě výsledků řízení provedeného formou výběru žádosti uzavřít s právnickou osobou veřejnoprávní smlouvu, na základě níž bude pověřená osoba oprávněna vydávat osvědčení o původu bioproduktu, biopotravín atp. Zde se tedy jedná o formu obligatorní.

Výzvy uvedené v § 163 odst. 3 jsou směřovány proti neurčitému okruhu osob s tím, že druhá z výzev, konkrétně k přijetí návrhu, má povahu oferty, přičemž výzva k podání návrhu nemá povahu vůle.

V ustanovení § 142 a násl. jsou pak stanoveny podmínky a postup pro tato specifická řízení. Např. ve výzvě k podávání návrhů musí být vymezeny požadavky

⁷¹ Tamtéž, s. 598.

⁷² PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 35.

a kritéria pro obsah předpokládaného návrhu (§ 146 odst. 1), učiněný návrh nelze v souladu s § 146 odst. 2 měnit po uplynutí lhůty k podávání návrhů, neboť po uplynutí této doby se již změny návrhu nepřipouští, stejně tak jako nelze prominou zmeškání úkonu.

K tomu je třeba poznamenat, že nastíněný postup řídicí se ustanovením § 142 a násl. se uplatní pouze při uzavírání veřejnoprávních smluv. Tento postup tudíž nepřipadá v úvahu při změnách veřejnoprávních smluv.⁷³

4.3.5 K třetím osobám

Pomineme-li veřejnoprávní smlouvy koordinační, pak je u těch veřejnoprávních smluv, které se přímo dotýkají práv nebo povinností třetích osob, podmíněna jejich účinnost písemným souhlasem těchto osob. Jedná se o ustanovení svojí povahou speciální a míří na podmínky nabytí účinnosti veřejnoprávních smluv s tím, že i veřejnoprávní smlouvy musí respektovat práva a povinnosti třetích stran bez možnosti do nich libovolně zasahovat.⁷⁴ Nesmí tudíž docházet k situacím, kdy by byly veřejnoprávní smlouvy zneužívány například k obcházení zájmů třetích osob tím, že by se namísto standardního správního řízení uzavírala veřejnoprávní smlouva, a to sice tam, kde to zákon umožňuje, ale bez zásady upravené v § 168 by se dotčené osoby nemohly ve věci vyjádřit a popřípadě zabránit vzniku veřejnoprávní smlouvy, která by do jejich zájmů bezdůvodně zasahovala.⁷⁵

Třetí strana má tudíž možnost se v souladu s § 168 k veřejnoprávní smlouvě vyslovit. Jednak může svůj kladný postoj vyjádřit poskytnutím svého písemného souhlasu s jejím uzavřením, nebo tak neučiní a k uzavření veřejnoprávní smlouvy svůj souhlas neposkytne. V tomto případě může správní orgán namísto veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v rámci kterého mohou všichni účastníci uplatnit plně svá procesní práva. Správní orgán zde nahradí souhlas dotčených osob svým rozhodnutím vydaným ve správním řízení.⁷⁶

4.4 Změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy

4.4.1 Ke změně obsahu veřejnoprávní smlouvy a k její výpovědi

⁷³ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 38.

⁷⁴ JEMELKA, Luboš; PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S. 610.

⁷⁵ Dále v: HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 484 S. ISBN 978-80-7598-134-9.

⁷⁶ K dalšímu postupu viz JEMELKA, Luboš; PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S. 610.

V souladu s dikcí § 166 je umožněno dohodou smluvních stran veřejnoprávní smlouvu změnit, resp. změnit její obsah. Je to projev logického závěru o povaze veřejnoprávní smlouvy jakožto dvou nebo vícestranného právního jednání stran, při kterém dochází ke konsensu, jehož je smlouva výsledkem. K tomu je ovšem třeba dodržet písemnou formu dohody o změně veřejnoprávní smlouvy za podmínek odpovídajících postupu při uzavírání veřejnoprávní smlouvy. A tak se analogicky použijí pravidla pro učinění návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy, stejně tak jako pro její přijetí.

U veřejnoprávních smluv, k jejichž uzavření požaduje zákon souhlas správního orgánu, bude tento souhlas z logiky věci vyžadován i u následné změny veřejnoprávní smlouvy.⁷⁷ Takováto písemná dohoda stran, jejímž předmětem bude změna veřejnoprávní smlouvy, bude podle uvedeného pravidla uzavřena až dnem nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu o udělení souhlasu se změnou této smlouvy.⁷⁸

Požadavek písemné formy se bude vztahovat i na výpověď veřejnoprávní smlouvy podle § 166 odst. 2 s tím, že možnost výpovědi smlouvy včetně výpovědní lhůty musí být stanovena v předmětné smlouvě.

Lze si představit i situaci, kdy nebude výpověď z veřejnoprávní smlouvy v předmětné smlouvě obsažena, přesto na tom budou mít smluvní strany zájem. Pak mají možnost výše uvedeným postupem podle prvního odstavce § 166 smlouvu nejprve změnit, tj. doplnit o možnost výpovědi a stanovit výpovědní lhůtu, a následně smlouvu vypovědět. Vedle toho mají strany možnost smlouvu zrušit podle § 167.

K výpovědi veřejnoprávní smlouvy se vyjádřil ve svém závěru i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu č. 52. Ten se zabýval otázkou, zda je třeba souhlasu nadřízeného správního orgánu v případě, kdy uzavření veřejnoprávní smlouvy předcházelo vydání rozhodnutí o vydání souhlasu s jejím uzavřením. Dospěli zde k závěru, že nikoliv. Konkrétně pak: *„K výpovědi veřejnoprávní smlouvy podle § 166 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není třeba souhlasu nadřízeného správního orgánu, a to ani za toho předpokladu, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy je souhlas nadřízeného*

⁷⁷ PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9. S. 421.

⁷⁸ Ke stejnému názoru došel ve svém závěru č. 52 poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu ze zasedání ze dne 11.12.2006. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 11.01.2019] Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

*správního orgánu potřebný.*⁷⁹ Pokud se však podíváme na právní úpravu zrušení veřejnoprávní smlouvy, pak zjistíme, že se zde použije pravidlo zcela opačné. Z dikce § 167 odst. 2 vyplývá povinnost vyžádat si ke zrušení veřejnoprávní smlouvy souhlas.⁸⁰

Na závěr je třeba doplnit, že výpověď, co by jednostranné právní jednání, veřejnoprávní smlouvu neruší. Dochází pouze k ukončení založeného závazkového vztahu k poslednímu dni výpovědní lhůty, která byla v předmětné smlouvě dohodou stran stanovena, přičemž skutečnost podání výpovědi neovlivňuje již dříve vzniklá vzájemná práva a povinnosti stran.⁸¹

Vedle možnosti smlouvu vypovědět a výpovědní lhůty, pak mají strany prostor k zařazení např. určitých výpovědních důvodů. K otázce výpovědi a k problematice výpovědních důvodů se podrobně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. července 2013, 1 As 19/2013. V části rozsudku, kde podává své posouzení věci dospěl k závěru, že jsou si strany veřejnoprávní smlouvy rovny při sjednávání, změnách i skončení těchto smluv, resp. ustanovení § 166 odst. 2 interpretuje jako možnost stran sjednat si výpovědní důvody nebo naopak sjednat si výpověď vůbec bez udání konkrétního výpovědního důvodu.

Pokud bude kladena otázka, zda výpověď podaná v souladu s výše uvedenými pravidly může podléhat přezkumu zákonnosti v přezkumném řízení podle § 165, pak dostaneme pouze negativní odpověď, neboť z dikce § 165 plyne použitelnost přezkumu pouze na veřejnoprávní smlouvy, tj. dvou nebo vícestranného úkonu (§ 159), což sice bude zřejmě zahrnovat i dodatky k těmto smlouvám⁸², ale nebude se to již vztahovat na jednostranná právní jednání, tj. na výpověď.

Strana, která by se snad cítila dotčena nezákonností podané výpovědi, bude muset svoji kauzu řešit v rámci sporného řízení. S uvedeným závěrem, že nelze přezkoumat v přezkumném řízení podle § 165 soulad výpovědi s právními předpisy, se ztotožnil i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu (Závěr č. 76 ze dne 2.3. 2009).⁸³

⁷⁹ Závěr č. 52 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. prosince 2006. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2019-02-15]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

⁸⁰ Taktéž viz PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9. S. 421.

⁸¹ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 63.

⁸² Závěr č. 76 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 02. 03. 2009. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2019-02-15]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

⁸³ Tamtéž.

4.4.2 K otázce zrušení veřejnoprávní smlouvy

Zrušení veřejnoprávní smlouvy je upraveno v § 167 správního řádu, ovšem nejedná se o jedinou formu zániku těchto smluv. Vedle zrušení veřejnoprávní smlouvy podle § 167, lze ještě zmínit zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení, zánik veřejnoprávní smlouvy uplynutím doby, na kterou byla předmětná smlouva uzavřena, a dále výpověď veřejnoprávní smlouvy podle § 166 odst. 2, o které bylo pojednáno v předchozí části této kapitoly.

Oproti výpovědi veřejnoprávní smlouvy (§ 166 odst. 2), kde je třeba k tomuto jednostrannému právnímu jednání výslovné dohody stran ve smlouvě, z obecné úpravy vycházející z § 167 vyplývá, že ke zrušení veřejnoprávní smlouvy potřeba souhlasu ostatních smluvních stran.⁸⁴ Ke zrušení veřejnoprávní smlouvy zakotvuje zákonná úprava striktní, taxativně stanovené důvody v § 167 odst. 1 písm. a) až e). Strana, která podává písemný návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy, se musí se svým důvodem vejít do dikce § 167. Důvodem pro zrušení veřejnoprávní smlouvy může být podle § 167 odst. 1 pouze:

- bylo-li to v této smlouvě dohodnuto,
- změnil-li se podstatně poměry, které byly rozhodující po stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, a plnění této smlouvy nelze na smluvní straně z tohoto důvodu spravedlivě požadovat,
- pokud se veřejnoprávní smlouva dostala do rozporu s právními předpisy,
- z důvodů ochrany veřejného zájmu, nebo
- jestliže vyjdou najevo skutečnosti, které sice existovaly v době uzavírání veřejnoprávní smlouvy, ale nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy (*rebus sic stantibus omnis promissio intellegitur*).

K posledně uvedenému důvodu zrušení veřejnoprávní smlouvy platí jedna podmínka. Strana, která z těchto důvodů bude mít na zrušení smlouvy zájem, ovšem musí prokázat, že by veřejnoprávní smlouvu neuzavřela, pokud by tyto později ve známost vzešlé znalosti měla. Podstatná změna poměrů musí s ohledem na znění tohoto ustanovení nastat až po uzavření předmětné smlouvy a musí dosahovat intenzity takového rozsahu, aby mohla být prolomena zásada *pacta sunt servanda*.⁸⁵

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 AS 181/2017 ze dne 31. října 2017.

⁸⁵ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 65.

V následujícím odstavci druhém a třetím § 167 je pak zařazena problematika postupu vedoucího ke zrušení veřejnoprávní smlouvy. Z tohoto ustanovení vyplývají dvě rozdílné situace:

Zprv jde o situaci, kdy smluvní strana podá ze zákona stanovených důvodů návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy a ten je druhou stranou smlouvy přijat. V této situaci nedochází k větším komplikacím a veřejnoprávní smlouva zanikne dnem, kdy dojde ke straně, která návrh na zrušení smlouvy podala, písemný souhlas poslední ze smluvních stran.

Zadruhé jde o situaci, kdy se naopak písemný návrh na zrušení smlouvy neseťká se souhlasnou odpovědí na straně druhé smluvní strany. Pak se bude muset strana, jenž návrh podala, domáhat o její zrušení u příslušného správního orgánu. Ke zrušení veřejnoprávní smlouvy zde nedojde bez zásahu správního orgánu⁸⁶, je vyžadováno jeho rozhodnutí, resp. veřejnoprávní smlouva zanikne až dnem právní moci rozhodnutí správního orgánu o udělení předmětného souhlasu.⁸⁷

4.5 Ke sporům z veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouvy jsou stejně jako jiné smlouvy, myšleno smlouvy soukromoprávní, vázány zásadou *pacta sunt servanda*, neboli zásadou, že sliby a smlouvy se mají dodržovat. Teorie i praxe ovšem musí počítat s tím, že stejně tak, jako dochází k porušování soukromoprávních smluv a k z toho vzniklým sporům, může docházet a v praxi jistě i dochází k porušování veřejnoprávních smluv, a tudíž ke sporům z těchto smluv. S eventualitou vzniku sporů z veřejnoprávních smluv počítá i správní řád v ustanovení § 169, když taxativně vymezuje subjekty oprávněné rozhodovat právě spory z předmětných smluv.

Problematikou sporů z veřejnoprávních smluv se budu zabývat ještě v samostatné kapitole. Pro ilustraci na tomto místě tak jen stručně uvedu, že se řešení ze sporů řídí třetí částí správního řádu. Jedná se o návrhové řízení, které se tedy bude zahajovat pouze na návrh, a to u příslušného správního orgánu (§ 169), před kterým bude spor rozhodnut vydáním vrchnostenského správního aktu. Proti rozhodnutí vydanému tímto postupem,

⁸⁶ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S 609.

⁸⁷ Viz Závěr č. 52 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2019-02-15]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

nepřipouští správní řád podání řádných opravných prostředků, tj. proti těmto rozhodnutím nelze podat odvolání ani případný rozklad.

Případná žaloba ke správnímu soudu bude přípustná až poté, co se o věci rozhodne v rámci veřejné správy. Důvodem tohoto postupu je snaha o vyřešení nedostatků veřejnoprávních smluv v rámci veřejné správy a nezahlcovat se při tom správní soud podáními týkající se sporů z veřejnoprávních smluv.⁸⁸

Subjekty oprávněné rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv jsou v § 169 vymezeny taxativním výčtem.

4.6 K přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy

Stejně jako problematikou sporů z veřejnoprávních smluv, se otázkou přezkumu veřejnoprávních smluv zabývám v samostatné kapitole této práce. Proto i zde uvedu jen některé základní charakteristiky přezkumu veřejnoprávních smluv, jak vyplývají z § 165 správního řádu.

Hned v prvním odstavci § 165 vyplývá, že soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy (přezkum zákonnosti) lze přezkoumat z úřední pravomoci, tj. tento přezkum může být správním orgánem zahájen z úřední povinnosti. Pokud se jedná o stranu veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, pak tato může dát do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděla o důvodu zahájení přezkumného řízení podnět k provedení přezkumného řízení. Řízení zahajované z moci úřední může být zahájeno i bez podnětu, tedy i v případě, kdyby byl rozpor veřejnoprávní smlouvy se zákonem zjištěn např. při kontrolní činnosti správního orgánu.

S jinými lhůtami, než jak je uvedeno v předchozím odstavci, již správní řád u přezkumu souladu veřejnoprávních smluv nepočítá. Je možné uvažovat, že se může přezkum souladu veřejnoprávních smluv uplatnit po celou dobu její platnosti.⁸⁹

Takto koncipované ustanovení především míří na zachování právní jistoty účastníků. Neboť jak bylo již řečeno, v případě veřejnoprávní smlouvy nepřipadá (až na ojedinělé výjimky⁹⁰) v úvahu neplatnost, proto je třeba kontrolovat jejich soulad s právními předpisy. Pokud bude rozpor veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy správním orgánem zjištěn, bude taková smlouva zrušena. Stejně tak zruší jen některá

⁸⁸ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5. aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2018, 484 S. ISBN 978-80-7598-134-9.

⁸⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9. S. 421.

⁹⁰ Konkrétně viz JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S 601.

ustanovení veřejnoprávní smlouvy pro rozpor s právním předpisem, lze-li takové ustanovení oddělit od veřejnoprávní smlouvy.

4.7 K použitelnosti občanského zákoníku

Jako jeden z posledních bodů této kapitoly zařazují ještě k výkladu veřejnoprávních smluv ve světle aktuální právní úpravy použitelnost ustanovení zákona č. 89/20012 Sb., občanského zákoníku, na institut veřejnoprávních smluv.

Vymezení použitelnosti občanského zákona je upraveno v § 170 správního řádu, tedy na konci části páté. Podle tohoto ustanovení se na postup podle části páté, zakotvující institut veřejnoprávních smluv, použijí ustanovení části druhé tohoto zákona a dále, nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku.

Jsou zde ovšem taktéž stanoveny výjimky, resp. ustanovení, která se na část pátou nepoužijí. Konkrétně se jedná ustanovení občanského zákoníku 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.

Dikce zákona tedy hovoří o *obdobném* použití ustanovení části první a části druhé správního řádu, čímž se podle č. 41 legislativních pravidel vlády myslí, že se tato ustanovení vztahují na veřejnoprávní vztahy v plném rozsahu. Co se týče praktické stránky věci, pak se nejčastěji bude toto přiměřené použití aplikovat zřejmě na ustanovení o správních orgánech a účastnících.⁹¹

Přiměřeným použitím je pak vyjádřen volnější vztah mezi ustanoveními občanského zákona a veřejnoprávními smlouvami.⁹²

4.8 Dílčí závěr

Institut veřejnoprávních smluv není na našem územím ničím novým. Přesto se veřejnoprávní smlouvy svého obecného vymezení dočkaly až s přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a to konkrétně v § 159 až §170. Předmětná právní úprava zakotvuje legální definici veřejnoprávních smluv, jakožto dvoustranného

⁹¹ VEDRAL, Jan. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, S. 1458. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 1327

⁹² Čl. 41 legislativních pravidel vlády. [cit. 2019-02-17]. Dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

nebo vícestranného právního úkonu, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Zákon v dalších ustanoveních upravuje jednotlivé typy veřejnoprávních smluv, stanoví pravidla pro jejich uzavírání, změnu či zánik a upravuje také některé procesní otázky postupu při jejich nesouladu se zákonem či postupu při řešení sporů z těchto smluv.

5. Charakteristika veřejnoprávních smluv

V předchozí kapitole jsem se zabývala institutem veřejnoprávních smluv z pohledu platného právního předpisu, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Tato kapitola se zabývá charakteristickými rysy veřejnoprávních smluv, s ohledem na právní úpravu, a jejím členěním na veřejnoprávní smlouvy v užším a širším smyslu.

5.1 K obecné charakteristice veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouvy jsou dvou nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. (O legální definici veřejnoprávních smluv viz kapitola 4.2).⁹³ Přestože je tento institut svojí povahou právě smlouvou, je limitován co do rozsahu smluvní volnosti oproti úpravě smlouvy v soukromoprávní oblasti. Základní rozdíl smluv z oblasti soukromého a veřejného práva, je především dán obsahem veřejnoprávních smluv, neboť obsahem těchto smluv bude výkon veřejné moci, což jim dává po většinou vrchnostenský ráz.⁹⁴ Takto vymezená veřejnoprávní smlouva je tedy institutem svojí podstatou spíše hmotněprávním, přesto zařazeným do procesního právního předpisu, kterým správní řád jistě je.

Jedná se také o smlouvu vykazující značnou míru kogentnosti, a tudíž účastníci této smlouvy narážejí na nemožnost se od příslušné právní úpravy veřejnoprávní smlouvy odchýlit. Přesto lze veřejnoprávní smlouvy považovat za jedním z projevů demokratizace veřejné správy, jejíž prioritou by měla být služba veřejnosti. Veřejnoprávní smlouvy lze vnímat jako způsob prosazování principů tzv. sdílené odpovědnosti.⁹⁵

Veřejnoprávní smlouva je právní skutečností mající konstitutivní účinky, neboť zakládá, mění nebo ruší veřejnoprávní vztah, který po obsahové stránce upravuje vzájemná veřejná subjektivní práva a povinnosti stran. Veřejnoprávní smlouvy, obdobně jako smlouva soukromoprávní, bude zavazovat pouze strany této smlouvy. Výjimku představuje ustanovení § 168, kdy stanoví k nabytí účinnosti veřejnoprávní smlouvy podmínku získání písemného souhlasu dotčených osob (nejde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160).

⁹³ § 159 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁴ KLIKOVÁ, Alena a kolektiv. MERITUM Správní řád. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2017, 676 s. ISBN 978-80-7478-943-4.

⁹⁵ KLIKOVÁ, Alena a kolektiv. MERITUM Správní řád. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2017, 676 s. ISBN 978-80-7478-943-4.

Mezi charakteristickými vlastnostmi veřejnoprávních smluv lze řadit i zákonné požadavky, které jsou na ni kladeny, ať se již jedná o zákaz jejího rozporu s právními předpisy, a to včetně vyhlášených mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, tak požadavek jejich souladu s veřejným zájmem. Veřejný zájem, jakožto neurčitý právní pojem, lze v souvislosti s veřejnoprávními smlouvami vykládat v minimálním rozsahu jako požadavek na jejich obecnou prospěšnost⁹⁶. Jako příklad by mohl sloužit zákaz uzavřít tuto smlouvou, která by znamenala nevhodné nakládání s veřejnými prostředky.

Soudní judikatura dovodila další požadavky, které by měla veřejnoprávní smlouva splňovat. Veřejnoprávní smlouva, jakožto projev vůle stran, musí být činěn svobodně a vážně a dále musí být tento projev vůle určitý a srozumitelný. V případě opaku je nutné hledět na takový úkon jako na nicotný.⁹⁷

Pojmově je veřejnoprávní smlouva sice smlouvou, ale jako institut je od soukromoprávního pojetí smlouvy přece jen významně odlišný, přesto nese prvky smlouvy a hranice mezi veřejnoprávní smlouvou a soukromoprávní smlouvou může být mnohdy velice nejasná, stejně jako za nejasnou považujeme hranici mezi právem veřejným a soukromým.⁹⁸ Podle Hendrycha je právě tato nejistota při určování povahy některých smluv důvodem, proč by měl být tento institut založena na formálním pojetí správní činnosti.⁹⁹

Charakter veřejnoprávních smluv pak hodnotil i Nejvyšší správní soud. Bylo judikováno, že veřejnoprávní charakter je dán u těchto smluv tím, že v nich dochází ke sloučení objektivních zájmů a subjekty veřejnoprávní smlouvy jsou tím značně omezené na své dispoziční autonomii. Nebude tedy možné, aby se v rámci veřejnoprávních smluv uplatnil zákonný princip, že je dovoleno vše, co zákona nezakazuje.¹⁰⁰

Předpokladem veřejnoprávních smluv je konsensus stran, resp. se jedná o jednostranné, vzájemně adresované, shodné a svobodné projevy vůle stran. Kontraktační proces u smluv soukromého práva se proto může přiměřeně použít i na veřejnoprávní smlouvy (§ 170). Větší kogentnost těchto smluv a požadavky, které

⁹⁶ Tamtéž.

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2016, sp. zn. 2 Afs 23/2016.

⁹⁸ Např. v SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a.s., 2005, 380 s. ISBN 80-7357-060-2. S. 16-17.

⁹⁹ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 168.

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. října 2004, 5 As 11/2003.

jsou na tyto smlouvy kladeny (§ 159), pak odpovídají jejich možnému využití, kdy v mezích zákona může prostřednictvím těchto smluv dojít k přesunu působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy, mohou nahradit některé správní akty a mohou zprostředkovat zapojení jiných subjektů do činnosti veřejné správy.

Domnívám se, že veřejnoprávní smlouvy se do budoucna mohou stát pojícím článkem mezi veřejnou správou a jejími adresáty, resp. právnickými a fyzickými osobami. Zatím ovšem, není podle profesora Hendrycha tento institut plně využíván.¹⁰¹ Řada veřejnoprávních smluv má stále ještě spíše charakter smluv s veřejnoprávními obsahovými prvky a celkově se dá pronikání veřejnoprávních smluv do našeho právního řádu označit za probíhající proces.

Za další typický charakteristický znak těchto smluv, je nutné považovat jejich zvláštní účel, kterým je plnění úkolů veřejné správy, tj. výše již naznačená možnost jejich uzavírání namísto správního aktu, byť si i tak veřejnoprávní smlouva uchovává ze svých dalších charakteristik: vrchnostenský charakter.

5.2 K veřejnoprávním smlouvám v užším a širším smyslu

V právní teorii se můžeme setkat s rozlišením veřejnoprávních smluv v užším a širším smyslu. Veřejnoprávní smlouvy v užším smyslu jsou charakteristické tím, že alespoň jednou ze smluvních stran je subjekt veřejné správy. Tyto smlouvy pak můžeme dělit ještě dále, a to podle toho, zda se veřejnoprávní smlouva uzavírá mezi subjekty veřejné správy anebo mezi subjektem veřejné správy a fyzickou nebo právnickou osobou. V prvním případě se jedná o tzv. koordinační smlouvu a v druhém případě se jedná o smlouvu subordinační.¹⁰²

Oproti veřejnoprávním smlouvám v užším smyslu, není u veřejnoprávních smluv v širším smyslu nutný kontrahent z řady subjektů veřejné správy. Mnohdy se o těchto smlouvách hovoří jako zvláštním typu veřejnoprávních smluv¹⁰³ nebo také jako o smlouvách mezi účastníky.¹⁰⁴

¹⁰¹ Tamtéž, s. 168.

¹⁰² HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 169.

¹⁰³ Tamtéž, s. 169.

¹⁰⁴ KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. *Právo*. 2009, 2, str. 9. [cit. 2019-01-24]. Dostupný z WWW:

http://student.ustavprava.cz/upload/oldfiles/files/casopis/2009/2_2009/CLANEK_Vybrane_aspekty_veřejnopravnich_smluv.pdf

Výše uvedené teoretické dělení veřejnoprávních smluv ale také odpovídá faktickému dělení veřejnoprávních smluv ve správním řádu s tím, že nepoužívá terminologii veřejnoprávních smluv koordinačních a subordinačních.

A tak nalézáme úprava koordinačních smluv v § 160 správního řádu, kde je vymezena jako smlouva uzavíraná mezi různými subjekty veřejné právy, konkrétně se pak jedná o stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud jim byla zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti veřejné správy.

Úprava smluv subordinačních má své zákonné zakotvení v ustanovení § 161 správního řádu. Podstatným prvkem smlouvy subordinační jsou její subjekty. Veřejnoprávní smlouvu subordinační může totiž uzavřít správní orgán s osobou, která by jinak byla účastníkem správního řízení v souladu s § 27 správního řádu.

Veřejnoprávní smlouvy v širším smyslu taktéž nalézají svoji zákonnou oporu ve správním řádu, a to konkrétně v § 162. Zde je dána možnost těm, kdo by jinak byli účastníky správního řízení podle § 27, aby v případech, kdy to nevyklučuje povaha věci nebo kdy zákon nestanoví jinak, uzavřeli veřejnoprávní smlouvu o převodu nebo způsobu výkonu jejich práv a povinností. V tomto případě bude takto uzavřená smlouva podléhat souhlasu správního orgánu, který musí předloženou veřejnoprávní smlouvu posoudit z hlediska zákonnosti a zda nekoliduje s veřejným zájmem. Nutno ovšem dodat, že se můžeme v právní teorii setkat s názorem, který plně tento typ veřejnoprávní smlouvy neakceptuje.¹⁰⁵ Domnívám se, že s tímto názorem vzhledem konstantní judikatuře již nelze souhlasit.¹⁰⁶ I z těchto důvodů, se budu podrobněji veřejnoprávními smlouvami uzavíranými podle § 162 správního řádu zabývat v další části této práce, která bude pojednávat o veřejnoprávních smlouvách subordinačních.

K tomu dodávám. Přestože ve správním řádu nalézáme jistou kategorizaci veřejnoprávních smluv, nelze výše uvedené druhy veřejnoprávních smluv považovat za vyčerpávající, neboť se nevyklučují další možné typy veřejnoprávních smluv založených ve zvláštních zákonech.¹⁰⁷

¹⁰⁵ KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. Právo. 2009, 2, str. 9. [cit. 2019-01-24]. Dostupný z WWW:

http://student.ustavprava.cz/upload/oldfiles/files/casopis/2009/2_2009/CLANEK_Vybrane_aspekty_veřejnoprávních_smluv.pdf

¹⁰⁶ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7 listopadu 2013, 9 Afs 38/2013.

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7 listopadu 2013, 9 Afs 38/2013.

5.3 Dílčí závěr

V této kapitole jsem se nezabývala ani náležitostmi veřejnoprávních smluv, ani požadavky na ně zákonem, kladenými. Tak jsem ostatně činila již v kapitole 4. V této kapitole jsem si dala za cíl zmapovat to, co je pro veřejnoprávní smlouvy charakteristické a co je odlišuje od soukromoprávních smluv. V další části jsem se pak zabývala teoretickým členěním veřejnoprávních smluv, přičemž důkladnému rozebrání jednotlivých typů veřejnoprávních smluv, tj., veřejnoprávních smluv koordinačních, subordinačních a smluv mezi účastníky, budou věnovány následující kapitoly.

Poznatkem této kapitoly by pak mohlo být, že veřejnoprávní smlouvy jsou institutem založeným na souhlasném a svobodném projevu dvou nebo více stran, kde již předmět této smlouvy bude odlišujícím prvkem od smluv soukromoprávních. Neboť zvláštním účelem těchto smluv, bude plnění úkolů veřejné správy.

Institut veřejnoprávní smlouvy tak otevírá nové možnosti nahlížení na veřejnou správu. Je třeba jej ovšem více pochopit a protlačit do každodenní činnosti veřejné správy.

6. Přezkum souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy

Otázka přezkumu souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy byla již zcela okrajově řešena ve 4. kapitole této práce. Vzhledem k významu tohoto institutu se domnívám, že si přezkum zákonnosti zaslouží bližšího pojednání.

6.1 Obecné vymezení přezkumu podle § 165

Přezkum veřejnoprávních smluv v § 165 správního řádu, je jedním z mála procesních ustanoveních obsažených v části páté. Jedná se o přezkum, který je z dikce předmětného ustanovení činěn správními orgány z moci úřední. Lze ho tak považovat za dozorčí prostředek v rukou veřejné správy, který nezakládá nikomu právní nárok na přezkum souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, ale pouze umožňuje straně, která není správním orgánem, podat k provedení přezkumného řízení podnět. Z toho ovšem vyplývá, že pokud správní orgán neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení, řízení prostě nezahájí. Pouze v případě, že tento podnět podal jiný subjekt než správní orgán, bude správním orgánem o těchto skutečnostech vyrozuměn.¹⁰⁸

Vzhledem k tomu, že se na kontrolu veřejnoprávních smluv, a to s ohledem na § 170, nepoužije právní úprava o neplatnosti právních jednání v občanském zákoníku, může dojít i k situacím, kdy bude veřejnoprávní smlouva zrušena nad rámec soukromoprávní úpravy typické pro smlouvy v oblasti soukromého práva. Zajímavé je v tomto směru porovnání s úpravou německou, kde se s pojmem neplatnosti veřejnoprávních smluv počítá.¹⁰⁹

Správní orgán postupuje v podstatě jako dozorčí orgán, když zruší v rámci přezkumného řízení nezákonnou veřejnoprávní smlouvu, třeba i proti vůli všech jejích účastníků. Je to dáno také povahou přezkumu, neboť se nejedná o opravný prostředek jinak v dispozici účastníků na ochranu jejich práv, ale jedná se o prostředek dozorčího práva sloužící k ochraně práva objektivního. Výkon dozorčího práva tak může jít i na újmu účastníků.¹¹⁰

Správní řád, aby mohly být odstraněny případné rozpory veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, tak zavádí možnost přezkoumání tohoto souladu. Mezi právní předpisy, se kterými je třeba souladnost přezkoumat, se budou počítat právní předpisy tzv. původní povahy, mezi něž počítáme Ústavu, ústavní zákony, zákonná opatření

¹⁰⁸ K tomu viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince 2014, 4 As 182/2014.

¹⁰⁹ KLIKOVÁ, Alena a kolektiv. MERITUM Správní řád. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2017, 676 s. ISBN 978-80-7478-943-4.

¹¹⁰ K tomu Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2006, sp. zn. 1 Afs 56/2004.

Senátu, obecně závazné vyhlášky a dále právní předpisy odvozené povahy, mezi něž řadíme podzákoné právní předpisy jako nařízení a vyhlášky ústředních správních úřadů a nařízení obcí a krajů.¹¹¹ K těmto právním předpisům budou náležet i mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána podle čl. 10 Ústavy.

V neposlední řadě je třeba připomenout, že se bude přezkoumávat zákonost pouze veřejnoprávních smluv, popřípadě také dodatků k těmto veřejnoprávním smlouvám, nikoli např. zákonost jednostranného právního jednání, kterým je výpověď z veřejnoprávní smlouvy. Ostatně tento závěr byl taktéž učiněn poradními sborem ministerstva vnitra ke správnímu řádu.¹¹² Stejně tak nebude přezkumu zákonosti podléhat sdělení správního orgánu o tom, že odmítá udělit souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy podle § 164, neboť i zde půjde přezkoumat až uzavřenou smlouvu, ke které dal správní orgán souhlas.¹¹³

6.2 Ke lhůtám

Název této podkapitoly se může zdát zavádějící, neboť přezkumné řízení u veřejnoprávních není v zákoně vázané lhůtou. Odůvodnění tohoto závěru vychází z § 165 odst. 7, dle kterého se na pro přezkoumání zákonosti veřejnoprávní smlouvy použije obdobně ustanovení přezkumného řízení v § 94 až 99 správního řádu s tím, že je zde výslovně vyloučena vázanost správního orgánu lhůtami. Správní orgán proto může zákonost veřejnoprávní smlouvy přezkoumat po celou dobu její platnosti¹¹⁴ a pokud dojde k uplynutí doby platnosti této smlouvy, nebude ji možné jakožto neexistující přezkoumat.

S tím souvisí zajímavý závěr č. 82 poradního sboru ministerstva vnitra. Ten se totiž zabýval otázkou, zda lze zákonost veřejnoprávní smlouvy přezkoumat i po uplynutí doby platnosti této smlouvy, ovšem ve sporném řízení. Podstata úvah poradního sboru ležela v tom, že přestože může platnost veřejnoprávní smlouvy již dávno uplynout, mohou i nadále trvat některé její právní účinky. Z tohoto pohledu pak poradní sbor dospěl

¹¹¹ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 29 a násl.

¹¹² Závěr č. 76 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 02. března 2009. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2019-02-15]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniemu-radu-a-spravniemu-trestani.aspx>

¹¹³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince 2014, 4 As 182/2014.

¹¹⁴ Srovnej např. PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9. S. 421.

k závěru, že je možnost přezkoumání již neplatné veřejnoprávní smlouvy ve sporném řízení žádoucí.¹¹⁵

Ustanovení § 165 správního řádu ale lhůtu obsahuje, konkrétně ji pak nacházíme u pravidla, že strana rozdílná od správního orgánu, může dát podnět k přezkumu zákonnosti této smlouvy do 30 dnů ode dne, kde se dozvěděla o konkrétních důvodech pro zahájení přezkumného řízení. Z dikce zákona vyplývá, že se jedná o lhůtu subjektivní, tj. vázanou na okamžik, kdy se osoba skutečně o těchto skutečnostech dozvěděla. V návaznosti na tom můžeme hovořit o lhůtě 30 dnů, kterou má správní orgán na vyrozumění osoby, jež podnět podala (a není-li správním orgánem), o způsobu vyřízení podnětu. Tato osoba ovšem musí příslušný správní orgán o takovéto vyrozumění výslovně požádat.

6.3 K postupu

Ráda bych zde připomněla již jednou řečené, že vzhledem k přezkum souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy se provádí pouze z moci úřední a pokud chce osoba, která není správním orgánem, namítat nezákonnost veřejnoprávní smlouvy, nezbyvá jí nic jiného než podat podnět k příslušnému správnímu orgánu. Na přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy není právní nárok.

Přezkumné řízení může být zahájeno na podnět některé ze stran veřejnoprávní smlouvy, a to ve lhůtě 30 dnů od kdy se o důvodech dozvěděla, nebo třeba na podnět třetích osob. Přezkumné řízení pak může být provedeno i jen na základě informací zjištěných správním orgánem při vlastní činnosti a pro nezákonnost může být veřejnoprávní smlouva zrušena i proti vůli jejich stran.

Zjištěná nezákonnost, tj. rozpor s právními předpisy, se v rámci přezkumného řízení může řešit pouze jediným způsobem, a to zrušením takové smlouvy, obvykle jako celek.¹¹⁶ Dikce § 165 odst. 2 nedává žádné pochybnosti k jinému výkladu. V případě, že by správní orgán shledal rozpor s právními předpisy pouze co do jednotlivých ustanovení, bude třeba u veřejnoprávní smlouvy posoudit, zda je možné pouze tato závadná ustanovení oddělit. Podle § 165 odst. 3 by se měl v tomto případě zvážit povaha, obsah anebo okolnosti vzniku veřejnoprávní smlouvy, aby tak bylo možné posoudit, zda z ní

¹¹⁵ Závěr č. 82 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. června 2009. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2019-03-19]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniemu-radu-a-spravniemu-trestani.aspx>

¹¹⁶ Např. viz SKULOVÁ, Soňa a kolektiv Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6. S. 378.

nemožnost oddělení od ostatních ustanovení nevyplývá. V případě, že správní orgán dospěje ke kladnému závěru a shledá možnost oddělení rozporných ustanovení veřejnoprávní smlouvy, bude postupovat podle § 165 odst.3 a zruší jen tato vadná ustanovení.

Při posuzování rozporu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy se ovšem nabízí otázka, zda je možné posuzovat nezákonnost smlouvy a tuto smlouvu na základě rozporu s právními předpisy zrušit, pokud zde tato nezákonnost nebyla již v době jejího uzavření. Zda je tedy možné posuzovat i rozpor s právními předpisy, který vznikl až následně, tj. pokud nezákonnost veřejnoprávní smlouvy nastala až po jejím uzavření v důsledku např. změny právní úpravy.

Odpověď bude taková, že aby mohlo dojít ke zrušení veřejnoprávní smlouvy pro její rozpor s právními předpisy, musí zde existovat rozpor se zákonem již v době jejího uzavření. Přezkum tedy nelze použít na odstranění následné nezákonnosti veřejnoprávní smlouvy nebo popř. jejího dodatku.¹¹⁷ Pokud by tedy bylo třeba odstranit nezákonnost veřejnoprávní smlouvy vzniklé až po jejím uzavření, bude možné toho docílit podle § 167 správního řádu, tj. může být docíleno zrušení veřejnoprávní smlouvy na základě písemného návrhu některé ze stran této smlouvy.

Na konkrétní postup správního orgánu v přezkumném řízení se vedle předmětného § 165 obdobně použije ustanovení o přezkumném řízení, ovšem správní orgán nebude vázán lhůtami zde uvedenými. Pokud tedy správní orgán zjistí rozpor veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, bude při zrušení této smlouvy postupovat podle § 97, které upravuje rozhodnutí v přezkumném řízení s tím, že se zde neuplatní 15 měsíční lhůta ode dne právní moci rozhodnutí ve věci, které tu ostatně ani není (165 odst. 7). Na rozhodnutí správního orgánu se pak budou dále vztahovat ustanovení o obsahu a formě rozhodnutí, včetně jeho náležitostí podle § 67 a násl.

V přezkumném řízení lze postupovat také podle § 98, tj. rozhodnutí lze vydat také ve zkráceném řízení. Pokud bude správnímu orgánu nezákonnost veřejnoprávní smlouvy zjevná už ze samotného spisu a budou-li splněny další zákonné podmínky zkráceného přezkumného řízení, provede zkrácené přezkumné řízení bez jakéhokoliv dokazování a jeho prvním úkonem ve věci bude zároveň i posledním, resp. správní orgán vydá rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy. Naopak, pokud správnímu orgánu zjistí, že

¹¹⁷ Závěr č. 82 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. června 2009. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2019-03-19]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

veřejnoprávní smlouva není závadná, tj. v rozporu s právními předpisy, přezkumné řízení usnesením zastaví a tuto skutečnost správní orgán poznamená do spisu.¹¹⁸

Vedle posouzení souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy bude správní orgán posuzovat také, zda by zrušení veřejnoprávní smlouvy nepřineslo některému účastníkovi újmu na jeho právech nabytých v dobré víře, jež by byla ve zjevném nepoměru k újmě jiného účastníka způsobené závadnosti této smlouvy nebo k veřejnému zájmu.¹¹⁹ Z toho lze dovodit, že pokud by zrušení závadné veřejnoprávní smlouvy mělo znamenat nepoměrně vyšší újmu na právech nabytých v dobré víře jiného účastníka, správní orgán takové řízení zastaví. Z praktického hlediska se tak může dít u smluv uzavíraných podle § 161 a § 162 správního řádu.¹²⁰

Účastníky v řízení o přezkumu souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy budou v souladu s § 27 odst. 1 b) dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají, resp. těmito osobami budou smluvní strany veřejnoprávní smlouvy. V případech, ve kterých zákon požaduje k uzavření veřejnoprávní smlouvy souhlasu správního orgánu, bude tento správní orgán taktéž účastníkem přezkumu souladu této smlouvy s právními předpisy (viz § 27 odst. 3 a § 27 odst. 2). Pokud tedy tyto osoby podají podnět k zahájení řízení o přezkumu souladu zákonnosti veřejnoprávní smlouvy, budou správním orgánem vyrozuměni do 30 dnů o postupu ve věci.

6.4 Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení

Důsledkem přezkumu veřejnoprávní smlouvy může být zrušení takové smlouvy nebo její části, což v závislosti na tom, zda bylo uzavřením této smlouvy přiznáno právo nebo uložena povinnost, bude mít vliv na účinky takového rozhodnutí.¹²¹

Pokud by došlo ke zrušení veřejnoprávní smlouvy subordinační, v jejímž důsledku bylo přiznáno nějaké právo, pak by toto zrušení mělo mít účinky *ex nunc*. V druhém případě, kdyby došlo ke zrušení veřejnoprávní smlouvy zakládající nějakou povinnost, účinky zrušení takové smlouvy by měly být *ex tunc*, ledaže by okolnosti

¹¹⁸ Viz PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 52.

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2016, 29 Cdo 1376/2014.

¹²⁰ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 65.

¹²¹ Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 99 se použijí pouze přiměřeně.

odůvodnily jiné řešení. U ostatních veřejnoprávních smluv se uvedené neuplatní a budou zde převažovat spíše účinky ex nunc.¹²²

Úprava veřejnoprávních smluv obsahuje ve svém § 165 odst. 4 také ochranné ustanovení vůči třetím osobám, jež by mohly být negativně dotčeny zrušením veřejnoprávní smlouvy. Tomuto se má předejít tím, že ani zrušení celé veřejnoprávní smlouvy, natož jejího konkrétního ustanovení, se nebude dotýkat úkonů učiněných vůči třetím osobám smluvní stranou při výkonu působnosti převzaté od jiné smluvní strany na základě této smlouvy. Tak například rozhodnutí přijatá v rámci přestupkového řízení budou následným zrušením veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi o výkonu přestupkové agendy nedotčena.¹²³ Optikou výše uvedeného bude mít zrušení veřejnoprávní smlouvy v tomto případě účinky ex nunc, neboť účinky ex tunc by za těchto okolností nemělo smysl.

6.5 Nicotnost

Správní řád ve svém ustanovení § 165 řeší soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy s tím, že problematiku nicotnosti veřejnoprávních smluv neobsahuje. Vady nicotnosti pak nenalzáme ani v obecné úpravě veřejnoprávních smluv. V odborné literatuře¹²⁴ se však lze setkat s názorem, že i v oblasti veřejnoprávních smluv se bude uplatňovat institut nicotnosti, jakožto vady právního jednání. Tento názor má i své odpůrce, ovšem nelze opomenout, že se k této otázce pravidelně vyjadřuje Nejvyšší správní soud. Ten z povahy veřejnoprávních smluv dovedl, že projev vůle směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy musí být mimo jiné učiněn svobodně a vážně, určitě a srozumitelně, jinak ho lze považovat za nicotný, tj. takový úkon, který nevyvolává zákonem předvídané účinky. Nicotná veřejnoprávní smlouva pak nemůže být v souladu s požadavky stanovenými v § 159 správního řádu.¹²⁵

K nicotnosti se musí přihlížet z úřední povinnosti.¹²⁶

Jak bylo uvedeno výše, ustanovení o nicotnosti veřejnoprávních smluv ve správním řádu v části páté nenalezneme. Správní řád ovšem nicotnost upravuje, a to konkrétně v ustanovení § 77 a násl., kde za nicotné považuje rozhodnutí, k jehož vydání

¹²² Viz. PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 53.

¹²³ Příklad převzat z: JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S. 602.

¹²⁴ Např. v VEDRAL, Jan. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, S. 1458. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 668.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2016, sp. zn. 2 Afs 23/2016.

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2013, sp. zn. 7 As 100/2010.

nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. Druhým případem nicotnosti je rozhodnutí trpící vadami, které způsobuje jeho zjevnou vnitřní rozpornost nebo ho činí právně či fakticky neuskutečnitelným. K vadám způsobujícím nicotnost může počítat i ty, díky nimž nelze dané rozhodnutí za rozhodnutí správního orgánu vůbec považovat. Pokud by se tyto důvody nicotnosti týkaly jen jednoho nebo více oddělitelných částí rozhodnutí, bude možné za nicotná považovat jen tyto části.

Domnívám se, že je toto ustanovení použitelné i v oblasti veřejnoprávních smluv, neboť se dle § 170, na veřejnoprávní smlouvy použijí obdobně ustanovení části první a části druhé správního řádu.

6.6 Dílčí závěr

Na veřejnoprávní smlouvy se neuplatní ustanovení občanského zákoníku o jejich neplatnosti. Jako uváděný důvod tohoto postupu je zachování právního jistoty.¹²⁷ Místo toho se tak v rámci části páté správního řádu konstruuje mechanismus pro přezkum závadných veřejnoprávních smluv, kdy v rámci přezkumného řízení správní orgán posuzuje soulad této smlouvy s právními předpisy.

Na přezkumné řízení se obdobně použije ustanovení § 94 a násl. správního řádu s tím, že se nepoužijí lhůty tam uvedené. V zásadě tak nejsou u přezkum souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy lhůty stanoveny. K přezkumu může dojít (na základě § 165) po celou dobu trvání platnosti veřejnoprávní smlouvy.

Podle konstantní judikatury lze pak nezákonnost veřejnoprávních smluv projednat i po skončení jejich platnosti, a to konkrétně v řízení podle § 167 správního řádu. Zahájit řízení o přezkoumání souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy lze pouze z moci úřední. Jedná se tedy o druh řízení, na které nemají účastníci právní nárok.

Veřejnoprávní smlouvy je tak nutno považovat za správné (presumpce správnosti), dokud není prokázán opak a nejsou zrušeny.¹²⁸ To neplatí, pokud zde budou dány některé důvody nicotnosti veřejnoprávních smluv.

Nicotnost veřejnoprávních smluv sice není upravena v části páté správního řádu, ale za použití § 170 můžeme obdobně použít ustanovení části druhé správního řádu i na oblast veřejnoprávních smluv. Tím bude možné na veřejnoprávní smlouvy obdobně použít ustanovení § 77 prohlašující za nicotná ta rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. V neposlední řadě budeme použitelnost institut vad

¹²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2016, sp. zn. 29 Cdo 1376/2014.

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2016, sp. zn. 29 Cdo 1376/2014.

nicotnosti dovozovat z konstantní judikatury, která klade na veřejnoprávní smlouvy, jakožto na dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, požadavky náležitosti vůle, která má být činěna svobodně a vážně a má být tato určitá a srozumitelná.

7. Spory z veřejnoprávních smluv

7.1 Obecně ke sporům z veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouva je v první řadě smlouvou, tedy dvoustranným nebo vícestranným konsensem smluvních stran, limitovanou co do rozsahu volnosti smluvních stran, což je dáno zvláštním účelem těchto smluv, tj. plnění úkolů veřejné správy. Její mnohdy vrchnostenský ráz ji ovšem nečiní imunní vůči vadám ani vůči potencionálním sporům, které na základě ní nebo v souvislosti s ní mohou vzniknout, dokonce to nebrání tradiční povinnosti dodržovat zásadu *pacta sunt servanda*.

Pokud se mezi smluvními stranami spor objeví, vždy se nabízí možnost vyřešit jej dohodou stran. Domnívám se, že dohoda stran by minimálně z hlediska ekonomické stránky věci, byla vždy vhodnější variantou řešení. Ne vždy se to ovšem podaří. V tomto případě bude důležité položit si otázku, co všechno je třeba rozuměn pod pojmem spor z veřejnoprávní smlouvy. V zákoně k tomu odpověď nenalzáme, ovšem judikatura Nejvyššího správního soudu k této věci uvedla, že sporem z veřejnoprávní smlouvy je třeba vnímat širší okruh nároků, než jak vyplývají z veřejnoprávní smlouvy samotné. Jedná se o nároky svou povahou a podstatou veřejnoprávní, které vyplývají již ze samotné podstaty veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi jednotlivcem a subjektem veřejné správy za účelem plnění úkolů veřejné správy.¹²⁹

Z veřejnoprávních smluv tak mohou vyplývat i práva a povinnosti svojí povahou mimosmluvní (byť by k této situaci mělo docházet výjimečně). K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že tyto striktně-vzatu mimoslovní práva a povinnosti „budou s veřejnoprávní smlouvou spojené pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou.“¹³⁰ V těchto případech se může jednat o nároky obdobné nárokům soukromoprávním, a to konkrétně nárok na vydání bezdůvodného obohacení a také nárok na náhradu škody. Tento výklad lze pak považovat za konformním s ustanovením § 170 správního řádu, který zmíněné nároky nevylučuje.

V odborné literatuře lze nalézt k tomuto závěru značnou kritiku. Např. Příkopa vnímá absenci nároků z bezdůvodného obohacení a nároků na náhradu škody v oblasti úpravy veřejnoprávních smluv za stěžejní důvod, proč by měly mít pouze povahu soukromoprávní a rozhodování o nich by mělo být svěřeno pouze civilním soudům.¹³¹

¹²⁹ Usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2016, sp. zn. Konf 10/2015.

¹³⁰ Usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2016, sp. zn. Konf 10/2015.

¹³¹ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 47.

S tímto závěrem se ovšem nemohu neztotožnit. Neboť pokud budu postupovat logikou zmíněného autora, pak pokud by zákonodárce chtěl tyto typické nároky z oblasti veřejnoprávních smluv vyloučit, učinil by tak výslovně v rámci § 170, jak ostatně činil stran jiných typicky soukromoprávních institutů.

7.2 Ke spornému řízení

Spory z veřejnoprávních smluv se budou řešit v souladu s ustanovením § 141 v rámci obecného ustanovení o sporném řízení, který je svojí povahou řízení návrhové a zahájit ho lze tudíž podle dikce § 141 odst. 2 pouze na návrh. Mezi účastníky se budou podle § 27 odst. 1 řadit navrhovatel a odpůrce, přičemž se z tohoto řízení nevylučuje přítomnost vedlejších účastníků, tedy osoby mající zájem na výsledku řízení.

Právní úprava řešení sporů z veřejnoprávních smluv v části páté je pak obsažena pouze v § 169. Nejedná se o úpravu rozsáhlou, neboť zde nacházíme toliko informaci, kdo je spory z veřejnoprávních smluv oprávněn řešit, resp. který správní orgán. K tomu dodávám, že je výčet správních orgánů uvedených v § 169 odst. 1 svojí povahou taxativním, resp. uzavřeným výčtem.

K tomu je třeba doplnit, že ustanovení § 169 odst. 2 oproti úpravě sporného řízení podle § 141 vylučuje, aby účastníci podali proti vydanému rozhodnutí řádný opravný prostředek, tzn. odvolání nebo rozklad. Dojde-li tedy k vydání rozhodnutí ve sporném řízení, bude se jednat o rozhodnutí konečné. To má vliv na právní moc a vykonatelnost rozhodnutí, neboť ta nastane dnem oznámení tohoto rozhodnutí účastníkům řízení. Jediná možnost nápravy takového rozhodnutí proto budou pouze mimořádné opravné prostředky, popř. podáním žaloby ve správním soudnictví.¹³² S tímto musí smluvní strany počítat. Jinou alternativou pro smluvní strany, které se nacházejí ve sporu, z veřejnoprávní smlouvy, mohou využít institutu smíru podle § 141 odst. 8. Úkolem správního orgánu bude v takovém případě přezkoumat soulad smíru s právními předpisy a veřejným zájmem a v případě kladného závěru smír účastníkům schválí.

7.3 K věcné příslušnosti

V rámci této podkapitoly se budu zabývat otázkou, které správní orgány taxativně vymezených v § 169 rozhodují spory z veřejnoprávních smluv, které ovšem zákon

¹³² Viz SKULOVÁ, Soňa a kolektiv Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6. S. 385.

nikterak necharakterizuje. Díkce zákona v § 169 vymezuje věcnou příslušnost správního orgánu podle typu veřejnoprávní smlouvy a podle jejich smluvních stran.

První podmínkou příslušnosti správního orgánu k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv však bude již samotná povaha smlouvy. Správní orgán bude příslušný k rozhodování sporů z veřejnoprávní smlouvy, ovšem zde více než jinde bude pronikat problematika odlišení smluv soukromoprávních a veřejnoprávních, o níž jsem již hovořila v předchozí části diplomové práce. Jen velice stručně připomenu, že hranice mezi veřejnoprávní a soukromoprávní smlouvou bude nejasná, stejně jako posuzování hranice mezi soukromým a veřejným právem. Budu proto mnohdy problematické odlišit, zda e skutečně jedná o spor z veřejnoprávní smlouvy podléhající spornému řízení podle § 141 nebo zda nepůjde o spor soukromoprávní, který by rozhodoval v občanském soudním řízení.¹³³

Pomineme-li problematiku dualizmu práva v oblasti veřejnoprávních a soukromoprávních smluv, pak se lze spokojit s tvrzením, že věcnou příslušnost k rozhodování sporu z veřejnoprávních smluv má jednak *Ministerstvo vnitra*, půjde-li o veřejnoprávní smlouvu koordinační, kdy alespoň na jedné ze smluvních stran bude vystupovat kraj nebo obce s rozšířenou působností. K projedná sporu je požadováno, aby věc Ministerstvo vnitra projednalo s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem. K tomu lze doplnit, že z požadavek zákona na to, aby jednou ze smluvních stran nebyl jakákoliv obec, ale pouze obec s rozšířenou působností zároveň určuje, že se budou veřejnoprávní smlouvy s touto smluvní stranou týkat pouze jejich přenesené působnosti. To je logický závěr, neboť v rámci samostatné působnosti nelze hovořit o nějakých rozšířených působnostech obce.¹³⁴

Krajský úřad bude správním orgánem věcně příslušným k rozhodování sporu za předpokladu, že se opět jedná o smlouvu koordinační, kde jako smluvní strany vystupují obce s tím, že nejsou obcemi s rozšířenou působností, a to za nepřevezme-li věc Ministerstvo vnitra.

Správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám bude věcně příslušný k rozhodování sporu z veřejnoprávních smluv za podmínky, že jde o jinou koordinační smlouvu s tím, že pokud není společně nadřízeného správního orgánu, bude

¹³³Např. viz HEJČ, David a HAVLAN, Petr. Věcná příslušnost k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv – praktické otázky dualizmu práva. *Právní rozhledy* 2018, 20, s. 710. ISSN 1210-6410.

¹³⁴JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S 613.

spor z veřejnoprávní smlouvy řešit v dohodě ústřední správní úřady nadřazené správním orgánům, které jsou nadřizeny smluvním stranám. Situaci, kdy spor bude řešit společně nadřazený orgán smluvním stranám může nastat například ve chvíli, kdy smluvní stranou nebudou územní samosprávné celky, ale orgány státní správy, např. úřady sociálního zabezpečení. Společného nadřazeného správního orgánu nebude naopak ve chvíli, kdy jednou ze smluvních stran bude úřad práce a druhou smluvní stranou bude finanční úřad. V tomto případě by byl spor řešen v dohodě Ministerstvem práce a sociálních věcí společně s Ministerstvem financí.¹³⁵

Správní orgán nadřazený správnímu orgánu bude věcně příslušný, jde-li o subordinační smlouvy podle § 161.

V neposlední řadě bude věcně příslušným *správní orgán, který k uzavření veřejnoprávní smlouvy udělil souhlas*, bude-li se opět jednat o veřejnoprávní smlouvu podle § 162, resp. o smlouvu subordinační.

Kdo je nadřazeným správním orgánem řeší ustanovení § 178 správního řádu, který jako nadřazený správní orgán stanoví toho, o kom to stanoví zvláštní zákon a pokud ho nadřazený správní orgán neurčuje, pak jím bude ten správní orgán, který je podle zákona příslušný rozhodovat o odvolání nebo popřípadě vykonává dozor.

7.4 Dílčí závěr

Pokud se mezi stranami veřejnoprávních smluv objeví spor, mají tyto strany možnost se o tomto sporu dohodnout, resp. uzavřít smír, anebo na návrh podaný věcně příslušnému správnímu orgánu o věci zahájit sporné řízení, jehož výsledkem bude konečné rozhodnutí, resp. vrchnostenský správní akt. Sporné řízení se bude konat podle části třetí správního řádu. Proti rozhodnutí není možné podat řádný opravný prostředek.

Ke sporným bodům právní úpravy sporného řízení je chybějící úprava toho, co vše je možné zahrnovat pod pojem spor. Ustálená judikatura tento pojem vyložila široce a zahrnula pod něj nároky, které přímo z těchto smluv nevyplývají. Jsou však dalším jejím následkem nebo s ní souvisí. A tak judikatura rozšířila nároky z veřejnoprávních smluv i o nároky z bezdůvodného obohacení a nároky na náhradu škody.

¹³⁵ Příklad převzat z: JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S 614.

8. Veřejnoprávní smlouvy koordinační

Správní řád, do nějž byla vtělena obecná úprava veřejnoprávních smluv, upravuje ve své části páté, a to v ustanovení § 160, § 161 a § 162 tři typy veřejnoprávní smluv, resp. upravuje veřejnoprávní smlouvy koordinační, subordinační a veřejnoprávní smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv či veřejných subjektivních povinností. K jejich obecné problematice bylo již něco málo věnováno v předešlé části mé diplomové práce. V následujících kapitolách se proto budu podrobněji veřejnoprávní smlouvě koordinační a veřejnoprávní smlouvě subordinační.

8.1 Obecně ke koordinačním smlouvám

Veřejnoprávní smlouva koordinační je upravena v ustanovení § 160 správního řádu, kde je de facto definována prostřednictvím svých smluvních stran. Koordinační smlouvu tak můžeme vymezit jako smlouvu uzavíranou mezi subjekty veřejné správy do nichž řadíme stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

Předmětem koordinační smlouvy bude nějaká koordinace úkolů subjektů veřejné správy nebo jejich vzájemná spolupráce při plnění těchto úkolů v svěřené jim působnosti v oblasti veřejné správy. A tak se budou moci tyto subjekty veřejné správy spolupodílet při plnění úkolů spadající do oblasti výkonu veřejné moci nebo veřejné správy pečovatelské povahy, tj. úkolů nevrchnostenského charakteru.¹³⁶ Předmět koordinačních smluv bude ovšem limitován zákonem, a to co do rozsahu subjektům veřejné správy svěřené působnosti při jejím výkonu.

Do těchto smluv pak nebudeme řadit dohody uzavírané mezi orgány jediné osoby veřejného práva, za které můžeme považovat různé dohody o součinnosti nebo spolupráci mezi správními úřady.¹³⁷ Jako smluvní strana veřejnoprávní smlouvy koordinační by měl vystupovat subjekt veřejné správy nadaný právní subjektivitou, pokud tak bude veřejnoprávní smlouvu uzavírat stát nebo veřejnoprávní korporace, bude smluvní stranou právě stát, kraj nebo obec bez ohledu na to, že za ně bude vystupovat a v právních vztazích jednat příslušný správní orgán. K tomu je třeba upozornit na výjimku uvedenou v § 160 odst. 3, který dává možnost správním orgánům, jež jsou organizačními složkami státu,

¹³⁶ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 20.

¹³⁷ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 169.

aby ve vzájemných vztazích nebo ve vztazích s jinými orgány veřejné moci či snad s jinými organizačními složkami státu aplikovaly části páte obdobně. Toto ustanovení tak umožňuje použít této právní úpravy uvedenými orgány nikoli na jiné veřejnoprávní smlouvy, ale na smlouvy *sui generis*.¹³⁸

Problematika § 160 odst. 3 výše uvedeným nekončí. Je třeba se vypořádat také s otázkou, zda lze podle tohoto ustanovení uzavírat dohody mezi organizačními složkami státu, aniž by tak stanovil zákon. Jak bylo již vysvětleno, v oblasti tohoto ustanovení se nejedná o veřejnoprávní smlouvy, ale o obdobné smlouvy, resp. smlouvy *sui generis*. Obecně je možné, aby jednotlivé organizační složky státu mezi sebou uzavíraly dohody bez zmocnění v zákoně. Konec konců podmínka zákonného zmocnění v § 160 odst. 3 není stanovena. To se ovšem nebude týkat např. dohod o změně působnosti těchto orgánů, u kterých zákon výslovně zmocnění požaduje.¹³⁹

8.2 Praktická zjištění

Nejčastěji se o veřejnoprávních smlouvách koordinačních hovoří v souvislosti s územními samosprávnými celky, jakožto subjekty veřejné správy, které ji mohou podle § 160 uzavírat. V oblasti územních samosprávných celků, budou veřejnoprávní smlouvy uzavírané v oblasti přenesené i samostatné působnosti. V případě veřejnoprávních smluv v přenesené působnosti, se v praxi budeme zřejmě nejčastěji setkávat se smlouvami o přenosu výkonu přestupkové agendy.¹⁴⁰ V odborné literatuře se dále setkáváme s názorem, že dalšími typickými veřejnoprávními smlouvami v této oblasti bude agenda na úseku ochrany přírody a krajiny.¹⁴¹

Vzhledem k tomu, že výše uvedené neodpovídá mnou zjištěným skutečným, neboť posledně zmiňovaná agenda, nebyla až tak často uzavíranou veřejnoprávní smlouvou evidovanou na stránkách Ministerstva vnitra. Rozhodla jsem se, že by bylo vhodné zaměřit se také na praktické zjištění výskytu veřejnoprávních smluv v praxi. Učinila jsem tudíž malý průzkum, jaké veřejnoprávní smlouvy se nejvíce uzavírají v rámci krajů. Níže jsem připravila tabulku, ve které se nalézají tři druhy nejčastěji

¹³⁸ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 169.

¹³⁹ Závěr č. 51 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. prosince 2006. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2019-02-15]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu-a-spravni-mu-trestani.aspx>

¹⁴⁰ v JEMELKA, Luboš; PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S. 614.

¹⁴¹ Tamtéž, s. 582.

uzavíraných veřejnoprávních smluv pro jednotlivé kraje. V kulatých závorkách se pak nachází počet takto uzavřených smluv platných k 1.1.2018. Poslední sloupec představuje celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv, a to opět k datu 1.1.2018.¹⁴²

Jedinou vadou, tohoto zpracování bude fakt, že se do těchto veřejnoprávních smluv započítávají i dodatky k těmto smlouvám, což celkové počty trochu zkresluje. Z tohoto důvodu bude třeba číselná data pokládat spíše za orientační.

| Název kraje | 1. | 2. | 3. | Celkový počet |
|-----------------------------|-----------------|------------------------------------|-------------------------|----------------------|
| Plzeňský kraj | Přestupky (744) | Zápis do údajů do IS (203) | Evidence obyvatel (158) | 1185 |
| Jihomoravský kraj | Přestupky (912) | Evidence obyvatel (160) | Pozemní komunikace (91) | 1491 |
| Moravskoslezský kraj | Přestupky (423) | Obecní policie (106) | Pozemní komunikace (50) | 629 |
| Jihočeský kraj | Přestupky (564) | Evidence obyvatel (61) | Obecní policie (31) | 778 |
| Středočeský kraj | Přestupky (757) | Obecní policie (269) | Zápis údajů do IS (93) | 1159 |
| Olomoucký kraj | Přestupky (542) | Obecní policie (33) | Návykové látky (28) | 635 |
| Pardubický kraj | Přestupky (554) | Sociálně-právní ochrana dětí (118) | Obecní policie (100) | 893 |
| Zlínský kraj | Přestupky (502) | Sociálně-právní ochrana dětí (192) | Zápis údajů do IS (179) | 938 |

¹⁴² Informace dostupné na WWW: <https://www.mvcr.cz/clanek/verejnopravni-smlouvy-platne-v-roce-2018.aspx>

| | | | | |
|-----------------------------|-----------------|----------------------------|---------------------------|------|
| Karlovarský kraj | Přestupky (57) | Obecní policie (11) | Zápis údajů do IS (4) | 79 |
| Liberecký kraj | Přestupky (240) | Evidence obyvatel (65) | Obecní policie (43) | 398 |
| Ústecký kraj | Přestupky (396) | Zápis údajů do IS (109) | Obecní policie (84) | 657 |
| Vysočina | Přestupky (772) | Zápis údajů do IS (181) | Evidence obyvatel (98) | 1070 |
| Královéhradecký kraj | Přestupky (536) | Obecní policie (113) | Zápis údajů do IS (51) | 718 |

Tabulka č. 1 Výskyt veřejnoprávních smluv v ČR

Tabulka byla zpracována se záměrem zmapovat, které veřejnoprávní smlouvy se nejčastěji objevují v právní praxi. Pokud jde o přestupky, pak se tím myslí veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi obcemi o výkonu přenesené působnosti ve věcech přestupků uzavírané podle § 63 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve spojení s § 105 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Z tabulky lze vyčíst, že skutečně nejčastěji veřejnoprávní smlouvou (z těch, o kterých se vede statistická evidence), jsou skutečně veřejnoprávní smlouvy na výkon přestupkové agendy, a to ve všech krajích v ČR.

Další častou veřejnoprávní smlouvo uzavíranou v ČR, je tato smlouva o výkonu přenesené působnosti ve věcech sociálně-právní ochrany dětí uzavírané v souladu s § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a zákona č. 369/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

Zápisem údajů do IS se rozumí veřejnoprávní smlouva mezi obcemi o zabezpečení zápisů údajů do informačního systému územní identifikace adres a nemovitostí podle § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

Pojem evidence obyvatel v tabulce představuje veřejnoprávní smlouvu na zajištění výkonu přenesené působnosti na úseku evidence obyvatel uzavřené mezi obcemi podle § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidence obyvatel.

Tabulka, která nese název obecní policie, pak obsahuje počet veřejnoprávních smluv o výkonu úkolů obecní policie ve smyslu ustanovení §3a zákona 553/1991 Sb., o obecní policii a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Výše uvedené veřejnoprávní smlouvy byly uzavírány na základě § 63 obecního zřízení. Svojí povahou se jedná o veřejnoprávní smlouvy koordinační, které mohou uzavřít pouze subjekty veřejné správy. Podstatou § 63 obecního zřízení je možnost daná obcím, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány obce druhé (nebo více obcí), která je účastníkem této smlouvy.

V zákoně je zakotveno významné omezení, neboť předmětem veřejnoprávních smluv nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. Obce tak spolu mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu (podle tohoto ustanovení), pouze znějící na činnosti v přenesené působnosti vykonávané podle § 61 odst. 1 písm. a), tj. v základním rozsahu svěřeném obci.

Z dikce § 63 obecního zřízení pak ještě vyplývá požadavek souhlasu krajského úřadu k uzavření této smlouvy. Informaci o tom, že byl souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy poskytnut, zveřejní úřad na své úřední desce.

V následujícím odstavci § 63 obecního zřízení, se kladou minima náležitostí na veřejnoprávní smlouvu. Ta musí obsahovat označení účastníků smlouvy, dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou se zavazují orgány obce jedné smluvní strany vykonávat pro orgány obce (jiných obcí) druhé smluvní strany, a v neposlední řadě musí v této smlouvě uvést způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti, na kterém se obce dohodly.

Posledním poznatkem, který vyplývá z předložené tabulky, je kromě typických okruhů záležitostí, ohledně kterých se veřejnoprávní smlouvy uzavírají, také celkový počet smluv uzavřených k 1.1.2018. Domnívám se, že tabulka demonstruje, že se veřejnoprávních smluv stále užívá pouze v malém rozsahu. Dalo by se tak usuzovat, že není až tak v běžné praxi koordinace společných záležitostí obcí. Přesto se jedná o institut využívaný, v některých krajích pak více než v jiných.

8.3 K dělení veřejnoprávních smluv koordinačních

V předchozí části mé práce jsem se zabývala tím, jakým způsobem jsou koordinační smlouvy vymezeny ve správním řádu, a které subjekty veřejné správy ji podle

§ 160 mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat. Jako doplnění k výkladu jsem dále připomněla ustanovení § 160 odst. 3, který upravuje dohody mezi správními orgány a organizačními složkami státu. Tyto dohody jsem pak vymezila jako smlouvy *sui generis*, neboť je nelze s ohledem na toto ustanovení považovat za veřejnoprávní smlouvy. Tyto dohody nelze považovat za druh koordinačních smluv, přestože se na ně obdobně použije části páté správního řádu.

Jako určitý druh koordinačních smluv bude možné v první řadě považovat *veřejnoprávní smlouvy koordinační uzavírané mezi územními samosprávnými celky*, které jsou upraveny v § 160 odst. 6. Podle tohoto ustanovení mohou územní samosprávné celky vzájemně uzavírat koordinační smlouvy, jež se týkají plnění úkolů plynoucích z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, a to za podmínky, stanoví-li tak zvláštní zákon. Jako příklad tohoto zvláštního zákona se v odborné literatuře uvádí zákon o obecní policii,¹⁴³ podle kterého může obec, která nemá zřízenou obecní policii, uzavřít s jinou obcí, kde ke zřízení obecní policie došlo, koordinační smlouvu, na základě které bude obecní policie jedné obce vykonávat úkoly obecní policie v obci druhé. Uzavření této koordinační smlouvy sice spadá do samostatné působnosti zúčastněných obcí, ale k jejímu platnému uzavření bude třeba souhlasu krajského úřadu.

Jiné koordinační smlouvy tohoto druhu jsou uzavírané podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kde nalézáme jejich úpravu v § 19 obecního zřízení v podobě dohody obcí o jejich sloučení, při kterém se sloučí dvě nebo více sousedících obcí, jejímž následkem bude vznik nové osoby namísto několika, resp. minimálně dvou jiných osob. Dále dohoda o připojení obce k jiné obci upravená v §. 19 odst. 3 obecního zřízení či naopak dohoda o oddělení části obce podle § 20a uvedeného zákona. Tím výčet koordinačních dohod uzavíraných v rámci zákona o obcích nekončí. Lze připomenout dohodu o změně hranic obcí, která předpokládá projednání změny s katastrálním úřadem s tím, že pokud by snad mělo dojít ke změně kraje, bude k takovéto dohodě potřebné i rozhodnutí vlády. Obce dále mohou uzavřít smlouvu o spolupraci za účelem splnění konkrétního účelu, kterým může být vytvoření společného školského obvodu spádové školy či zpracování společného plánu odpadového hospodářství původce odpadu.

Koordinační veřejnoprávní smlouvy lze dále členit na ty smlouvy, které jsou uzavírány *za účelem výkonu státní správy*. Na tyto smlouvy cílí § 160 odst. 5. Tyto koordinační smlouvy mohou uzavírat subjekty veřejné správy upravené v § 160 odst. 1

¹⁴³ Např. v JEMELKA, Luboš; PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S 614.

za podmínky, stanoví-li tak zvláštní zákon a dále se k jejich uzavření vyžaduje souhlas nadřízeného správního orgánu. Nadřízený správní orgán pak u případné koordinační smlouvy posoudí její soulad s právními předpisy a veřejným zájmem. Uzavření této smlouvy se pak váže na den, kdy nabude rozhodnutí o poskytnutí souhlasu nadřízeného orgánu s uzavřením této smlouvy právní moci. Jako příklad těchto koordinačních smluv lze uvést veřejnoprávní smlouvu týkající se výkonu přenesené působnosti obcí podle § 63 obecního zřízení, jež může být uzavřena pouze mezi obcemi, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Jiným příkladem koordinační smlouvy podle § 160 odst. 5 je smlouva týkající se výkonu působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností¹⁴⁴ podle § 66a obecního zřízení. Tuto smlouvou budou moci uzavřít obce s rozšířenou působností, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost na území téhož kraje. Do této kategorie bude dále spadat koordinační smlouva o výkonu působnosti stavebního úřadu. Výčet uvedených smluv není vyčerpávající, lze najít další množinu příkladů ve zvláštních zákonech.

Poslední skupina koordinačních smluv by se mohla nazvat jako zbytková, neboť bude obsahovat tzv. ostatní veřejnoprávní smlouvy, jež mají pečovatelský charakter.¹⁴⁵ Mezi tyto smlouvy bychom mohly řadit veřejnoprávní smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup, smlouvu o provozování elektronické podatelny nebo např. dohoda o stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.¹⁴⁶

Jiné dělení veřejnoprávních koordinačních smluv může být na smlouvy o výkonu přenesené působnosti, veřejnoprávní smlouvy v samostatné působnosti, zvláštní administrativně technické veřejnoprávní smlouvy a kavzikoordinační veřejnoprávní smlouvy.¹⁴⁷

8.4 Dílčí závěr

Jako dílčí závěr této kapitoly bych ráda shrnula podstatu veřejnoprávních smluv koordinačních, jakožto smluv uzavíraných státem, veřejnoprávními korporacemi (ať jsou

¹⁴⁴ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 171.

¹⁴⁵ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 149. ISBN 978-80-7400-559-6. S. 26.

¹⁴⁶ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 169-171.

¹⁴⁷ JEMELKA, Luboš, SLOVÁČEK, Jiří. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*. 2007, 11, 394. ISSN 1210-6410.

to obce, kraje či veřejné vysoké školy), jinými právníckými osobami zřízených zákonem (mezi ně počítáme např. státní fondy) a právníckými a fyzickými osobami, pokud vykonávají zákonem jim svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, a to za účelem plnění jejich veřejných úkolů.

V praxi se pak můžeme setkat se značným množstvím těchto smluv, které lze dělit do různých skupin např. se bude jednat o skupinu veřejnoprávních smlouv koordinačních uzavíraných mezi územními samosprávnými celky, o veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy či o kategorii ostatních veřejnoprávních smluv, které budou mít charakter pečovatelských smluv.

9. Veřejnoprávní smlouvy subordinační

9.1 Obecně k subordinačním smlouvám

Správní řád ve svém ustanovení § 161 zakotvuje, že pokud tak zvláštní zákon stanoví, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by měla postavení účastníka podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení podle části druhé tohoto zákona, a to i namísto vydání rozhodnutí. Jako podmínka účinnosti takové smlouvy, se stanoví souhlasu ostatních osob, které by byly účastníky podle §27 odst. 2 nebo odst. 3. V tomto případě musí správní orgán postupovat podle ustanovení o souhlasu třetích osob upravených v § 168 správního řádu, tj. tyto osoby musí buď poskytnou svůj písemný souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy, nebo svůj souhlas za tímto účelem nedají a veřejnoprávní smlouvu nelze platně uzavřít. Pokud nastane situace, že tento souhlas není dán, pak může správní orgán místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení. Výše popsaná veřejnoprávní smlouva užívá teoretického označení smlouvy *subordinační*.

Z pojmu subordinance nelze dovozovat že by subordinační smlouvy zakládaly nerovnoprávné nebo nerovné smlouvy mezi účastníky, kde by na jedné straně správní orgán něčeho autoritativně nařizoval straně druhé, tj. adresátům veřejné správy. Princip smlouvy je zde zachován, ovšem s tím, že jejím předmětem je určitá moderace obsahu závazku, který by jinak mohl být založen správním rozhodnutím. Za hlavní cíl této právní úpravy pak lze považovat zrychlení a zefektivnění správního řízení.¹⁴⁸

V případě, že by tato smlouva nebyla snad druhou stranou, tj. stranou odlišnou od správního orgánu, dodržena, lze ji nahradit autoritativním rozhodnutím správního orgánu. Výsledkem tohoto postupu pak může být zánik subordinační smlouvy nebo může zůstat nedotčena. Porušení smluvní povinnosti vyplývající z veřejnoprávní smlouvy může mít

následky v rovině správního trestání, kdy takové jednání smluvní strany může naplnit znaky skutkové podstaty správního deliktu. Nejedná se o jakoukoliv smluvní stranu subordinační smlouvy, ale pouze o osoby, které by byly v případě správního řízení adresáty správního aktu. K tomu je třeba doplnit, že oproti německé právní úpravě

¹⁴⁸ ONDRUŠ, Radek. *SPRÁVNÍ ŘÁD nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 515. ISBN 80-7201-523-0.

veřejnoprávních smluv, se v české úpravě tohoto institutu nepoužije tzv. přímá vynutitelnost jednotlivých ustanovení veřejnoprávní smlouvy.¹⁴⁹

S ohledem na výše uvedené lze subordinační smlouvy lze pojmově vymezit jako smlouvy, které se uzavírají namísto vrchnostenského aktu¹⁵⁰ správní orgány s adresáty veřejné správy, resp. s právníky nebo fyzickými osobami, vůči kterým je veřejná správa a vykonávána.¹⁵¹ Skrze subordinační smlouvu dochází k úpravě záležitostí, jež by jinak byly řešeny vrchnostensky.¹⁵² K tomu je třeba doplnit, že v případě, kdy dochází k uzavření subordinační smlouvy namísto vydání správního aktu typu *in rem*, budou práva i povinnosti vyplývající z této smlouvy přecházet na právní nástupce.¹⁵³

K uzavření subordinační smlouvy zákon normuje několik podmínek. Jednak možnost uzavření subordinační smlouvy musí stanovit zvláštní zákon a dále se vyžaduje souhlas osob podle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu, resp. osob, které nemají „plná procesní práva“¹⁵⁴. Jedná se tedy o osoby, které by byly účastníky správního řízení, pokud by mohly být rozhodnutím správního orgánu přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech. Dalšími osobami, od kterých se bude v případě uzavírání subordinační smlouvy vyžadovat souhlas jsou ty, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Tato podmínka je významná především tím, že strany veřejnoprávní smlouvy nemohou jejím uzavřením obcházet správní řízení a tím např. neoprávněně zasahovat do práv jiných osob, které by jinak byly účastníky tohoto správního řízení. Je proto logickým důsledkem neudělením souhlasu těchto osob, vydání rozhodnutí ve správním řízení namísto uzavření veřejnoprávní smlouvy subordinační.

Pokud by došlo k situaci, kdy by osoba podle § 27 odst. 2 a odst. 3 existovala, ovšem by nebyl od ní souhlas v rozporu s § 161 vyžádán, veřejnoprávní smlouva nemůže bez takto uděleného souhlasu nabýt účinnosti. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že nepřichází ani v úvahu, aby se takto opomenutá osoba domáhala svých práv v rámci sporného řízení ohledně závazků plynoucích z neúčinné veřejnoprávní smlouvy. Neboť

¹⁴⁹ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 174.

¹⁵⁰ HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 484 S. ISBN 978-80-7598-134-9.

¹⁵¹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S 588.

¹⁵² HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 169-174.

¹⁵³ Tamtéž, str. 174.

¹⁵⁴ SKULOVÁ, Soňa a kolektiv *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6. S. 378.

z neúčinné veřejnoprávní smlouvy nemohou plynout žádné závazky.¹⁵⁵ Případný ochranný prostředek opomenuté osoby v rozporu s § 161 pak může být žádost podle ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu.

Pokud jde o druhou podmínku stanovenou správním řádem ohledně možnosti uzavřít veřejnoprávní smlouvu pouze stanoví-li tak zvláštní zákon, pak toto ustanovení § 161 odst. 1 nelze vykládat způsobem, který by vyžadoval výslovné označení takovýchto smluv ve zvláštním zákoně, resp. není vznesen požadavek na označení „veřejnoprávní smlouva“ ve zvláštním zákoně, ale v souladu s § 159 se opět bude aplikovat jako rozhodující rozlišení zda skutečně o veřejnoprávní smlouvu jde, materiální obsah konkrétní smlouvy.¹⁵⁶

Správní řád ve svém ustanovení § 161 odst. 2 dále zakotvuje možnost, aby byly veřejnoprávní smlouva uzavřena i po zahájení řízení podle části druhé správního řádu s tím, že po uzavření veřejnoprávní smlouvy se usnesením řízení zastaví podle § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu, tedy z dalších důvodů stanovených zákonem. K uzavření subordinační smlouvy po zahájení správního řízení může dojít na návrh účastníka nebo také na návrh správního orgánu. Pozitivní právo tuto situaci nabízí např. v případě ustanovení § 116 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, které výslovně umožňuje nahradit stavební povolení veřejnoprávní smlouvou. Stranami smlouvy pak bude stavební úřad a stavebník.

Od smluv subordinačních, kdy na jedné straně stojí správní orgán a nad druhé straně adresát veřejné správy, nutno rozlišovat dohody, které mají povahu soukromoprávní. Příkladem může být dohoda o poskytnutí sociálních služeb podle § 90 a § 91 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.¹⁵⁷ Přestože jedno ze stran této dohody bude poskytovatel sociálních služeb, bude tato smlouva smlouvou veřejnoprávní. Uplatní se zásada stanovená v § 159 odst. 4, podle které se veřejnoprávní smlouvy posuzují podle svého skutečného obsahu.

V neposlední řadě je třeba poznamenat, že práva z veřejnoprávních smluv není možné, jak je tomu u práv vyplývajících ze správního rozhodnutí, za předmět správní exekuce. Tyto práva nejsou exekučním titulem a k provedení výkonu rozhodnutí na určité právo ze subordinační smlouvy, by nejprve vyžadovalo provedení sporného řízení

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2014, č. j. 7 As 100/2014-52.

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2014, 2 č. j. Afs 74/2013-64.

¹⁵⁷ Příklad převzat z: JEMELKA, Luboš; PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S 589.

o tomto právu podle § 141. Jinou alternativou by bylo uzavření smíru. Exekucním titulem pak bude jak vykonatelný rozhodnutí vydaného na základě sporného řízení, tak vykonatelný smír.¹⁵⁸

9.2 Dělení subordinačních smluv

K dělení subordinačních smluv jsem v této části práce používám dělení doktora Staši. Ten vychází u dělení subordinačních smluv z pozitivněprávní úpravy a subordinační smlouvy dělí do tří skupin jako úkony zákonem výslovně označené za veřejnoprávní smlouvy, dále za úkony, které jsou, nebo byly považovány za veřejnoprávní smlouvy soudní nebo správní praxí, včetně institutů podobných, a za úkony, jejichž veřejnoprávní povahu lze dokládat nebo o ní spekulovat na poli právní doktríny.¹⁵⁹ Vývoj konkrétní právní úpravy veřejnoprávních smluv je možno nazvat kolísavým, neboť dochází k rozšíření zákonných zmocnění k jejich uzavírání a zároveň s tím i k jejich zrušení. Případné spory z těchto smluv je věcně příslušný rozhodovat nadřízený správní orgán správnímu orgánu, který veřejnoprávní smlouvu uzavřel.

Do první skupina zahrnující úkony zákonem výslovně označené za veřejnoprávní smlouvy lze řadit smlouvy, jež představují alternativu správních aktů a ponechávají prostor volby pro uzavření veřejnoprávní smlouvy. V pozitivním právu se může jednat o veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí, jako rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území a územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území. Dále se může jednat o veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení, o nichž jsem hovořila již výše či veřejnoprávní smlouvy o akreditaci subjektů posuzování shody. Do první skupiny Staša zařazuje také smlouvy, které zprostředkovávají účast soukromých osob na plnění úkolů státní správy neboli autorizační veřejnoprávní smlouvy.¹⁶⁰ Tyto smlouvy mohou plnit funkci alternativy k autorizačním správním aktům a jako příklad lze uvést veřejnoprávní smlouvu o provozování národního střediska kybernetické bezpečnosti nebo o pověření uznané klasifikační společnosti výkonem státní správy na úseku námořní plavby a o oprávnění vydávat osvědčení o původu bioproduktů, biopotravin nebo tzv. ostatních bioproduktů a provádět kontroly a některé další odborné úkony.¹⁶¹ Třetí soubor smluv, které lze řadit

¹⁵⁸ Tamtéž, s. 591.

¹⁵⁹ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 169-174.

¹⁶⁰ Tamtéž, s. 175.

¹⁶¹ Tamtéž, s. 175 až 176.

do první skupiny subordinačních smluv, jsou tzv. dotační smlouvy. Právní úprava těchto smluv zahrnuje poskytování dotace nebo návratnou finanční výpomoc z rozpočtu kraje, obce nebo dobrovolného svazku obcí.

Druhou skupinu tvoří veřejnoprávní smlouvy a jim instituty podobné, resp. úkony, které jsou za veřejnoprávní smlouvy považovány soudní nebo správní praxí. Do nich Staša řadí některé dohody o zaměstnanosti (např. dohoda o přípravě k práci, dohoda o vytvoření chráněného pracovního místa, dohoda o rekvalifikaci), některé smluvní závazky veřejné služby v dopravě (např. smlouva i závazku veřejné služby v oblasti silniční dopravy nebo v oblasti drážní dopravy), také smlouvy týkající se zvláštní ochrany přírody, smlouvy o pověření osoby právnické činností, jež souvisí se specializačním vzděláváním lékařů nebo jiných zdravotnických pracovníků a dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů.¹⁶²

K poslední skupině veřejnoprávních smluv je třeba uvést, že se nejedná o zcela vyhraněné veřejnoprávní smlouvy, ale o smlouvy nesoucí jasné prvky těchto smluv. Příkladem těchto smluv budou dohody o koncesního typu obdobná skupina, jako autorizační veřejnoprávní smlouvy.

9.3 Veřejnoprávní smlouvy uzavírané podle § 162 správního řádu

V této části práce se budu zabývat veřejnoprávními smlouvami uzavíraných podle ustanovení § 162 správního řádu. Řazení této smlouvy do této části odvíjím od podřazování tohoto institutu některými autory právě pod veřejnoprávní smlouvy subordinační.¹⁶³

Veřejnoprávní smlouva upravená podle § 162 se vztahuje na ty, kdo by byli účastníci podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé správního řádu a popřípadě na ty, kdo účastníky takového řízení jsou. Tyto osoby mohou pak uzavřít smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv a povinností, nevyklučuje-li to povaha věci nebo není-li zákonem stanoveno jinak. Uzavření této smlouvy je pak podmíněno souhlasem správního orgánu, který takovou veřejnoprávní smlouvu posoudí z hlediska jejího souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.

Z dikce zákona vyplývá že mohou tuto smlouvu uzavřít pouze subjekty soukromého práva, tj. fyzické nebo právnické osoby. Někteří autoři zřejmě z těchto

¹⁶² HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 174 až 181.

¹⁶³ ¹⁶³ JEMELKA, Luboš; PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S 593.

důvodů tuto skupinu veřejnoprávních smluv nazývají veřejnoprávní smluvní vztahy mezi osobami soukromého práva.¹⁶⁴

Vzhledem k povaze účastníků, se tak ustanovení § 162 nebude až na výjimky týkat možnosti uzavřít tuto smlouvu správním orgánem. Pokud by však byl tento správní orgán účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu, mohl by být by se účastníky smlouvy stát. Cílem této smlouvy bude uzavření dohody mezi účastníky namísto formálního správního řízení s tím, že bude schválena správním orgánem. Teorie často tyto smlouvy podřazuje pod skupinu veřejnoprávních smluv subordinačních uzavíraných podle § 161.¹⁶⁵

Předmětem této smlouvy bude převod nebo způsob výkonu práv nebo povinností nikoliv soukromoprávní povahy, ale bude se jednat o práva a povinnosti z veřejnoprávní oblasti, tj. veřejná subjektivní práva a veřejné subjektivní povinnosti.¹⁶⁶

Dalším pojmovým znakem této smlouvy je, že je nutné k jejímu uzavření souhlas správního orgánu, což správní orgán může učinit i přistoupením k této smlouvě v souladu s § 162 odst. 2. Souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy se vydává ve správním řízení, ve kterém správní orgán především posuzuje zákonnost veřejnoprávní smlouvy a soulad s veřejným zájmem. Účastníci jsou tak při jejím uzavírání limitováni zákonností uzavírané smlouvy, veřejným zájmem, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zákon jinak. Požadavek zvláštního zákonného zmocnění k veřejnoprávních práva a povinností není v právní úpravě podle § 162 zakotven. Přesto se v literatuře setkáváme s názorem, že je k uzavření takovéto smlouvy zvláštního zákonného zmocnění přesto třeba.¹⁶⁷

K uzavření této veřejnoprávní smlouvy potřebují účastníci získat souhlas nadřazeného orgánu. K tomu zákonodárce dále stanovil v § 162 odst. 2 jednu eventualitu, která by tento požadavek naplnila, a to sice, když správní orgán k uzavírané veřejnoprávní smlouvě přistoupí.

Již bylo řečeno a vysvětleno v jiné části této práce, že je třeba souhlasu potřebného k uzavření této smlouvy získat předem, neboť právní mocí rozhodnutí o udělení tohoto

¹⁶⁴ HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. S. 174 až 183.

¹⁶⁵ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 716. ISBN 978-80-7400-401-8. S 593.

¹⁶⁶ MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*, 2006, 09. s. 363 [online]. Ministerstvo vnitra. [cit. 2019-03-18]. Dostupný z WWW:

<https://www.mvcr.cz/clanek/k-uzavirani-verejnopravnich-smluv-podle-162-spravniho-radu.aspx>

¹⁶⁷ Tamtéž, s. 347.

souhlasu veřejnoprávní smlouva platně vznikne. Přesto ustanovení § 162 odst. 2 nabízí ještě jednu variantu, kterou je byť i dodatečné přistoupení správního orgánu k této smlouvě, ledaže by zvláštní právní předpis vyžadoval předchozí souhlas.¹⁶⁸ Taktéž v případě tohoto přistoupení k veřejnoprávní smlouvě, je správní orgán povinen posoudit soulad této smlouvy s právními předpisy a veřejným zájmem.

Z dikce zákona lze vyvodit, že na přistoupení orgánu podle § 162 odst. 2 není právní nárok, neboť jeho přistoupení bude záležet na posouzení tohoto orgánu, zda je to účelné a potřebné k řádnému plnění úkolů z veřejnoprávní smlouvy.

9.4 Dílčí závěr

Podstatou subordinačních smluv uzavřených podle § 161 správního řádu jsou její taxativně určené smluvní strany. Ty jsou vždy tvořeny na jedné straně orgánem veřejné správy a na druhé straně adresátem veřejné správy čili fyzickou nebo právnickou osobou, vůči níž je veřejná správa vykonávána. Tyto veřejnoprávní smlouvy nespočívají v autoritativním rozhodování jedné ze stran z pozice nadřazenosti, ale prostřednictvím ní dochází k určité moderaci obsahu závazku, který by byl jinak předmětem vydání správního rozhodnutí. Na návrh některých ze stran může k uzavření veřejnoprávní smlouvy subordinační dojít i po zahájení řízení podle části druhé správního řádu. V případě nedodržení závazků z uzavřené veřejnoprávní smlouvy, může tuto smlouvu správní orgán nahradit vydáním správního rozhodnutí čili správního aktu. Prává plynoucí z veřejnoprávních smluv nejsou exekučním titulem, tím by mohlo být až vykonatelné rozhodnutí vydané ve sporném řízení anebo vykonatelný smír.

Pod subordinační smlouvy jsem v této práci zařadila pojednání o veřejnoprávních smlouvách uzavíraných podle § 162 správního řádu. Toto začlenění jsem pak odvíjel od některých názorů objevujících se v právní teorii, že se v případech těchto smluv uzavíraných podle § 162 jedná o určitý druh subordinačních smluv.

¹⁶⁸ Tamtéž, str. 593.

10. Závěr

Institut veřejnoprávních smluv není na našem územím ničím novým. Přesto se veřejnoprávní smlouvy svého obecného vymezení dočkaly až s přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a to konkrétně v § 159 až §170. Předmětná právní úprava zakotvuje legální definici veřejnoprávních smluv, jakožto dvoustranného nebo vícestranného právního úkonu, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.

Veřejnoprávní smlouvy jsou institutem založeným na souhlasném a svobodném projevu dvou nebo více stran, kde již předmět této smlouvy bude odlišujícím prvkem od smluv soukromoprávních. Neboť zvláštním účelem těchto smluv, je především plnění úkolů veřejné správy.

V rámci mé diplomové práce jsem zmapovala institutu veřejnoprávních smlouva s ohledem na platnou právní úpravu a její praktické využití. Podstatnou částí mé práce pak bylo zmapování nejnovější judikatury Nejvyššího správního soudu a zodpovězení některých otázek, které jsou v oblasti veřejnoprávních smluv stále řešeny.

Jako doplnění teoretických úvah jsem zpracovala výskyt nejčastěji se objevujících veřejnoprávních smluv koordinačních na našem území. Výsledkem byla poměrně stručná tabulka, které ilustrativně uvádí, jakým způsobem je s veřejnoprávními smlouvami v České republice nakládáno a jak často jsou využívány.

11. Seznam použité literatury

Monografie:

- HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha : Melatrich a.s., 1937, 507 s. Dostupné také z: file:///Users/jd/Downloads/Spravni_pravo_od_1919_0009-1937-1%20(2).pdf
- HRABÁK, Jan. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5. aktualizované vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2018, 484 S. ISBN 978-80-7598-134-9.
- JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8
- KINDL, Milan a kolektiv. *Základy správního práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 327. ISBN 80-7380-011-X
- KLIKOVÁ, Alena a kolektiv. *MERITUM Správní řád*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2017, 676 s. ISBN 978-80-7478-943-4.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2017, 364 s. ISBN 978-80-7552-719-6.
- MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přepracované vydání. Praha : Leges, 2010, s. 640. ISBN 978-80-87212-39-4.
- ONDRUŠ, Radek. *SPRÁVNÍ ŘÁD nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 515. ISBN 80-7201-523-0.
- PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 149 s. ISBN 978-80-7400-559-6.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9.
- SCHELLE, Karel a kolektiv. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, 1134 s. ISBN 978-80-7380-203-5. S. 11-12.
- SKULOVÁ, Soňa a kolektiv *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6. S. 378.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a.s., 2005, 380 s. ISBN 80-7357-060-2.
- VEDRAL, Jan. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, S. 1458. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 1327

Online knihy:

- MALAST, Jan. *Správní právo přehledně*. [online]. Právní právo online – spravko.cz, 2018 [cit. 24.2.2019]. Dostupné z: <https://www.spravko.cz/produkty/ebook-spravni-pravo-prehledne/>

Články:

- HEJČ, David a HAVLAN, Petr. Věcná příslušnost k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv – praktické otázky dualismu práva. *Právní rozhledy* 2018, 20, s. 710. ISSN 1210-6410
- VEDRAL, Josef. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *In Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22-24. října 2003*. Editor Lenka Vostrá, Jiří Grospič. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004.
- RYS, Rudolf. Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi. *Veřejná správa*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2006, roč. 2006, č. 33. ISSN 1213-6581.
- JEMELKA, Luboš, SLOVÁČEK, Jiří. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*. 2007, 11, 394. ISSN 1210-6410.
- KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. *Právo*. 2009, 2, str. 9. [cit. 2019-01-24]. Dostupný z WWW: http://student.ustavprava.cz/upload/oldfiles/files/casopis/2009/2_2009/CLANEK_V_ybrane_aspekty_veřejnoprávních_smluv.pdf
- MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*, 2006, 09. s. 363 [online]. Ministerstvo vnitra. [cit. 2019-03-18]. Dostupný z WWW: <https://www.mvcr.cz/clanek/k-uzavirani-verejnoprávnich-smluv-podle-162-spravniho-radu.aspx>

Judikatura:

- Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 1924, sp. zn. Boh A 3595/24.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2013, sp. zn. 1 As 19/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2017, sp. zn. 7 AS 181/2017.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2017, sp. zn. 2 Afs 254/2016.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. října 2004, sp. zn. 5 As 11/2003.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince 2014, sp. zn. 4 As 182/2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7 listopadu 2013, sp. zn. 9 Afs 38/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2006, sp. zn. 1 Afs 56/2004.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2014, sp. zn. 7 As 100/2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2014, sp. zn. 2 Afs 74/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2016, sp. zn. 2 Afs 23/2016.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2013, sp. zn. 7 As 100/2010.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2010, sp. zn. Konf 13/2010.
- Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. června 2011, sp. zn. 21 Co 83/2011.
- Usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2016, sp. zn. Konf 10/2015.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2016, sp. zn. 29 Cdo 1376/2014.

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu:

- Závěr č. 52 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. prosince 2006. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2019-02-15]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>
- Závěr č. 51 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. prosince 2006. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2019-02-15]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>
- Závěr č. 76 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 02. března 2009. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2019-02-15]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>
- Závěr č. 82 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. června 2009. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2019-03-19]. Dostupný z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Další:

- Čl. 41 legislativních pravidel vlády. [cit. 2019-02-17]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

12. Resume

The subject of my graduation theses concerns a public law contracts.

On the first pages I tried to give a point about their development and historical context. I was talking not only about a public law contracts history, but also about public law theory and history itself. I consider important to map the environment from which the public law contracts originate, because from this results the long tradition of public law contracts in the Czech republic.

Public law contracts have come into legal order with an act number 500/2005 Coll., the Administrative Code., where they have been generally adapted for the first time. Public law contracts, as a Czech traditional law institute, were not used a lot because of there were no acts adjusting all aspects in contracting. This problem has been solved with the new Administrative Code.

It is important to say that public law contracts are one of the forms of public service. The legal definition of a public law contracts can be found in paragraph 159 of Administrative Code. This provision defines public law contract as a bilateral or multilateral legal operation, which establishes, changes or repeals rights in public service. Through this are transferred force and authority of public law subjects or are adjusted their execution.

My graduation theses is divided into 10 chapters. The core of my work is dedicated to the public law contracts in a context of the new legal regulation in the Administrative Code and their place in public administration. This part covers the term of public law contracts and different kinds of them as well. My work is than concentrated on the substantive and procedural regulation. In the practical part I talk about concrete public law contracts regulated by individual acts and use of these contracts in practice.