

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Veřejnoprávní smlouvy

Předkládá: Kateřina Měšťanová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Kateřina MĚŠŤANOVÁ**
Osobní číslo: **R16B0073P**
Studijní program: **B6804 Právní specializace**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Název tématu: **Veřejnoprávní smlouvy**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Pojem veřejnoprávní smlouvy
3. Historický vývoj veřejnoprávních smluv
4. Právní úprava veřejnoprávních smluv
5. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce: **cca 40 stran**

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

viz zvláštní seznam

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **31. března 2018**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2019**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 17. srpna 2018

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

V Plzni dne

.....

Kateřina Měšťanová

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Tomáši Loudovi, CSc., za jeho odborné vedení, věcné připomínky a cenné rady, které mi velmi pomohly vypracovat tuto bakalářskou práci.

Obsah

ÚVOD	1
1. POJEM VEŘEJNÁ SPRÁVA	3
2. POJEM VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY	6
3. HISTORICKÝ VÝVOJ VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	8
4. PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU	11
5. DRUHY VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	13
5.1. KOORDINAČNÍ SMLOUVY	13
5.2. SUBORDINAČNÍ SMLOUVY	16
5.3. ZVLÁŠTNÍ TYPY VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	17
6. UZAVÍRÁNÍ VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	19
7. ZMĚNA OBSAHU, VÝPOVĚĎ A ZRUŠENÍ VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY	22
7.1. ZMĚNA OBSAHU VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	22
7.2. VÝPOVĚĎ VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	23
7.3. ZRUŠENÍ VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	24
8. PŘEZKUMNÉ ŘÍZENÍ VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	27
9. SOUHLAS TŘETÍCH OSOB	30
10. SPORY Z VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	31
11. PŮSOBNOST VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV V ZÁKONĚ O OBCÍCH	34
ZÁVĚR	39
RESUME	41
PŘEHLED PRAMENŮ	42
PŘÍLOHY	44

Úvod

Jako téma své bakalářské práce jsem si vybrala veřejnoprávní smlouvy, a to z několika důvodů. Především proto, že tento institut, i přes to, že je velice obsáhlý, velmi důležitý a jistě si své místo udrží i dlouho do budoucnosti, se v naší právní úpravě, tedy správním řádu, objevil teprve „nedávno“. Přitom historie veřejnoprávních smluv dosahuje daleko do minulosti, první zmínky se přikládají přibližně roku 1864, doby Rakouského císařství. Jedním z dalších důvodů je obecně můj blízký vztah k veřejnému právu, kdy právě veřejnoprávní smlouvy považuji za jeden z velmi zajímavých odvětví správního práva, a to například proto, že se v tomto institutu fakticky střetává veřejné právo se soukromým, nebo další otázky, které jsou v souvislosti s tímto institutem vyvolávány a zaslouží si proto pozornost.

V první části své práce se nejvíce věnuji nynější právní úpravě veřejnoprávních smluv v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, přičemž považuji za důležité krátce přiblížit i historický vývoj těchto smluv, tedy jejich předchozí právní úpravu v České republice. A v závěrečné druhé části budu podrobněji rozebírat zvláštní zákon, ve kterém se v praxi veřejnoprávní smlouvy využívají nejčastěji.

Celá práce je formálně rozdělena do jedenácti kapitol. Jako úvodní kapitolu jsem zvolila vysvětlení pojmu veřejná správa, neboť objasnění samotného fungování veřejné správy považuji za nutné pro následné pochopení problematiky veřejnoprávních smluv.

Ve druhé kapitole si již kladu za úkol, přiblížit samotný pojem veřejnoprávní smlouva s odlišením od smlouvy soukromoprávní. Následující kapitola bude také věnována tomuto institutu, ale tentokrát z historického hlediska. Zaměřím se zde hlavně na vývoj veřejnoprávních smluv přibližně od začátku 20. století.

Od čtvrté kapitoly své práce se budu věnovat aktuální hmotněprávní úpravě institutu veřejnoprávních smluv jak ve správním řádu, tak i v jiných zákonech českého právního řádu. V první řadě přiblížím jednotlivé druhy veřejnoprávních smluv a následně se pokusím vysvětlit celý proces vzniku této smlouvy. Budu se zde mimo jiné snažit popsat podmínky uzavírání veřejnoprávních smluv, možnosti změny obsahu,

výpovědi nebo zrušení smluv, přezkumné řízení, souhlas třetích osob či vypořádání sporů vzniklých z těchto smluv.

Jak už jsem zmínila výše, poslední kapitolu budu věnovat zákonu, ve kterém se veřejnoprávní smlouvy vyskytují asi nejčastěji. Jedná se o zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Při psaní této bakalářské práce si kladu za cíl přehledně popsat a vysvětlit jednotlivé typy veřejnoprávních smluv i celkovou problematiku, která se tohoto pojmu týká, s důrazem na srozumitelný text ať už pro odborníky, nebo laickou veřejnost.

1. Pojem veřejná správa

Na úplný začátek své bakalářské práce jsem se rozhodla zařadit kapitolu věnovanou obecně pojmu veřejná správa, jelikož se veřejnoprávní smlouvy řadí mezi hlavní činnosti subjektů veřejné správy. Z tohoto důvodu považuji za nutné, nejprve vysvětlit právě tento pojem.

Konkrétně v českém právním řádu, není k nalezení žádná přesná definice termínu veřejná správa. S přihlédnutím ke složitosti a různosti veřejné správy i správních činností, je tedy velmi obtížné veřejnou správu pozitivně vymezit, či výstižně popsat. Z definic, které nabízí odborná literatura, je patrné, jak jednotlivé definice odrážejí dobu i tehdejší pohled na veřejnou (popř. státní) správu, ve které byly vytvořeny.¹

„Dnešní pojetí veřejné správy je jako služby nebo governance. Takové pojetí vyznačuje veřejnou správu v širším významu jako vládnutí nebo správu veřejných věcí za aktivní účasti občanů a v jejich prospěch.“²

Pojem správa bývá obecně vymezen jako záměrná činnost, nebo soubor takových činností, které sledují dosažení určitého cíle. Pro správu je přitom charakteristické, že je vykonávána v určitém organizačním systému a je zaměřena na regulaci fungování tohoto celku, to znamená, zaměření na volbu prostředků k dosažení daných cílů, které stanovují řídicí orgány. Někdy také bývá správa označována jako určitý druh řízení, jež je specifickou lidskou činností, která směřuje k tomu, aby okolí postupovalo ve shodě s cílem. Dosažením tohoto cíle se výchozí stav mění a je vytvořen nový stav, zatímco regulace znamená udržování celku v systému dynamické rovnováhy. Nejde tedy o dosažení nových skutečností, ale udržení těch původních.

¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 1.

² HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 11.

Nepochybně důležité je od sebe odlišit správu veřejnou a soukromou. Hlavní rozdíl může být spatřován v cíli tzv. zájmu, který správa sleduje. V případě veřejné správy jde tedy o správu vykonávanou v zájmu veřejném za předpokladu, že plní cíle a úkoly na základě právních předpisů. Zato subjekty správy soukromé si své cíle i způsoby, jak jich chtějí dosáhnout, stanovují samostatně a zároveň je vykonávají v soukromém zájmu.

Jako další rozdíl je potřeba uvést tzv. míru vázanosti právem, která je v případě soukromé správy dána zásadou legální licence, což znamená omezení jen tím, co subjekty správy nesmí, respektive mohou si dovolit všechno to, co není zákonem zakázáno. Naopak z pohledu veřejné správy platí zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, kterou lze vysvětlit jako taxativní výčet pravomocí, tedy činnost správy pouze na základě a v mezích zákona. Tyto dvě zásady vyplývají přímo z článku 2 Ústavy České republiky.³

Konkrétně pojem veřejná správa je chápán jako správa věcí veřejných ve veřejném zájmu. Je to určitý projev, či součást moci výkonné. Veřejnou správu lze pojmout dvojím způsobem. Nejprve materiální pojetí na veřejnou správu nazírá jako na souhrn veškerých činností státních nebo jiných veřejných orgánů, nejvíce spojované se státem. Pozitivní vymezení se snaží o přesný popis, popř. výčet správních úkonů. Tyto pokusy většinou nejsou příliš zdařilé, jelikož problém spočívá v tom, že různé úkoly, které se veřejné správě přisuzují určité době, velice často mění objem i formy správní činnosti. Následně vzniklé definice jsou buď příliš obsáhlé, nebo naopak nedostatečné. Proto se většina autorů odborných publikací přiklání spíše k negativnímu smyslu materiálního pojetí, které říká: „*veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.*“⁴

³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 12.

⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 3.

A v druhé řadě formální pojetí, které označuje veřejnou správu jako činnost vykonávanou institucemi určitého typu, s důrazem kladeným právě na instituce, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nespádají pod parlament nebo soudy.⁵

Vztah veřejné správy k právu má dvojí povahu. V první řadě jde o vázanost veřejné správy právem, která byla vysvětlena výše. Stručně jde tedy o povinnost veřejné správy jednat v mezích zákona, která představuje určitý protipól k povaze druhé, tedy možnosti veřejné správy zavazovat jiné subjekty, v souladu se zákony regulovat chování fyzických i právnických osob. Jedná se o způsobilost vydávat právní akty.

⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 14.

2. Pojem veřejnoprávní smlouvy

Přesnou definici veřejnoprávních smluv udává přímo §159 odst. 1 správního řádu, přičemž veřejnoprávní smlouvu charakterizuje jako dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.⁶ Z této definice je zřejmé, že veřejnoprávní smlouvy mají konstitutivní povahu, což znamená, že veřejnoprávní smlouva je právní skutečnost, na jejímž základě vzniká, mění se, a nebo zaniká určitý veřejnoprávní vztah. Obsahem jsou vzájemná veřejná práva a povinnosti dvou i více stran, které se tohoto vztahu účastní.⁷

V užším slova smyslu se veřejnoprávní smlouvou rozumí právní úkon, jehož alespoň jednou smluvní stranou musí být subjekt veřejné správy. O veřejnoprávní smlouvě, která tuto podmínku nespĺňuje a je tedy sjednána pouze mezi subjekty soukromými, se hovoří také jako o smlouvě veřejnoprávní, ale v širším slova smyslu. Konkrétní druhy veřejnoprávních smluv budou přesněji popsány v dalších kapitolách této bakalářské práce.

Prostřednictvím veřejnoprávních smluv může dojít k přesunu působnosti, pravomocí, či kompetencí, popřípadě k úpravě způsobu výkonu subjektů veřejné správy v mezích zákona.

Oproti klasickým právním aktům se veřejnoprávní smlouvy stále využívají spíše výjimečně. Zároveň je to však pojem, který má v našem správním právu pořád své místo a nepochybně si ho udrží i do budoucna.⁸

Dále budu velmi krátce hovořit o vztahu veřejnoprávních a soukromoprávních smluv. Obecně smlouvou rozumíme zpravidla právní úkon, mezi dvěma a více sobě

⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §159 odst. 1

⁷ KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006, str. 375.

⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 167.

rovnými účastníky, který vznikne souhlasným projevem vůle všech stran.⁹ To ale úplně přesně pro veřejnoprávní smlouvy neplatí. Na první pohled by se mohlo zdát, že základním znakem, který odlišuje veřejnoprávní smlouvy od soukromoprávních, je subjekt, jež smlouvu uzavírá, ale ve skutečnosti je opak pravdou. Rozdíly jsou především v materiálním pojetí, tedy obsahu smluv.

Veřejnoprávní jsou stejně jako soukromoprávní smlouvy založené na smluvním konsensu, ale vyskytují se zde jisté rozdíly. Hlavním rozdílem je skutečnost, že veřejnoprávní smlouvy jsou upravovány normami správního práva, z čehož vyplývá vyšší míra vázanosti i kogentnosti této úpravy. Není tedy možné uplatňovat smluvní volnost v takové míře, jako je tomu v případě, kdy hovoříme o smlouvách soukromoprávních.

Jako další odlišnosti lze uvést např.: nutnost souhlasu správního orgánu pro vznik některých veřejnoprávních smluv, nebo nemožnost úplného dodržení rovnosti účastníků smluvního vztahu veřejnoprávního. Jasným příkladem tomu je veřejnoprávní smlouva subordinační, kterou značí vrchnostenský charakter (tzn. jedna strana vystupuje v nadřazeném postavení vůči straně druhé).¹⁰

V poslední řadě je možné uvést rozdíl v důsledcích rozporu smlouvy se zákonem, nebo rozdíl v řešení smluvních sporů.

⁹ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 147.

¹⁰ KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006, str. 376.

3. Historický vývoj veřejnoprávních smluv

První plnohodnotný zákon z roku 1967, který předcházel našemu soudobému správnímu řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád), se nazýval zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Ještě před tímto zákonem samozřejmě existovaly různé právní úpravy správního řízení, ale vždy pouze ve formě vládních nařízení, nikoli v podobě zákonů.

V „novém“, tedy dnešním správním řádu (myšleno zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, dále jen správní řád) se objevuje malé množství nových institutů. Některé z nich určitě stojí za zmínku. Jedním z těchto institutů je nicotnost správních aktů, která je možná poměrně jednoduše vysvětlit, jako případ, kdy je správní akt postizen tak velkým počtem, popř. tak závažnými vadami, že ho za správní akt ani nelze považovat. Další změnou správního řádu oproti dřívější úpravě je například ochrana před nečinností správního orgánu, nebo právě veřejnoprávní smlouvy, konkrétně obsaženy v páté části tohoto zákona.¹¹

Vzorem pro zařazení veřejnoprávních smluv do správního řádu České republiky byla jistě úprava tohoto institutu v německém správním řádu. Z tohoto textu by bylo možné vyvodit, že právní úprava veřejnoprávních smluv vznikla až s novým správním řádem, opak je ale pravdou. Veřejnoprávní smlouvy nejsou zdaleka tak novým institutem, jako například výše zmíněný pojem nicotnosti správních aktů. Podle mnoha historických publikací jsou k nalezení informace o užívání veřejnoprávních smluv již v období Rakouska-Uherska, kdy bylo neformálně rozlišováno mezi soukromými a veřejnými smlouvami, i když žádná formální úprava veřejnoprávních smluv ještě zdaleka neexistovala.¹²

¹¹ GROSPÍČ, J., L. VOŠTRÁ a J. ČERMÁKOVÁ. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 244.

¹² HOETZEL, J. *Československé správní právo: Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937, str. 273.

Mnohem více se pojmu veřejnoprávní smlouvy na našem území dostalo pozornosti v době první republiky, kdy se ve velké míře rozmohly otázky o možnostech uzavírání těchto smluv a o jejich povaze obecně. Samozřejmě se objevili velcí odpůrci tohoto institutu, kteří urputně argumentovali především nerovností mezi postavením státu a občana, v podstatě podle nich nebyly veřejné správy v souladu se smyslem, či podstatou tehdejšího veřejného práva. Konkrétně rakouský právník Otto Mayer byl jedním z nejvýznamnějších odpůrců, prohlašoval, že stát nemůže uzavírat smlouvy s občanem, neboť stát v žádném případě nestojí na stejné úrovni jako občan. Mezi české odpůrce se řadí Jiří Pražák, právník, který tvrdil, že veřejnoprávní smlouvy jsou pojmem sporným.¹³

Podobně skepticky se o pojmu veřejnoprávní smlouva nejprve vyjadřoval i Jiří Hoetzel ve svém díle *Nauka o správních aktech* (1907), kdy tento veřejnoprávní institut označoval jako jeden z nejspornějších, ale v pozdějších publikacích začal být k tomuto pojmu poněkud shovívavější, přičemž veřejnoprávní smlouvy považoval za dvoustranné správní akty. Svůj postoj odůvodňoval především tím, že podle něj zákon není schopen předvídat všechny možné situace a proto je důležité k normám kogentním zařadit i normy dispozitivní (smluvní formou).¹⁴

Ve druhé polovině 20. století nebyla veřejnoprávními smlouvám věnována žádná zvláštní pozornost. Institut veřejnoprávních smluv se dostal v podstatě do útlumu a v právní teorii byl k označení tohoto pojmu využíván spíše název správní dohoda, jejíž definice byly víceméně podobná definici dnešních veřejnoprávních smluv.¹⁵ Dle zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech byly rozlišovány dva druhy dohod. Dohoda mezi státní nebo jinou socialistickou organizací a národními výbory, která se svou formou podobala dnešní subordinální veřejnoprávní smlouvě a druhým typem byla dohoda, která by se mohla připodobnit spíše nynějším veřejnoprávními smlouvám

¹³ HOETZEL, J. *Československé správní právo: Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937, str. 273.

¹⁴ HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík a Kohout, 1907, str. 62.

¹⁵ VOŽENÍLEK, B. *O správních dohodách*. *Správní právo*. 1979, str. 200.

koordinačním. Byly to především dohody mezi národním výborem a dalším národním výborem nebo družstevní, státní, či jinou společenskou organizací.¹⁶

V 90. letech 20. století se konečně začala objevovat větší snaha o podrobnější úpravu veřejnoprávních smluv, přičemž zákon tento institut ještě výslovně neoznačoval jako veřejnoprávní smlouvu. Konkrétně v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích jsou k nalezení příklady užití veřejnoprávních smluv, nazývané stále jako „dohody“. Dle tohoto zákona je možné sloučit dvě obce v jednu (§10) nebo zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti jinou obcí (§23) s využitím právě dohody, respektive veřejnoprávní smlouvy, mezi těmito obcemi.¹⁷ Kromě zákona o obcích lze v tomto období nalézt veřejnoprávní smlouvy ještě například v zákoně č. 1/1991 Sb. o zaměstnanosti, jež upravoval druhy smluv podobně jako nynější zákon o zaměstnanosti z roku 2004 (zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti), dále např. v zákonech č. 133/1985 Sb., o požární ochraně a č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

V současné době jsou veřejnoprávní smlouvy podrobně upraveny v páté části zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Tento zákon byl v závislosti na dřívějších mezerách v systému právní úpravy veřejnoprávních smluv, jako byly například společenské změny nebo přílišná stručnost správního řádu z roku 1967, opravdu velkým zlomem pro právní předpis tohoto druhu.

¹⁶ Zákon č. 69/1976 Sb., o národních výborech §26a

¹⁷ Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) §10 a §23

4. Právní úprava veřejnoprávních smluv v českém právním řádu

Tato kapitola bude věnována právní úpravě veřejnoprávních smluv v českém právním řádu. Tento institut je v našem právním řádu poměrně novou záležitostí, protože se jeho obecná právní úprava objevila až v zákoně č. 500/2004 Sb., ve správním řádu, který nabyl účinnosti až v roce 2006. Veřejnoprávní smlouvy spadají pod více různých zákonů, které je do jisté míry upravují, ale nejobecněji se těmito smlouvami zabývá právě správní řád. Samozřejmě zde budou zmíněny i některé další zákony, jako například zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a další.

Veřejnoprávní smlouvy jsou nejkompaktněji upraveny v zákoně č. 500/2004 Sb., tedy ve správním řádu, přesněji v části páté v rozmezí paragrafu 159 až 170. Pátá část tohoto zákona je formálně rozdělena na 8 ustanovení, jimiž jsou: veřejnoprávní smlouvy, druhy veřejnoprávních smluv, uzavírání veřejnoprávní smlouvy, přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, změna obsahu veřejnoprávní smlouvy, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy, souhlas třetích osob, závazky z veřejnoprávních smluv a jako poslední obecné ustanovení. Dle § 170 správního řádu se při postupu podle části páté se využívají i ustanovení z části první a v některých případech i z části druhé. Mohou to být například ustanovení, která upravují správní řízení obecně nebo základní zásady činnosti správních orgánů.¹⁸

Při dalším rozboru právě § 170 je možné zjistit, že správní řád tímto paragrafem připouští princip subsidiarity (tzv. podpůrnosti) s novým občanským zákoníkem. To znamená, že při postupu dle části páté se mohou přiměřeně použít ustanovení z občanského zákoníku, pouze v případě, kdy veřejnoprávní norma takovou úpravu neposkytuje. Zároveň tento paragraf taxativně stanovuje i případy, kdy se naopak použití občanského zákoníku vylučuje. Konkrétně není přípustné použít ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o změně v osobě

¹⁸ Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád §159 - §170

dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstoupením, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení občanského zákoníku.¹⁹

Výjimkou je § 182, který již nepatří do části páté, nýbrž spadá pod přechodná a závěrečná ustanovení v šesté části správního řádu. § 182 odst. 2 správního řádu mluví o veřejnoprávních smlouvách vzniklých ještě před dnem nabytí účinnosti aktuálního správního řádu, které by jistě neměly zůstat opomenuty, a to tak, že i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti správního řádu se řídí ustanoveními tohoto zákona, ale vznik těchto smluv a nároky z nich vzniklé před účinností správního řádu se posuzují podle předpisů dosavadních. Je tedy možné konstatovat, že se v těchto případech uplatňuje nepravá retroaktivita.²⁰

Správní řád by nemohl být a ani není jedinou veřejnoprávní normou, která upravuje veřejnoprávní smlouvy, jelikož je to jen obecná úprava tohoto institutu a již sám o sobě v několika případech například odkazuje na zmocnění k uzavření smlouvy podle ustanovení jiného zákona. Takové normy, které nějakým způsobem upravují různé druhy veřejnoprávních smluv, především jejich povinné obsahové náležitosti, které právě ve správním řádu nejsou k nalezení, jsou poté ve vztahu k správnímu řádu v postavení zvláštních zákonů. Jako příklady těchto zákonů je možné uvést např. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (nový), zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a další.

¹⁹ Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád §170

²⁰ Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád §182 odst. 2

5. Druhy veřejnoprávních smluv

Kapitola pátá je věnována členění veřejnoprávních smluv. Faktor, který rozhoduje o jaký druh veřejnoprávní smlouvy se bude jednat, je postavení smluvních stran při uzavírání smlouvy. Podle toho se tedy veřejnoprávní smlouvy dělí na dvě hlavní skupiny. Tou první jsou tzv. veřejnoprávní smlouvy koordinační, které vznikají mezi dvěma subjekty veřejné správy a do druhé skupiny patří veřejnoprávní smlouvy subordinační. Hlavním rysem tohoto druhu je uzavření smlouvy mezi subjektem veřejné správy a fyzickou nebo právnickou osobou, vůči které je směřován výkon veřejné správy.²¹ K tomuto jasnému rozdělení na dvě skupiny se vzhledem k úpravě veřejnoprávních smluv přidává ještě další netypický druh, který neshledává ani přesné pojmenování. Jde o smlouvy nepřesně označované jako smíšené uzavírané mezi soukromými osobami nebo mezi účastníky správního řízení.²²

5.1. Koordinační smlouvy

Koordinační smlouvy jsou veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon veřejné správy. Smluvní strany tedy tyto smlouvy uzavírají za účelem zajištění plnění svých úkolů vyplývajících z výkonu veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy koordinační jsou takové smlouvy, při jejichž uzavírání na obou smluvních stranách stojí subjekty veřejného práva, tedy orgány veřejné správy. Takovými orgány mohou být pouze stát, veřejnoprávní korporace, právnické osoby zřízené zákonem nebo

²¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 169.

²² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009, str. 165.

jiné právnické i fyzické osoby, které na základě zákona vykonávají nějakou činnost veřejné správy.²³

U některých těchto veřejnoprávních smluv je správním řádem k uzavření vyžadováno zmocnění zvláštním zákonem a souhlas nadřízeného správního orgánu. K udělení tohoto souhlasu je potřeba, aby nadřízený správní orgán veřejnoprávní smlouvu posoudil z pohledu toho, zda je v souladu s právními předpisy i veřejným zájmem.

V některých případech mohou koordinační smlouvy uzavírat mezi sebou i samosprávné orgány, a to smlouvy v oblasti výkonu veřejné moci v přenesené působnosti. K uzavření smlouvy je nutný souhlas nadřízeného správního orgánu, respektive v tomto případě krajského úřadu. Jedná se o uzavření smlouvy z důvodu přenesení určitých kompetencí, či pravomocí z orgánů jedné obce na orgány druhé obce, tedy pohyb pravomocí popř. jejich části mezi stranami smlouvy. Je stanoveno, že tato smlouva musí být vyhotovena v písemné formě a dále má být uveden především rozsah působnosti, která je touto smlouvou delegována, doba trvání smlouvy nebo způsob uhrazení nákladů na výkon přenesené působnosti. Po tom, co je smlouva náležitě uzavřena, mají zúčastněné obce povinnost tuto smlouvu zveřejnit konkrétně na úředních deskách obecních úřadů a ve Věstníku kraje, do jehož katastrálního území obec spadá, zároveň musí být zpřístupněna pro každého na obecním úřadě. Případné spory z těchto smluv, nebo zrušení smlouvy pro její rozpor s právními předpisy, řeší krajský úřad, popřípadě je možné, aby tuto pravomoc převzalo Ministerstvo vnitra.²⁴

Dalším typem koordinační smlouvy může být například *veřejnoprávní smlouva o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup*. Tato smlouva se využívá v situaci, kdy orgán územního samosprávného celku, nejčastěji obecní úřad nějaké menší obce, není samostatně schopen zajistit dálkový

²³ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, str. 358.

²⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 169.

přístup pro zveřejňované informace, čímž je myšleno prostřednictvím internetu. Existuje zde tedy možnost uzavření tohoto typu koordinační smlouvy, ve které platí, že první smluvní stranou bude zmiňovaná „malá“ obec a na straně druhé stojí obec s rozšířenou působností.²⁵

Jako další příklad smluv koordinačních lze uvést *veřejnoprávní smlouvu týkající se plnění úkolů obecní policie*. „*Obec nebo obce, které nezřídily obecní policii, mohou uzavřít s jinou obcí v témže kraji, která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly obecní policie na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami. K uzavření smlouvy nebo ke změně jejího obsahu je zapotřebí souhlasu krajského úřadu vydávaného v přenesené působnosti. Samo uzavření smlouvy i její předmět náleží do samostatné působnosti zúčastněných obcí.*“²⁶ Pro představu je v příloze této bakalářské práce jako příklad veřejnoprávní smlouvy tohoto typu k nalezení koordinační smlouva mezi městem Třeboň a obcí Lutová (Příloha č.1).

Velmi podobně jako u případu obecní policie se veřejnoprávní smlouva používá i při výkonu působnosti stavebního úřadu. Obec, která není schopna dostát svým povinnostem, a to tak, že není schopna zajistit výkon stavebního úřadu, má možnost uzavřít koordinační smlouvu s jinou obcí, jejíž obecní úřad působí i jako obecný úřad stavební. Na základě *veřejnoprávní smlouvy o výkonu působnosti stavebního úřadu* bude tento úřad vykonávat svou činnost na území obou obcí současně. I zde je nutný souhlas krajského úřadu.²⁷

V neposlední řadě je vhodné uvést ještě skupinu dohod, které jsou mírně atypické, ale pořád patří mezi veřejnoprávní smlouvy koordinační. Jedná se o dohody, jež jsou také uzavírány mezi orgány územně samosprávných celků, konkrétně tedy *dohoda o změně hranic obcí, dohoda o sloučení obcí* nebo *dohoda o připojení obce k jiné obci*. O těchto, dá se říci, větších změnách, kdy dochází např. k zániku jedné

²⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 170.

²⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 171.

²⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 170.

nebo více obcí (osob veřejného práva), rozhoduje zastupitelstvo popřípadě místní referendum obcí s tím, že takové rozhodnutí se musí oznámit krajskému úřadu. Pokud by byla změna hranic obcí změnou takovou, že by s ní došlo i ke změně hranic kraje jako územní jednotky nebo jako vyššího územně správního celku, je v prvním případě zapotřebí rozhodnutí vlády a v druhém dokonce pozměnění zákona.²⁸

Obdobných smluv, které jsou zmíněny výše je opravdu mnoho, proto závěrem zmíním příklad koordinační smlouvy, jež není uzavírána mezi samosprávnými orgány. Možnost uzavřít takovou smlouvu mají konkrétně právnické osoby zřízené krajem nebo obcí. Hovoří se zde např. o *smlouvě o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny* a další.²⁹

5.2. Subordinační smlouvy

Na rozdíl od koordinačních smluv, ve kterých platí, že smluvními stranami jsou orgány veřejné správy, jsou účastníky smluv subordinačních na straně první také vždy subjekt veřejné správy, ale na straně druhé fyzická nebo právnická osoba, tedy adresát působení výkonu veřejné správy. Koncept subordinační smlouvy je jakási náhrada za klasický správní akt, který je založen na nadřazenosti správního, či vrchnostenského akt v podobě např. správního (autoritativního) rozhodnutí vůči jeho adresátům. Oproti tomu je podstatou subordinační smlouvy právě možnost fyzických a právnických osob v tomto vztahu se subjektem veřejné správy vystupovat v rovném postavení. Jde tedy o nevvrchnostenskou dohodu, která vzniká souhlasným projevem vůle obou smluvních stran.³⁰

²⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 171.

²⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 173.

³⁰ KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2006, str. 383.

Jako první příklad subordinačních smluv lze uvést *veřejnoprávní smlouvu nahrazující stavební povolení*. Tato smlouva patří do podskupiny označované jako veřejnoprávní smlouvy volitelné, což znamená, že se v dané situaci může užít jak vydání správního aktu, tak uzavření veřejnoprávní smlouvy a je jen věcí volby, zda se přistoupí k tomu, či onomu. V tomto případě může smlouvu uzavřít stavební úřad se stavebníkem, který podal žádost o vydání stavebního povolení. V podobném režimu funguje ještě např. *veřejnoprávní smlouva nahrazující některá územní rozhodnutí* nebo *veřejnoprávní smlouva o akreditaci subjektů posuzování shody*.³¹

5.3. Zvláštní typy veřejnoprávních smluv

K úpravě již zmíněných veřejnoprávních smluv koordinačních a subordinačních se přidává ještě třetí skupina smluv, která je z nich nejvíce rozporuplná a je možné se setkat s různými názory na tento druh veřejnoprávních smluv. Jsou to veřejnoprávní smlouvy označované nepřiliš přesně jako smlouvy uzavírané mezi účastníky správního řízení nebo smlouvy mezi soukromými osobami. Ani jedno z těchto označení není úplně přesné, jelikož je tu sice možnost, že by se smluvní strany účastnily nějakého řízení, ale jen zřídka by opravdu mohlo jít o účastenství ve stejném řízení, jež by tedy nahradily veřejnoprávní smlouvou.³² V případě druhého označení jako smlouvy mezi soukromými osobami je možné shledat výhrady z pohledu ustanovení § 162 správního řádu, který odkazuje na účastníky řízení, ale těmi mohou být i subjekty veřejného práva.

Smlouvy tohoto typu jsou upraveny právě v odst. 1 § 162 správního řádu. Přesné znění tohoto ustanovení vypadá takto: „*Ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní*

³¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 174, 175.

³² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009, str. 165.

*zákon jinak. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.*³³ Pokud by tedy probíhalo řízení podle § 27 odst. 1 druhé části tohoto zákona, umožňuje správní řád uzavření veřejnoprávní smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu subjektivních práv nebo povinností veřejné povahy, přičemž smluvními stranami by v tomto případě byli ti, kdo se takového řízení účastní (popř. účastníci). Další podmínkou pro vznik takovéto veřejnoprávní smlouvy je nutnost souhlasu správního orgánu, který je udělen, pokud je smlouva v souladu s právními předpisy a samozřejmě veřejným zájmem.

Možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu subjektivních práv nebo povinností účastníků je vyloučena např. v případě, kdy není možné subjektivní veřejné právo nebo povinnost oddělit od určité věci nebo osoby. Příkladem smlouvy tohoto typu lze uvést smlouvu uzavřenou podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (§ 11 odst. 3). Na základě této smlouvy umožňuje oprávněný subjekt výkon svého povolení k nakládání s vodami subjektu druhému.³⁴

Mimo již popsané druhy veřejnoprávních smluv výslovně uvedených ve správním řádu § 160 - § 162, se výjimečně vyskytují veřejnoprávní smlouvy, které není možné zařadit do kategorie koordinačních, subordinačních nebo smluv dle § 162. Tyto smlouvy se řídí podle zvláštních zákonů a zároveň pro ně platí společná ustanovení § 159, § 163 a § 170 správního řádu.³⁵

³³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §162 odst. 1

³⁴ JEMELKA, L. Veřejnoprávní smlouvy. *CI Consult & Research* [online]. Praha, c2011-2019 [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/tematicke-okruhy/show-article/verejnopravni-smlouvy>

³⁵ JEMELKA, L. Veřejnoprávní smlouvy. *CI Consult & Research* [online]. Praha, c2011-2019 [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/tematicke-okruhy/show-article/verejnopravni-smlouvy>

6. Uzavírání veřejnoprávních smluv

Uzavírání veřejnoprávních smluv je upraveno v páté části správního řádu, a to § 163 a § 164. Jak již bylo napsáno dříve, správní řád je pouze obecnou úpravou, proto se u konkrétních smluv vyskytují odchylky od obecných ustanovení, jež jsou dány speciálními zákony.³⁶ Správní řád stanovuje především základní zásady pro uzavírání veřejnoprávních smluv jako je například požadavek na to, aby byla smlouva v souladu s veřejným zájmem nebo požadavek zákonnosti. Kromě těchto zásad je ve správním řádu k nalezení mnoho dalších formálních zásad, kterými je nutné se při uzavírání smluv řídit. Vzhledem k tomu, že se veřejnoprávní smlouvy příliš neliší od smluv soukromoprávních, jsou i formální zásady správního řádu jakousi obdobou zásad upravených v občanském zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), samozřejmě s menšími odlišnostmi. Celkově má úprava uzavírání veřejnoprávních smluv oproti úpravě smluv soukromoprávních v mnohem větší míře povahu kogentní a od daných norem se tedy není možné odchýlit.³⁷

V první řadě se správní řád zabývá návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy, jež je projevem vůle k uzavření smlouvy. Tomuto návrhu je kladeno několik základních požadavků. Forma návrhu musí být písemná a obsahově by měl být návrh dostatečně určitý. Musí z něj být patrna i vůle navrhovatele, že se svým návrhem zavazuje v případě jeho přijetí. Působení návrhu začíná od chvíle, kdy dojde osobě, které je určen, respektive druhé smluvní straně. Navrhovatel tento návrh může změnit i zrušit, ale pouze za podmínky, že jeho nový projev vůle směřující ke změně nebo zrušení dojde osobě, jež je určen, dříve nebo popřípadě současně jako návrh na uzavření smlouvy.³⁸

³⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009, str. 172.

³⁷ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, str. 361.

³⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §163 odst. 1 - 2

Ze zákona může podle § 163 odst. 3 správního řádu návrh zaniknout třemi taxativně vyjmenovanými způsoby:

1. návrh smlouvy zaniká, jakmile uplyne lhůta (tzv. akceptační lhůta) stanovená pro přijetí návrhu smlouvy,
2. pokud v návrhu smlouvy není akceptační lhůta stanovena, návrh zaniká po uplynutí přiměřené doby s přihlédnutím k povaze smlouvy a na rychlost zásilacích prostředků, kterých navrhovatel využil,
3. jako poslední způsob zániku je považován okamžik, kdy se k navrhovateli dostane projevu smluvních stran o odmítnutí tohoto návrhu.³⁹

Jednou z nejdůležitějších zásad, které platí pro uzavírání veřejnoprávních smluv, je obligatorní písemná forma, přičemž na stejné listině musí být i projevy vůle všech smluvních stran. Pokud má smlouva více listů, musí být svázány neoddělitelně do jednoho celku. Na smlouvu, která nebyla sjednána v písemné formě, se hledí jako by ani nevznikla. Pro podepsání veřejnoprávní smlouvy jsou přípustné jen vlastnoruční podpisy smluvních stran, které nemusí být ověřeny úředně.⁴⁰

Vznik veřejnoprávní smlouvy je ve správním řádu upraven takto: „*Jsou-li smluvní strany přítomny současně, je veřejnoprávní smlouva uzavřena okamžikem připojení podpisu poslední smluvní strany. Nejsou-li smluvní strany přítomny současně, je veřejnoprávní smlouva uzavřena okamžikem, kdy návrh veřejnoprávní smlouvy opatřený podpisy ostatních osob, jimž byl určen, dojde navrhovateli smlouvy.*“⁴¹ Tedy smlouva je uzavřena jejím podepsáním v případě, že jsou přítomni všichni účastníci sjednávání veřejnoprávní smlouvy. A pokud přítomni nejsou, je tato smlouva uzavřena až okamžikem, kdy všechny strany smlouvy připojí svůj podpis a takto podepsaná smlouva se dostane do rukou navrhovatele.

³⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §163 odst. 3 písm. a) – c)

⁴⁰ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, str. 362.

⁴¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §164 odst. 2

Další možnou situací je potřeba souhlasu správního orgánu s uzavřením navrhované veřejnoprávní smlouvy. V tomto případě platí, že je veřejnoprávní smlouva uzavřena až dnem, kdy rozhodnutí o souhlasu s uzavřením této smlouvy nabude právní moci. Tento správní orgán je poté povinen odsouhlasenou veřejnoprávní smlouvu vyvěsit na své úřední desce. Závěrem se § 164 pozastavuje nad tím, co kdyby se veřejnoprávní smlouva týkala záležitostí národnostních menšin.⁴²

⁴² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §164 odst. 3 a 4

7. Změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy

Tato kapitola je věnována problematice týkající se změn obsahu veřejnoprávní smlouvy, výpovědi z této smlouvy i jejího zrušení. Všechny tyto tři témata jsou upravena zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, popřípadě odchylky od správního řádu jsou upraveny dle dalších zvláštních norem.

7.1. Změna obsahu veřejnoprávních smluv

Správní řád nabízí účastníkům veřejnoprávních smluv možnost již uzavřenou smlouvu změnit. Obsah veřejnoprávní smlouvy nelze změnit jednostranně, neboť pro všechny smlouvy, jakož i veřejnoprávní, platí zásada „pacta sunt servanda“, tedy smlouvy je třeba dodržovat. Vzhledem k tomu je možné obsah smlouvy změnit pouze dohodou, v případě veřejnoprávních smluv dohodou písemnou. Pro změnu obsahu jsou obdobně platné ustanovení pro uzavírání veřejnoprávních smluv.⁴³

Stejně tak, jako je tomu u uzavírání veřejnoprávní smlouvy, je tomu tedy i u změn obsahu. Je zde vyžadována písemná forma, tentokrát ale dohody mezi smluvními stranami. Opět jde o projev čistě svobodné vůle účastníků k tomuto úkonu. Jsou připouštěny dvě formy dohody, a to za první formou dodatku k uzavřené smlouvě nebo dohodou samostatnou. První možnost je právní teorii shledávána jako přehlednější i jasnější, a proto bývá preferována ve více případech.⁴⁴

V situaci, kdy pro uzavření veřejnoprávní smlouvy byl vyžadován souhlas správního orgánu, je tento souhlas nutno získat i pro změnu takovéto smlouvy. To samé

⁴³ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 381.

⁴⁴ VEDRAL, J. *Správní řád – Komentář*. Praha: Polygon, 2006, str. 949.

platí i v souvislosti se souhlasem třetí osoby. Následně se dohoda o změně obsahu považuje za uzavřenou, až nabytím právní moci rozhodnutí o udělení souhlasu se změnou veřejnoprávní smlouvy správního úřadu. Tomuto správnímu orgánu opět vznikne povinnost tuto dohodu uveřejnit na své úřední desce.⁴⁵

7.2. Výpověď veřejnoprávních smluv

Možnost výpovědi veřejnoprávní smlouvy je v zákoně stanovena takto: „*Veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou a jen tehdy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuto a jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta.*“⁴⁶ Respektive vypovědět veřejnoprávní smlouvu je podle tohoto ustanovení možné, pokud byla možnost výpovědi této smlouvy předem ujednána jejími účastníky, současně s výpovědní lhůtou, a to jedině písemnou formou.

V případě, že není ujednána možnost výpovědi, ani její lhůta, nebude možné tuto veřejnoprávní smlouvu vypovědět. Jediným způsobem, jak tedy smlouvu vypovědět, pro smluvní strany zůstává případné ujednání výpovědi i její lhůty změnou obsahu dané smlouvy. Pokud veřejnoprávní smlouva neobsahuje pouze postup výpovědi, tedy výpovědní lhůtu, má se za to, že lhůta počíná běžet dnem následujícím po dni oznámení výpovědi i poslední smluvní straně. Výpovědi nemusí nutně pokaždé veřejnoprávní smlouva úplně zaniknout, jelikož se jedná pouze o jednostranný úkon jedné ze smluvních stran a pokud je tedy konkrétní smlouva ujednána mezi více stranami, po výpovědi strany jedné mohou vztahy zbylých stran nadále pokračovat.⁴⁷

⁴⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §166 odst. 1

⁴⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §166 odst. 2

⁴⁷ JEMELKA, L. Veřejnoprávní smlouvy. *CI Consult & Research* [online]. Praha, c2011-2019 [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/tematicke-okruhy/show-article/verejnopravni-smlouvy>

7.3. Zrušení veřejnoprávních smluv

Zrušení veřejnoprávní smlouvy je jedním z dalších sporných pojmů týkající se problematiky veřejnoprávních smluv. Prvním důvodem této spornosti je už název tohoto institutu, jelikož se z části shoduje s odlišným pojmem „zrušení veřejnoprávní smlouvy pro rozpor se zákonem“, jež je upraven v § 165 správního řádu, a v mé bakalářské práci mu bude věnována až následující kapitola. A v řadě další, to je střet vícestranné dohody účastníků na zrušení s jednostranným autoritativním zrušením smlouvy správním orgánem.

V porovnání s výpovědí veřejnoprávní smlouvy je zrušení odlišné především z pohledu jednostrannosti, či dvoustrannosti těchto aktů. V případě výpovědi se mluví o jednostranném úkonu např. jednoho účastníka smlouvy, přičemž se může stát, že smlouva trvá dál mezi zbylými účastníky. Za to zrušení veřejnoprávní smlouvy je ve většině případů dvoustranný akt ve formě dohody smluvních stran.⁴⁸

Z pohledu formálních náležitostí je znova kladen důraz na to, aby byl návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy vyhotoven písemnou formou. Stejně tak, jako v případě uzavírání smluv, i u návrhu na zrušení smlouvy správní řád taxativně vyjmenovává podmínky, za kterých je možno podat tento návrh. Dle § 167 odst. 1 správního řádu se jedná o tyto důvody:

- a) *„bylo-li to ve veřejnoprávní smlouvě dohodnuto,*
- b) *změní-li se podstatně poměry, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, a plnění této smlouvy nelze na smluvní straně z tohoto důvodu spravedlivě požadovat,*
- c) *jestliže se veřejnoprávní smlouva dostala do rozporu s právními předpisy,*
- d) *z důvodu ochrany veřejného zájmu, nebo*

⁴⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §166 a §167

e) jestliže vyšly najevo skutečnosti, které existovaly v době uzavírání veřejnoprávní smlouvy a nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy, pokud tato strana prokáže, že by s jejich znalostí veřejnoprávní smlouvu neuzavřela.“⁴⁹

Pokud se smluvní strany dohodnou a podají návrh na zrušení smlouvy z některého výše uvedeného důvodu, přičemž např. jedna strana s tímto návrhem nesouhlasí, je možné podat žádost na zrušení této veřejnoprávní smlouvy přímo správnímu orgánu, který následně rozhodne o zrušení či nezrušení smlouvy. Hovoří se zde o jednostranném úkonu správního orgánu, tedy o autoritativním rozhodnutí za podmínek obdobných jako u vypořádání sporů z veřejnoprávních smluv.⁵⁰

V případě, že všechny smluvní strany s návrhem na zrušení veřejnoprávní smlouvy souhlasí, tato smlouva zaniká právě dnem, kdy se podepsaný souhlas všech účastníků smlouvy vrátí zpět k navrhovateli tohoto zrušení. Oproti výpovědi veřejnoprávní smlouvy, u které platí, že souhlas správního orgánu není vyžadován i za skutečnosti, že byl potřeba při uzavírání smlouvy, se u institutu zrušení veřejnoprávní smlouvy ve stejné situaci souhlas správního orgánu vyžaduje.⁵¹

K záměně institutů zrušení veřejnoprávní smlouvy podle § 167 a zrušení veřejnoprávní smlouvy pro rozpor dle § 165 správního řádu by mohlo dojít především u výše jmenovaných důvodů pod písmeny c) a d). Tyto důvody jsou rozdílné především pro počátek jejich účinnosti nebo pro zahájení jejich přezkumného řízení. V případě zrušení podle §167 z důvodu rozporu se zákonem, je možné tuto smlouvu zrušit, i pokud byla ve chvíli jejího uzavření ještě v souladu se zákonem a její nesoulad nastal až v průběhu jejího trvání (např. kvůli změně právní úpravy). Obdobně platí i zrušení podle § 167 z důvodu ochrany veřejného zájmu. Tento institut se využívá opět pokud k nesouladu došlo až po uzavření smlouvy. V případě druhém, tedy zrušení

⁴⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §167 odst. 1 písm. a) – e)

⁵⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §167 odst. 3

⁵¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §167 odst. 2

veřejnoprávní smlouvy pro rozpor se zákonem podle § 165, je tomu jinak. Pokud se hovoří o důvodu podle písmena c), respektive rozpor s právními předpisy, je zde možné zrušit pouze smlouvu, jejíž nezákonnost nastala již v okamžiku uzavření smlouvy. Stejně tak je tomu s důvodem podle písmena d), kdy smlouva není v souladu s veřejným zájmem. Podle § 165 lze postupovat, jestliže tato smlouva nebyla v souhlasu s veřejným zájmem už ve chvíli jejího uzavření.⁵²

⁵² JEMELKA, L. Veřejnoprávní smlouvy. *CI Consult & Research* [online]. Praha, c2011-2019 [cit. 2019-03-07]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/tematicke-okruhy/show-article/verejnopravni-smlouvy>

8. Přezkumné řízení veřejnoprávních smluv

Vzhledem k tomu, že z ustanovení § 170 správního řádu plyne nemožnost na veřejnoprávní smlouvy aplikovat ustanovení o neplatnosti právních úkonů podle občanského zákoníku, věnuje správní řád poměrně velkou pozornost právě problematice přezkumu veřejnoprávní smlouvy, zda je v souladu s právními předpisy. Právní úprava tohoto institutu z pohledu veřejnoprávních smluv je velmi důležitá, jelikož například právě tyto smlouvy mohou nahrazovat autoritativní rozhodnutí správního orgánu. Samozřejmě oba tyto právní úkony, jako i jiné, je nutné kontrolovat, neboť soulad s právními předpisy bývá jednou z hlavních podmínek při vzniku většiny právních úkonů (i veřejnoprávních smluv), která vyžaduje dodržování.⁵³

Zmíněná kontrola se zabývá správností jak z pohledu souladu s právními předpisy, tak z pohledu souladu s povinnostmi účastníků smlouvy. Mluví-li se o povinnostech smluvní strany, jakožto správního orgánu, jedná se například o povinnost hájit veřejný zájem při uzavírání nebo udělování souhlasu k veřejnoprávní smlouvě. Zda jsou veřejnoprávní smlouvy v souladu s právními předpisy lze zkoumat pouze z moci úřední (*ex officio*). Zároveň správní řád myslí i na účastníky smlouvy, kteří nejsou správním orgánem, a to konkrétně podle § 165 odst. 1 tak, že pro ně existuje možnost dát „podnět k provedení přezkumného řízení“. Tento podnět lze podat do 30 dnů ode dne, kdy se účastník dozvěděl o skutečnosti, pro kterou by se mělo zahájit přezkumné řízení.⁵⁴ O lhůtě pro podání podnětu se hovoří jako o tzv. lhůtě pořádkové, což znamená, že se správní orgán musí veřejnoprávní smlouvou z úřední povinnosti zabývat, i kdyby podnět k provedení přezkumného řízení správnímu orgánu došel později než lhůta stanovuje.⁵⁵

⁵³ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, str. 364.

⁵⁴ ČERNÝ, P. a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, str. 327.

⁵⁵ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, str. 364.

Pokud správní orgán shledá skutečnost, že byla veřejnoprávní smlouva uzavřena v rozporu se zákonem, zruší ji v plném rozsahu. Může se stát, že jsou v rozporu jen některá ustanovení dané veřejnoprávní smlouvy. Jestliže lze nezákonná ustanovení oddělit od ostatních ustanovení, která jsou v souladu, má správní orgán možnost zrušit jen ta ustanovení, jež jsou v rozporu s právními předpisy. Zrušení veřejnoprávní smlouvy se provádí v povaze správního rozhodnutí, které umožňuje případné opravné prostředky či přezkum.⁵⁶

Se zrušením veřejnoprávní smlouvy se zároveň respektuje platnost úkonů, které vznikly na základě smlouvy „v rozporu“ v době před jejím zrušením. Zrušení veřejnoprávních smluv koordinačních i subordinačních, ani zrušení jejich částí, se podle § 165 odst. 4 správního řádu nijak nedotýká úkonů, které byly na základě této veřejnoprávní smlouvy učiněny smluvními stranami vůči třetím osobám. Dále tento paragraf upravuje, na koho bude po nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení přenesena působnost vyplývající ze zrušené smlouvy. Tato působnost přechází na „*správní orgány, které byly příslušné tyto úkony činit před uzavřením zrušené veřejnoprávní smlouvy, popřípadě na správní orgány, na něž příslušnost mezitím přešla v důsledku změny okolností rozhodných pro její určení. To platí obdobně i v případě zrušení souhlasu k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 160.*“⁵⁷

Příslušný správní orgán k přezkoumání veřejnoprávní smlouvy je v případě smluv upravených v § 160 a § 161 (tedy koordinační a subordinační smlouvy) správní orgán, který má oprávnění řešit spory z veřejnoprávních smluv podle § 169 odst. 1 správního řádu. Problematice řešení sporů bude věnována jedna z následujících kapitol. Jelikož veřejnoprávní smlouvy podle § 162 vyžadují k uzavření souhlas správního orgánu, bude v tomto případě k přezkumu oprávněný správní orgán, který

⁵⁶ ČERNÝ, P. a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, str. 327.

⁵⁷ ČERNÝ, P. a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, str. 328.

je nadřazený právě tomu správnímu orgánu, jehož souhlas je potřeba k uzavření smlouvy.⁵⁸

V dalším odstavci § 165, jež upravuje přezkoumání souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy, se správní řád zabývá účastníky přezkumného řízení. Opět je možné se účastníky zabývat jak z pohledu „klasických“ veřejnoprávních smluv, respektive smluv koordinačních a subordinačních, tak z pohledu smluv upravených v § 162. Ve většině případech veřejnoprávních smluv jsou účastníky řízení smluvní strany a u veřejnoprávních smluv podle § 162 se ke smluvním stranám jako účastník přidává ještě správní orgán, který udělil souhlas k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy.⁵⁹

Dle § 165 odst. 7 platí, že nestanoví-li tento paragraf jinak, bude pro přezkoumání souladu smlouvy s právními předpisy obdobně platit ustanovení § 94 - § 99 o přezkumném řízení, ale s rozdílem, že správní řád nebude vázán lhůtami z § 96 a §97. Z toho vyplývá, že správní orgán nemusí vydat rozhodnutí ani do dvou měsíců ode dne, kdy se dozvěděl o důvodech tohoto řízení, ani do jednoho roku počítaného od uzavření smlouvy, a není omezen ani lhůtou pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni, tedy lhůtou patnácti měsíců.⁶⁰

⁵⁸ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, str. 364.

⁵⁹ HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, str. 365.

⁶⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §165 a §94 - §99

9. Souhlas třetích osob

Další krátká kapitola bude věnována souhlasu třetích osob, který je v některých případech zapotřebí k uzavření veřejnoprávních smluv. Konkrétně jde o veřejnoprávní smlouvy podle § 161 a § 162, přičemž koordinační smlouvy (§ 160) jsou z této právní úpravy souhlasu třetích osob (§ 168) vyloučeny.

Tento souhlas je vyžadován u veřejnoprávních smluv, jež se přímo dotýkají práv nebo povinností třetích osob. Třetí osobou je, stejně jako u správního řízení, osoba, která by byla účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, tedy osoba, jejíž práva a povinnosti jsou přímo dotčeny. O druhém typu třetích osob se dle odst. 3 stejného ustanovení jedná jako o účastnících ze zákona.

Souhlas by měl být jasně definován ve formě písemné. Následně již nesmí být měněn. Veřejnoprávní smlouva, která vyžaduje souhlas třetí osoby, je účinná ode dne, kdy byl vysloven tento souhlas. Pokud osoba, jejíž práva či povinnosti jsou smlouvou dotčeny, nevysloví svůj souhlas se smlouvou, je možné postupovat ve standardním správním řízení, jehož výsledkem bude vrchnostenské správní rozhodnutí. Rozdíl ale spočívá v podkladech a to tak, že správní orgán použije podklady získané již při přípravování veřejnoprávní smlouvy. Institut souhlasu třetích osob by měl sloužit k tomu, aby bylo možné zabránit zneužití veřejnoprávních smluv obcházením zájmu osoby, jejíž práva a povinnosti jsou smlouvou dotčeny.⁶¹

⁶¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §168 a §27 odst. 2 a 3

10. Spory z veřejnoprávních smluv

Až nový správní řád přinesl jasné podmínky pro to, zda se mají spory z veřejnoprávních smluv posuzovat v soudnictví civilním či správním. Vlastně i díky těmto sporům je možné rozeznat smlouvy veřejnoprávní od smluv soukromoprávních podle toho, zda rozhoduje soud v občanském řízení (soukromoprávní) nebo o sporu rozhodne příslušný orgán ve správním řízení (veřejnoprávní). Při správním řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy se přiměřeně používá část druhá správního řádu a výsledkem tohoto řízení je vždy rozhodnutí správního orgánu.⁶²

Dle § 169 je ve správním řádu definováno, kdy bude jaký správní orgán příslušný k rozhodování daného sporu z veřejnoprávní smlouvy. Toto určení je velmi důležité nejen pro řešení sporů, ale i pro určení, jaký správní orgán bude pověřený v rozhodnutí o přezkumu či o zrušení smlouvy na návrh jedné z jejích stran.⁶³ V zákoně jsou příslušné správní orgány konkretizovány takto:

„a) Ministerstvo vnitra, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a je-li alespoň jednou ze smluvních stran kraj nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností; Ministerstvo vnitra věc projedná s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem,

b) příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra,

⁶² ČERNÝ, P. a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, str. 330.

⁶³ ČERNÝ, P. a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, str. 330.

c) správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, jde-li o jinou veřejnoprávní smlouvu podle § 160; není-li takového správního orgánu, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám,

d) správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161, nebo

e) správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 162.⁶⁴

Správním řádem není nijak definováno, co si lze představit pod pojmem spor z veřejnoprávní smlouvy. Nejspíše se tímto pojmem rozumí jakýkoli rozpor smluvních stran týkající se výkladu, nebo případně plnění této smlouvy. V podstatě je tedy rozhodující vůle stran, co podle nich bude určeno jako předmět sporu a to, čeho se budou v rámci tohoto předmětu domáhat. Samozřejmě je kladen důraz na jasnou formulaci návrhu na zahájení řízení o řešení sporu, aby bylo správnímu orgánu srozumitelné, čeho se strany domáhají a jaká práva či povinnosti má stranám uložit rozhodnutím.⁶⁵

Podle druhého odstavce § 169 je v případě sporů z veřejnoprávních smluv vyloučeno využití řádných opravných prostředků proti rozhodnutí o tomto sporu, tedy odvolání či rozkladu. Z toho vyplývá, že se o tomto rozhodnutí jedná jako o konečném, které nabude právní moci a stane se tedy vykonatelným ode dne jeho oznámení účastníkům řízení. Díky tomu nebudou smluvní strany v nejistotě, zda se výsledek řízení o sporu změní po jeho projednání po podání opravných prostředků.⁶⁶ Vzhledem k tomu, že z § 169 odst. 2 není zcela jasné, zda směřuje pouze na rozhodnutí o sporech v jejich užším slova smyslu (podle § 169 odst.1), nebo zda se zahrnují i rozhodnutí, která v tomto paragrafu nejsou uvedena (například

⁶⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §169 odst. 1

⁶⁵ ČERNÝ, P. a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, str. 331.

⁶⁶ KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a. s., 2006, str. 395.

rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy), se jedná o ustanovení poměrně sporné. Pan Černý se ve své publikaci domnívá, že jestliže zákonodárce jednoznačně nevyloučil tuto možnost podat odvolání pro případy uvedené jinde než v tomto ustanovení, i když tak učinit samozřejmě mohl, bude se odvolání proti rozhodnutí o veřejnoprávní smlouvě upraveném jinými ustanoveními považovat za přípustné. Nasvědčuje tomu i skutečnost, že i proti vydanému souhlasu, popřípadě nesouhlasu, správního orgánu s veřejnoprávní smlouvou je všeobecně možné podat odvolání.⁶⁷

Bez jakéhokoli omezení lze u rozhodnutí o sporu z veřejnoprávních smluv využít všech opravných prostředků upravených dle druhé části správního řádu. Jedná se tedy o přezkum, obnovu řízení či vydání nového rozhodnutí. K těmto možnostem je přípustná také žaloba v rámci správního soudnictví.⁶⁸

⁶⁷ ČERNÝ, P. a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, str. 331.

⁶⁸ ČERNÝ, P. a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006, str. 331.

11. Působnost veřejnoprávních smluv v zákoně o obcích

Jednou ze zvláštních právních norem, které upravují veřejnoprávní smlouvy, je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení) (dále jen „zákon o obcích“). Problematice veřejnoprávních smluv se věnují konkrétně ustanovení § 63 a § 66c. Z pohledu druhů veřejnoprávních smluv v zákoně o obcích není k nalezení jiné smlouvy než smlouvy koordinační. Jde o smlouvy, které jsou uzavírány mezi subjekty veřejné správy navzájem. Předmětem těchto smluv bývá pouze zajišťování plnění úkolů vyplývajících z výkonu veřejné správy. Jak již bylo mnohokrát zmíněno, tento druh veřejnoprávních smluv je obecně upraven pátou částí správního řádu. Je v něm obsažena především definice veřejnoprávních smluv, ale i druhy, postup uzavření smlouvy, zrušení nebo změny obsahu smlouvy, jež jsou podrobněji popsány výše.

Obce mohou fungovat dvojitým způsobem. V prvním případě jde o samostatnou působnost obcí, při jejímž výkonu se mohou obce chovat, postupovat jakýmkoli způsobem, který uznají za vhodné a zároveň není toto jednání v rozporu se zákonem. V opačném případě se hovoří o přenesené působnosti obce, při jejímž výkonu je charakteristický zákonem vymezený postup jednání, například na základě právě veřejnoprávní smlouvy.⁶⁹

Na českém území se institut veřejnoprávních smluv využívá již od roku 1864. V té době byly veřejnoprávní smlouvy uzavírány podle českého obecního zřízení, jež konkrétně stanovovalo v § 93 následující: *„každá obec téhož okresu má toho vůli spojit se, jak co se týče působnosti samostatné tak i působnosti přenesené aneb některých částí jejich s obcí jinou, aby měly společnou správu svých záležitostí. Úmluva, kterou obce takové učiní o to, jak se mají záležitosti jejich společně spravovati,*

⁶⁹ VEDRAL, J., VÁŇA, L. a další. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, str. 373.

předložena buď místodržitelství, aby ji schválilo, smluvivši se o to se zastupitelstvem okresním.“⁷⁰

Vývoj veřejnoprávních smluv podle zákona o obcích samozřejmě pokračoval například přes úpravu těchto smluv z roku 1990, jež byla náhradou za obecní zřízení roku 1984. I v tomto obecním zřízení byla upravena možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy v přenesené působnosti. Příkladem této úpravy lze § 23 odst. 1 obecného zřízení z roku 1990. Toto ustanovení říká: „*není-li obec schopna sama zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti, ani neuzavře dohodu o zabezpečení výkonu přenesené působnosti s jinou obcí téhož okresu, určí okresní úřad, že tuto působnost bude vykonávat pověřený obecní úřad.*“⁷¹

Podle aktuálního zákona o obcích je tedy přenesená působnost předmětem veřejnoprávních smluv, ale ta skutečnost, že obce uzavřou veřejnoprávní smlouvu spadá do výkonu působnosti samostatné. Dle § 63 je stanoveno, že uzavřít takovou veřejnoprávní smlouvu mohou obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností. Jedná se o obce, jejichž orgány vykonávají svojí přenesenou působnost ve stejném správním obvodu, jako se nachází obec s rozšířenou působností. Konkrétní orgány obce způsobilé k uzavírání veřejnoprávních smluv zákon výslovně nestanovuje. Je ovšem možné konstatovat, že jestliže pravomoc pro uzavírání veřejnoprávních smluv není přímo vyhraněná zastupitelstvu, bude o tomto rozhodovat rada obce nebo popřípadě starosta obce. Starosta obce by mohl rozhodovat o uzavření veřejnoprávní smlouvy pouze v případě, že by například touto obcí nebyla zřízena rada obce, nebo kdyby obecní rada tuto pravomoc starostovi přímo svěřila do jeho působnosti.⁷²

⁷⁰ VEDRAL, J., VÁŇA, L. a další. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, str. 374.

⁷¹ VEDRAL, J., VÁŇA, L. a další. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, str. 375

⁷² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) § 63 odst. 1

Jak bylo již výše zmíněno, správní řád pojednává o potřebě souhlasu správního úřadu. Tuto podmínku zákon o obcích dále konkretizuje tím, že posoudit veřejnoprávní smlouvu z pohledu souladu s právními předpisy a následně rozhodnutím udělit souhlas či nesouhlas s uzavřením této smlouvy, je způsobilý krajský úřad.⁷³

Dle § 66a zákona o obcích existuje možnost veřejnoprávní smlouvu uzavřít i obcemi s rozšířenou působností. Podmínkami pro tento případ je výkon přenesené působnosti obecních úřadů zmíněných obcí ve správním obvodu stejného krajského úřadu a dále je vyžadován souhlas Ministerstva vnitra, jež musí věc nejprve projednat s věcně příslušným ministerstvem nebo popřípadě s jiným správním úřadem a až poté je schopné vydat rozhodnutí o souhlasu či nesouhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy.⁷⁴

Jakmile je veřejnoprávní smlouva uzavřená, vyžaduje se zveřejnění. Zveřejnění zahrnuje vyvěšení veřejnoprávní smlouvy na úřední desce obecního úřadu, a to po dobu alespoň patnácti dnů. Současně s tím je nutné veřejnoprávní smlouvu zveřejnit i ve Věstníku právních předpisů kraje. V případě, že se veřejnoprávní smlouva v průběhu jejího trvání nějak změní, popřípadě zruší, vyžaduje se stejný postup jako při uzavírání takovéto smlouvy.⁷⁵ I přes to, že to není výslovně vyžadováno zákonem, se v praxi vyvěšení veřejnoprávní smlouvy provádí i obcemi, které nejsou přímo smluvními stranami, ale patří do správních obvodů obcí, jež smluvními stranami jsou, a také se těchto obcí dotýká přesun kompetencí vyplývajících ze smlouvy veřejnoprávní. Každá obec dotčená danou smlouvou je po jejím vyvěšení na úřední desce povinna zajistit přístupnost smlouvy na obecním úřadě pro všechny občany.⁷⁶

⁷³ VEDRAL, J., VÁŇA, L. a další. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, str. 351.

⁷⁴ GROSPÍČ, J., L. VOSTRÁ a J. ČERMÁKOVÁ. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 286.

⁷⁵ VEDRAL, J., VÁŇA, L. a další. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, str. 379.

⁷⁶ VEDRAL, J., VÁŇA, L. a další. *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, str. 380.

Zákonem o obcích jsou, mimo již zmiňované podmínky uzavření veřejnoprávních smluv, stanovené následující obsahové náležitosti:

„a) označení účastníků smlouvy,

b) dobu trvání smlouvy,

c) určení rozsahu přenesené působnosti, kterou bude obec s rozšířenou působností vykonávat pro jinou obec s rozšířenou působností,

d) způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti podle písmene c).“⁷⁷

V neposlední řadě se zákon o obcích zabývá subsidiárním použitím ustanovení správního řádu ve věcech, které nemají právní úpravu právě v zákonu o obcích. Toto ustanovení je, dá se říci, poměrně nadbytečné, neboť již sám správní řád stanovuje, konkrétně v § 1 odst. 2, že se jednotlivých ustanovení správního řádu použije až tehdy, kdy zvláštním zákonem není v této věci stanoveno jinak.

Výše uvedená právní úprava se týká především typu veřejnoprávní smlouvy nazývané jako *veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti obcí*, jež je k nalezení v zákonu o obcích. Dalším typem dle tohoto zákonu lze uvést například *veřejnoprávní smlouvu o spolupráci mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu*. Jedná se také o koordinační veřejnoprávní smlouvu, při jejímž uzavírání se postupuje velmi podobně jako u prvního typu smlouvy. Rozdílem těchto dvou smluv je působnost obcí, tedy v prvním případě jde o výkon přenesené působnosti, a naopak druhý typ smlouvy hovoří o spolupráci obcí v rámci výkonu jejich samostatné působnosti. Zákon o obcích vyjmenovává více příkladů tohoto typu smlouvy s tím, že nevyklučuje ani jiné další formy, které zde přímo neuvádí.

⁷⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) § 63 odst. 2

Jako poslední typ veřejnoprávní smlouvy koordinační podle zákona o obcích zde zmíním *veřejnoprávní smlouvu o vytvoření dobrovolného svazku obcí*. Tato smlouva není dle zákona přesně označena jako veřejnoprávní smlouva. Zákonem o obcích je tento svazek považován za právnickou osobu veřejného práva, jejímž cílem musí být ochrana a prosazování společných zájmů obcí. Jedná se například o oblasti školství, zdravotnictví, kultury a další. Vzniklý svazek je nutné zaregistrovat u příslušného krajského úřadu.

Závěr

Tématem mé bakalářské práce jsou veřejnoprávní smlouvy. Veřejnoprávní smlouvy je možné definovat jako dvoustranné či vícestranné právní úkony, na jejichž základě vznikají, mění nebo se ruší práva a povinnosti subjektů veřejného práva. Svoji práci jsem se snažila postavit tak, aby přinesla komplexní přehled institutu veřejnoprávních smluv zahrnující exkurz do jeho historického vývoje, současnou právní úpravu včetně jednotlivých druhů smluv a podrobnější popis příkladů zvláštních zákonů upravující veřejnoprávní smlouvy.

Veřejnoprávní smlouvy patří mezi činnosti, jež spadají do výkonu veřejné správy. Touto problematikou se právní teoretici zabývali již za doby Rakouska-Uherska, a také v první polovině 20. století. Následovalo období druhé světové války a socialismu, kdy byla právní úprava veřejnoprávních smluv více méně v útlumu. Důležitost tohoto pojmu se vrátila až s příchodem demokracie a samozřejmě obecné právní úpravy veřejnoprávních smluv ve správním řádu, který nabyl účinnosti až v roce 2006. Právě až od tohoto roku se veřejnoprávní smlouvy začaly objevovat mnohem častěji, proto si dovoluji říci, že jde o pojem poměrně moderní.

Svou bakalářskou práci jsem rozdělila do jedenácti kapitol, přičemž úplně první věnuji pojmu veřejná správa, jehož vysvětlení hned na začátku práce považuji za velmi důležité pro následné pochopení problematiky veřejnoprávních smluv. V dalších třech kapitolách jsem se zabývala již konkrétně pojmem veřejnoprávní smlouvy, jejich historickému vývoji a aktuální obecnou právní úpravou ve správním řádu. Pátou kapitolou jsem se pokusila přiblížit členění na jednotlivé druhy veřejnoprávních smluv. Dalšíh pět kapitol jsem věnovala procesním aspektům veřejnoprávních smluv, jako je uzavírání, změna obsahu, výpověď či zrušení smlouvy, popřípadě přezkum souladu s právními předpisy nebo spory z veřejnoprávních smluv. Ve zbylé kapitole jsem se podrobněji zaměřila na právní úpravu veřejnoprávních smluv dle zvláštního zákona, konkrétně zákon o obcích.

Veřejnoprávní smlouvy jednoznačně patří do moderní formy veřejné správy. Jejich důležitým znakem je snaha o zapojení co nejvíce soukromých subjektů do výkonu veřejné správy. Institut veřejnoprávních smluv je prostředkem, který nepochybně napomáhá k dosažení kvalitnějšího a efektivnějšího výkonu veřejné správy. Aktuálně se nejčastěji využívá veřejnoprávních smluv koordinačních, především na úrovni obcí. Jelikož se tento institut bude dle mého názoru neustále vyvíjet a rozhodně nezanikne, bylo by jistě přínosné se tomuto tématu v dalších pracích věnovat mnohem více do hloubky jak z hlediska teoretického, tak z pohledu praxe.

Resume

The topic of this bachelor's thesis are public law contracts. Public law contracts can be defined as bilateral or multilateral legal operations that establish, change or repeal rights and duties in the public law area. Thesis offers complex point of view at public law contracts involving their development in history, actual legal regulations and introduction of particular types of public law contracts.

Thesis is divided into 11 chapters. For better understanding of public law contract matters I consider understanding the functioning of the actual public administration important and for that reason I dealt with this topic firstly. Secondly, I dealt with the history development, the actual legal regulations and the introduction of concrete types of the particular term "public law contract." Lastly, I described in detail the legal regulations of public law contracts according to special rule.

Public law contract is a mean that helps achieving more quality and more effective performance of public administration. It mostly uses coordination public law contracts particularly on municipal level. Because of the fact that this institute will be by my opinion still in development and surely will not cease to exist it would be definitely beneficial to give more in – depth view on this topic in future work from the theoretical and the practical point of view.

Přehled pramenů

1) SEZNAM LITERATURY

- BARTÁK, P. Veřejnoprávní smlouvy. Plzeň, 2012. diplomová práce. ZČU v Plzni. vedoucí práce. J. Malast
- ČERNÝ, P. a kol. Průvodce novým správním řádem. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8.
- GERLOCH, A. Teorie práva. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1
- GROSPÍČ, J., L. VOSTRÁ a J. ČERMÁKOVÁ. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6
- HÁLEKOVÁ, I. Veřejnoprávní smlouvy. Praha, 2015. diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze. vedoucí práce J. Vedral.
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: Obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1
- HENDRYCH, D. a kol. Správní věda: Teorie veřejné správy. 4. aktual. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014 ISBN 978-80-7478-561-0
- HOETZEL, J. Československé správní právo: Část všeobecná. Praha: Melantrich, 1937
- HOETZEL, J. Nauka o správních aktech. Praha: Bursík a Kohout, 1907
- HOETZEL, J. Slovník veřejného práva československého. Brno: Polygrafia, 1929.
- HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. 5. vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-071-0
- KADEČKA, S. a kol. Správní řád. Praha: ASPI, a. s., 2006. ISBN 80-7357-226-5
- SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-110-6
- SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. vyd. Praha: ASPI- Wolters Kluwer, 2009. ISBN 987-80-7357-382-9
- VEDRAL, J. Správní řád – Komentář. Praha: Polygon, 2006. ISBN 80-7273-134-3
- VEDRAL, J., VÁŇA, L. a další. Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1

2) PRÁVNÍ PŘEDPISY

- Zákon č. 69/1976 Sb., o národních výborech
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

3) INTERNETOVÉ ZDROJE

- JEMELKA, L. Veřejnoprávní smlouvy. CI Consult & Research [online]. Praha, c2011-2019 [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/tematicke-okruhy/show-article/verejnopravni-smlouvy>
- <https://www.zakonyprolidi.cz>
- PODANÝ, S. Veřejnoprávní smlouvy jako forma činnosti územní samosprávy [online]. Brno, 2015 [cit. 2019-03-17]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/cf6pd/Verejnopravni_smlouvy_jako_forma_cinnosti_uzemni_samospravy.pdf diplomová práce. Masarykova univerzita. vedoucí práce P. Havlan.
- SVOZILOVÁ, G. Veřejnoprávní smlouvy [online]. Brno, 2008 [cit. 2019-03-17]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/nvcq2/dipl.pdf> diplomová práce. Masarykova univerzita. vedoucí práce P. Havlan.

Přílohy

- Příloha č.1 – vzor veřejnoprávní smlouvy o výkonu některých činností obecní policie na úseku veřejného pořádku

Veřejnoprávní smlouva na výkon agendy obecní (městské) policie

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

Článek I.

Smluvní strany

1. Obec X

zastoupená starostou obce:

se sídlem:

IČO:

kraj Plzeňský

(dále jen „obec X“)

a

2. Obec Y

zastoupená starostou obce:

se sídlem:

IČO:

kraj Plzeňský

(dále jen „obec Y“)

Článek II.

Předmět smlouvy

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

Článek III.

Smluvní rozsah výkonu přenesené působnosti

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

Článek IV.

Úhrada nákladů

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

NEBO

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

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

Článek V.

Doba trvání smlouvy

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

NEBO

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

Článek VI.

Společná ustanovení

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

V dne

V dne

.....

.....

(jméno, příjmení)

(jméno, příjmení)

starosta obce X

starosta obce Y