

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

Diplomová práce

Veřejnoprávní smlouvy

Předkládá: Bc. Josef Fictum

Vedoucí diplomové práce: Mgr. Jan Lego, Ph.D.

Datum vypracování práce: březen 2020

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Veřejnoprávní smlouvy“ zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V plzni dne 28. března 2020

.....

vlastnoruční podpis

Poděkování

Chtěl bych poděkovat vedoucímu mé diplomové práce Mgr. Janu Legovi, Ph.D., za užitečné a cenné rady, které mně poskytl při zpracovávání této práce. Také bych chtěl poděkovat své rodině za podporu při studiu.

Obsah

Úvod.....	1
1. POJEM VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	3
2. VÝVOJ VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV NA NAŠEM ÚZEMÍ	5
2.1 Období do roku 1948.....	5
2.2 Období mezi lety 1948 až 1989	6
2.3 Období mezi lety 1989 až 2006	7
2.4 Období od roku 2006 do současnosti.....	8
3. CHARAKTERISTIKA VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	9
3.1 Rozdíly mezi veřejnoprávními a soukromoprávními smlouvami	9
3.2 Uzavírání veřejnoprávních smluv	10
3.3 Přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy.....	13
3.4 Změna obsahu veřejnoprávní smlouvy.....	15
3.5 Výpověď veřejnoprávní smlouvy	16
3.6 Zrušení veřejnoprávní smlouvy.....	17
3.7 Spory z veřejnoprávních smluv v judikatuře.....	20
3.7.1 <i>Zhodnocení názoru zvláštního senátu</i>	<i>23</i>
3.8 Použití jiných částí zákona nebo občanského zákoníku	25
4. KOORDINAČNÍ VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY.....	28
4.1 Subjekty veřejnoprávních smluv koordinačních.....	28
4.2 Veřejnoprávní smlouvy koordinační podle zákona o obcích.....	30
4.2.1 <i>Veřejnoprávní smlouva podle § 63 zákona o obcích.....</i>	<i>31</i>
4.2.2 <i>Veřejnoprávní smlouva podle § 66a zákona o obcích</i>	<i>33</i>
4.2.3 <i>Náležitosti smluv podle § 63 a 66a zákona o obcích</i>	<i>34</i>
4.3 Veřejnoprávní smlouvy koordinační podle zákona o obecní policii.....	36
4.3.1 <i>Veřejnoprávní smlouva podle § 3a zákona o obecní policii</i>	<i>37</i>
4.3.2 <i>Veřejnoprávní smlouva podle § 3b zákona o obecní policii.....</i>	<i>39</i>
4.3.3 <i>Náležitosti smluv podle § 3a a 3b zákona o obecní policii.....</i>	<i>40</i>
4.4 Veřejnoprávní smlouvy koordinační podle stavebního zákona	41

4.4.1 Veřejnoprávní smlouva podle § 6 odst. 2 stavebního zákona	42
4.5 Dohoda mezi Úřadem práce a kontaktním místem veřejné správy.....	44
4.6 Vybrané koordinační smlouvy na území České republiky	45
4.6.1 Koordinační dohoda o vzájemné spolupráci za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.....	46
4.6.2 Veřejnoprávní smlouva na zajištění odchyту toulavých a opuštěných zvířat	50
4.6.3 Koordinační veřejnoprávní smlouva mezi obcemi	55
4.6.4 Veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické podatelny.....	57
5. SUBORDINAČNÍ VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY.....	61
5.1 Veřejnoprávní smlouvy subordinační podle stavebního zákona.....	64
5.2 Veřejnoprávní smlouvy subordinační podle zákona o zaměstnanosti.....	65
5.3 Veřejnoprávní smlouvy subordinační v ostatních právních předpisech	66
5.4 Vybrané subordinační smlouvy na území České republiky	69
5.4.1 Smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě	69
5.4.2 Smlouva o poskytnutí dotace.....	70
6. SMLOUVY MEZI ÚČASTNÍKY.....	73
7. VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY V ZAHRANIČÍ.....	75
7.1 Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí – Německo.....	75
7.2 Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí – Švýcarsko	76
7.3 Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí – Rakousko	77
Závěr	79
Resumé.....	81
Seznam literatury a použitých zdrojů.....	83

Úvod

Jako téma své diplomové práce jsem si zvolil téma veřejnoprávních smluv hned z několika důvodů. Se správním právem, stejně jako přímo s veřejnoprávními smlouvami se setkávám během celého svého studia, a zároveň veřejnoprávní smlouvy považuji za zajímavý institut právě správního práva. Sám jsem se také chtěl o této problematice dozvědět více, a zajímalo mne, jak vlastně taková smlouva musí vypadat v praxi, a co všechno musí obsahovat. Čtenářům jsem se rozhodl nabídnout podrobnější pojednání o veřejnoprávních smlouvách, případně je tímto tématem i zaujmout.

Na začátku své práce jsem se zaměřil především na historii a vůbec vývoj smluv na našem území, protože mi přišlo poměrně zajímavé sledovat, jak se smlouvy dostávaly do našeho povědomí a také do právní úpravy. Dále jsem se již zaměřil na obecnou charakteristiku veřejnoprávních smluv, ve snaze ukázat jak může být taková smlouva vůbec založena, změněna, vypovězena či nakonec zrušena. Snažil jsem se také nastínit rozdíly mezi smlouvou veřejnoprávní a soukromoprávní, což často nemusí být pro čtenáře, který se o danou problematiku příliš nezajímá zřejmé.

V následujících kapitolách jsem podrobně rozebíral druhy smluv, tedy smlouvy koordinační, subordinační a smlouvy mezi účastníky. Zde jsem se snažil přehledně ukázat, v jakých zákonech můžeme jednotlivé druhy veřejnoprávních smluv najít, jaké podmínky musí být splněny při jejich uzavírání či smluvní strany, které je uzavírají. Na tomto místě jsem také uvedl několik smluv, které již byly v praxi uzavřeny, ve kterých jsem se snažil co nejsrozumitelněji ukázat a popsat, jak má vlastně konkrétní smlouva vypadat, co má obsahovat, kdo ji uzavírá a pro jaký účel je vlastně uzavírána. Zde je myslím vidět, jak mohou být veřejnoprávní smlouvy užitečné při řešení různých problémů z pohledu práva.

Poslední kapitolu ve své diplomové práci jsem věnoval zahraniční úpravě veřejnoprávních smluv, a také její komparaci s naší právní úpravou. Zde bylo myslím zajímavé pozorovat, jak naše právní úprava veřejnoprávních smluv částečně vycházela z úpravy německé, kterou je tedy možno považovat za jakousi předlohu v institutu veřejnoprávních smluv.

Při psaní diplomové práce jsem vycházel z mnoha pramenů, ať literárních, judikatury či některých internetových zdrojů, a překvapilo mne, že neexistuje téměř žádná literatura, která by byla přímo zaměřena pouze na veřejnoprávní smlouvy jako celek. Veřejnoprávní smlouvy se však vyskytují v celé řadě učebnic správního práva, ať již pouze zmínka o nich či

hlubší text. Oporu jsem našel také v mnohé judikatuře, konkrétně v rozsudcích a usnesení soudů, a samozřejmě také v zákonech, kdy v celé řadě zákonů jsou veřejnoprávní smlouvy obsaženy, ačkoli zde vždy nemusí být přímo zmíněné jako pojem „veřejnoprávní smlouva“, ale například jako různé dohody.

Svoji diplomovou práci jsem strukturoval do celkem sedmi kapitol, s řadou podkapitol, ve kterých jsem se snažil i čtenářům, kteří se o danou problematiku primárně nezajímají nebo těm, kteří se o ní chtějí dozvědět něco nového detailně, ale zároveň srozumitelně popsat, jak u nás veřejnoprávní smlouvy fungují.

Z následujících řádků a stran v mé práci si již může každý čtenář udělat vlastní obrázek o institutu veřejnoprávních smluv v České republice, o jejich využitelnosti či problematice. Práce je psaná převážně popisným způsobem, který jsem u tohoto tématu považoval za nutný, a doufám, že v ní každý čtenář, který bude mít o veřejnoprávní smlouvy zájem, najde to, co se o této zajisté zajímavé problematice chce zrovna dozvědět.

1. POJEM VEŘEJNÁ SPRÁVA

Jelikož jsou veřejnoprávní smlouvy jedním z druhů forem činnosti subjektů veřejné správy, nejprve blíže vysvětlím pojem veřejná správa.

Veřejnou správu jako takovou, lze poměrně obtížně pozitivně definovat. Tento stav může být dán tím, že svým přístupem a hledisky, věda správního práva nemůže postihnout tak složitý jev, jako je právě správa ve vší své komplexnosti. Jiný pohled na sociální i ekonomické vědy a s tím spojené vytváření vědních oborů na pomezí již konstituovaných oborů přináší spíše nové dílčí pohledy nežli nějaké přijatelné vymezení jevu správy. Silně se prosazuje snaha zaměnit mezi sebou pojem „správa“ spolu s pojmem „management“ a tento pojem poté uplatňovat, avšak tento přístup k veřejné správě se může uplatnit spíše ve vnitřní organizační struktuře než v externím působení veřejné správy jako služby občanům a institucím v rámci společenství lidí, kteří jsou spjati s určitým územím, zájmem či majetkem.¹

Samotný pojem veřejná správa lze charakterizovat, jak už z názvu vypovídá vykonáváním veřejného zájmu a jako součást moci výkonné. Jedná se o činnost, které je vykonávána ve veřejném zájmu, při řízení veřejných záležitostí a o záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle či účelu, která je zásadně zaměřená do budoucna. K pojmu veřejné správy se však přistupuje v negativním a pozitivním pojetí. V negativním pojetí je veřejná správa výkonem státní moci (veřejné moci), který není zákonodárstvím, soudnictvím ani vládnutím. Na rozdíl od správy soukromé spočívá v obstarávání záležitostí – úkolů státu a dalších nositelů veřejné správy.

Veřejnou správu lze členit podle více kritérií:

a.) Podle nositelů je rozlišována:

- **státní správa**, jejímž nositelem je stát. Může být vykonávána jako přímá, kdy vykonavateli jsou orgány státu nebo jako nepřímá, kdy jsou vykonavateli v rámci přenesené působnosti orgány jiných nositelů veřejné správy, jedná se především o orgány územních samosprávných korporací,

- **samospráva** – územní profesní a jiná, svěřená samosprávným korporacím principem decentralizace,

¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., str.1.

- **ostatní veřejná správa** – například veřejná služba v oblasti televizního vysílání či poskytování služby veřejnosti šířením slovního a obrazového zpravodajství z České republiky.

b.) Podle právní formy:

- **výsostná správa** – správa, která je uskutečňována formami správního práva a vykonavatelé veřejné správy přitom disponují mocenskou pravomocí,

- **veřejná správa uskutečňovaná prostředky soukromého práva** – Jedná se o správu fiskální, při níž stát či jiný nositel správy vystupuje jako osoba ve smyslu soukromého práva při zajišťování veřejných potřeb.

c.) Podle úkolů

- **správa zásahová** – Pro tento druh činnosti veřejné správy je typické vydávání povolení, příkazů, zákazů, například v rámci správního dozoru nebo zajišťování veřejného pořádku,

- **správa pečovatelská** – V jejím rámci se zajišťuje například dopravní, školská nebo zdravotnická infrastruktura či se poskytují veřejné dávky,

- **správa programová a plánovací** – například územní plánování.²

Veřejná správa se také člení podle stupně určitosti právní regulace nebo podle směru působení. Protože je však moje diplomová práce na téma veřejnoprávní smlouvy, budu se v dalších částech věnovat tomuto tématu.

² KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9., str. 6-7.

2. VÝVOJ VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV NA NAŠEM ÚZEMÍ

Problematika veřejnoprávních smluv není v našem právním řádu ničím novým. Tento institut byl uznáván již právní praxí i teorií Rakouska-Uherska a následně i Československé republiky. Na veřejnoprávní smlouvy bylo již tehdy pohlíženo jinak než na smlouvy soukromoprávní. Rozdíly byly spatřovány jednak v úpravě veřejnoprávních smluv pomocí norem správního práva a také v rozdílných důsledcích rozporu takové smlouvy se zákonem, včetně řešení sporů z takových smluv.³

2.1 Období do roku 1948

I když na našem území historicky neexistovala žádná ucelená právní regulace veřejnoprávních smluv, která by se podobala té současné, jejich konkrétní hmotněprávní úpravy se ve zvláštních zákonech vyskytovaly. Obecné otázky veřejnoprávních smluv, jakožto i jejich třídění tak byly předmětem právní vědy, přičemž zřejmě nejúplnější pojednání podává Jiří Hoetzel, který dělil veřejnoprávní smlouvy na ty, které se uzavíraly mezi:

a) státem a občanem,

b) mezi veřejnoprávními svazy, tehdy, když tyto osoby činily dohody o uspořádání věcí, které tvořily součást jejich veřejnoprávní působnosti,

c) mezi soukromými osobami.

Jiří Hoetzel také zároveň pojímal veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi veřejnoprávními svazy z širšího hlediska, přičemž ty, které podle stávající právní úpravy v § 160 správního řádu jsou označovány jako koordinační, tvořily pouze jejich výseč. Pro tuto oblast typické smlouvy o společném výkonu působnosti na úrovni obcí byly umožněny již v období monarchie na základě čl. VII zákona č. 18/1862 ř.z. Obecní zřízení však nebylo tvořeno jen tímto zákonem. V jednotlivých zemích jej provádělo moravské zřízení obecní č.

³ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 765-766.

4/1864, slezské zřízení obecní č. 17/1863 a české zřízení obecní č. 7/1864. Rozdíly mezi těmito předpisy byly minimální, proto dále vycházelo pouze z českého obecního zřízení.⁴

V květnu roku 1948 byla přijata nová ústava, která znamenala likvidaci parlamentní demokracie a územní samosprávy, bez jejíž přítomnosti jsou veřejnoprávní smlouvy mezi veřejnoprávními svazy a v jejich rámci smlouvy koordinační jen těžko životním institutem.⁵

2.2 Období mezi lety 1948 až 1989

Jelikož na našem území nefigurovaly prakticky žádné jiné subjekty veřejné správy, které by se podobaly těm současným, tak bylo samozřejmě vyloučeno, aby mezi nimi docházelo k uzavírání veřejnoprávních smluv, které by zaručovaly státu samosprávu. Když právní řád výjimečně obsahoval možnost uzavírat obdobné smlouvy, šlo zpravidla o dohody v rámci státu nebo mezi státem a družstevními nebo jinými společenskými organizacemi. Tyto zmíněné organizace byly z hlediska svého postavení a vztahů ke státním orgánům poměrně svérázným subjektem veřejné správy a po čase na ně byly přenášeny některé agendy státní správy. V tomto období byla problematika veřejnoprávních smluv opomíjena, snad kromě jediné výjimky, kterou byla stať B. Voženílka z roku 1979, která byla publikovaná ve Správním právu.

Jako příklad z této doby lze uvést smlouvu podle § 37 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů, kterou mohl uzavřít národní výbor s jiným národním výborem, státními, družstevními nebo jinými společenskými organizacemi o společném použití prostředků, pokud šlo o plnění jejich společných úkolů.

Obdobu veřejnoprávních smluv, které známe v současnosti, avšak pouze v rámci státu, poté obsahoval § 119 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, podle kterého pokud šlo o stavbu nebo opatření, která se měla uskutečnit v územním obvodu více krajů, mohly se okresní národní výbory dohodnout, jaký stavební úřad provede řízení a následně vydá rozhodnutí. V téměř totožné úpravě, která byla ovšem redukována pouze na stavby či na opatření uskutečňované v územním obvodu více okresů místo krajů bylo dané ustanovení účinné až do 30.6.1998.

⁴ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 13-14.

⁵ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. ISBN 80-7179-794-4., str. 107.

2.3 Období mezi lety 1989 až 2006

V tomto období byl velice důležitý mezník, a to přijetí ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č.100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, jímž došlo nejen ke zrušení soustavy národních výborů jako orgánů státní správy, ale také k obnovení územní samosprávy na ústavní úrovni.

V návaznosti na tuto úpravu pokračoval zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, který obsahoval dohodu o sloučení obcí, ale především možnosti obcí v rámci téhož okresu uzavřít mezi sebou dohodu o zabezpečení výkonu přenesené působnosti – zde jako zajímavost uvedu, že zvláštní úpravu až do roku 2002 obsahoval § 53 odst. 2 nynějšího zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle kterého mohla obec v případě absence podmínek pro projednávání přestupků uzavřít dohodu o zabezpečení jejich projednávání s jinou obcí.

Obce také mohly vytvářet dobrovolné svazky obcí, nicméně v té době ještě jako právnické osoby v soukromém právu v podobě zájmového sdružení právnických osob.⁶

Uvedený zákon o obcích byl poté s účinností od 12.11.2000 nahrazen současným zákonem o obcích, který zvolil k převodu výkonu přenesené působnosti mezi obcemi formu nařízení okresního úřadu vydaného k návrhu obcí sousedících. Tento stav se změnil v souvislosti s reformou veřejné správy, kdy v důsledku novely provedené zákonem č. 313/2002 Sb., kterým se zákon o obcích mění, byly s účinností od 12.7.2002 do zákona o obcích začleněny § 63 a 66a v současném znění. V této době se veřejnoprávním smlouvám začala opětovně věnovat právní věda. Za možný důvod, proč tomu tak bylo lze považovat fakt, že spolu se smlouvami, které jsem uvedl výše, byla do zákona o obcích zapracována též některá obecná pravidla pro jejich uzavírání a publikaci, samozřejmě také pro změnu, rušení a řešení sporů z nich vyplývajících.

České zákonodárství hledalo inspiraci v německém systému, podle něhož se každá smluvní strana může podřídit okamžitému výkonu povinnosti, který vyplývá z veřejnoprávní smlouvy, nicméně pouze v případě smluv subordinačních. Omezení vykonatelnosti povahou veřejnoprávní smlouvy již ovšem návrh zákona na rozdíl právě od toho německého neobsahoval, tento fakt vyplýval pouze z důvodové zprávy. Toto řešení má smysl zejména v situaci, kdy může subordinační veřejnoprávní smlouva nahradit jakékoliv správní

⁶ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 15-16.

rozhodnutí, jak můžeme vidět právě v Německu. Jako příklad lze uvést dohodu o náhradě škody nahrazující vydání správního rozhodnutí podle § 111 zákona o vojácích z povolání, samozřejmě za současné právní úpravy.

2.4 Období od roku 2006 do současnosti

V následujícím volebním období Poslanecké sněmovny byla již vláda se svým návrhem správního řádu i přes některé peripetie úspěšná a provizorní obecná úprava veřejnoprávních smluv tak byla s účinností od 1.1.2006 nahrazena částí pátou nového správního řádu vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod č. 500/2004 Sb.⁷

⁷ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 17-18.

3. CHARAKTERISTIKA VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV

Samotný pojem „veřejnoprávní smlouva“ není z pohledu práva lehké popsat, jak se může na první pohled zdát. Někteří autoři v souvislosti s traktováním veřejnoprávních smluv připomínají výrok v mé práci již zmíněného J. Hoetzela z roku 1907, že:

„otázka veřejnoprávních smluv patří k nejspornějším partiím právě veřejného vůbec a správního práva zvláště.“

Spory o tom, zda je určitý akt smlouvou veřejnoprávní či soukromoprávní nebo dokonce něčím jiným ostatně přetrvávají dodnes.⁸

Veřejnoprávními smlouvami se tedy rozumí kvalifikované dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo způsobují zánik právních vztahů v oblasti veřejné správy. Ostatně totožný popis předkládá zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který také říká, že veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem. Také uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy. Veřejnoprávní smlouva je také vždy posuzována podle svého skutečného obsahu.⁹

3.1 Rozdíly mezi veřejnoprávními a soukromoprávními smlouvami

Základním znakem, který by mohl odlišovat veřejnoprávní smlouvy od smluv soukromoprávních, jsou smluvní strany. Alespoň jednou z těchto stran je vždy orgán veřejné správy – správní úřad či orgán samosprávy. Relevantní však není, jaké strany smlouvu uzavírají, ale její veřejnoprávní obsah – materiální pojetí. Rozhodující význam tedy nemá fakt, zda takové smlouvy uzavírají orgány veřejné správy mezi sebou, orgány veřejné správy se soukromými osobami či soukromé osoby mezi sebou.

U orgánů veřejné správy je také důležité to, v jakém postavení se strany při uzavírání smlouvy nacházejí. Zda je obsah smlouvy vztahován k výkonu nevrchnostenské moci nebo výkonu moci vrchnostenské. V prvním případě jsou smlouvy sjednávány orgánem

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8., str. 177.

⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

samosprávy nebo správním úřadem – jménem státu, ve věcech soukromoprávních a v případě druhém se smlouva uzavírá v souvislosti s výkonem veřejné správy – veřejnoprávní smlouva. Rozdíl můžeme také spatřit v tom, že při uzavírání veřejnoprávních smluv není dána tak široká smluvní volnost, jako v soukromém právu. Nutným předpokladem jejich uzavření je existence konkrétního zákonného základu. Z tohoto vychází Ústavní odůvodnění, kdy platí, že výkon státní moci je možný jen na základě, v mezích a způsobem, který stanovuje zákon. Znamená to, že možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy musí stanovit zákon, nicméně v některých otázkách může odkázat i na soukromoprávní předpisy, například na občanský zákoník.¹⁰

3.2 Uzavírání veřejnoprávních smluv

U veřejnoprávní smlouvy je důležité, že musí být vždy uzavřena písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být na stejné listině. Pokud jsou smluvní strany přítomny současně, je taková smlouva uzavřena okamžikem připojení podpisu poslední smluvní strany. Pokud smluvní strany současně přítomné nejsou, je smlouva uzavřena okamžikem, kdy její návrh opatřený podpisy ostatních osob, jimž byl určen, dojde navrhovateli smlouvy. Pokud zákon stanoví, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu, je tato smlouva uzavřena dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci. Správní orgán, který dal k uzavření smlouvy souhlas, poté zveřejní tuto smlouvu na své úřední desce.

Jak jsem již ve své práci zmiňoval, nezbytnou náležitostí veřejnoprávní smlouvy je, že musí být uzavřena písemně a projevy vůle smluvních stran musí být na téže listině. Pokud by písemná forma nebyla dodržena, neuplatnila by se jako v případě občanskoprávních smluv automaticky neplatnost veřejnoprávní smlouvy, ale bylo by nutné postupovat dále podle uvedených ustanovení správního řádu a domoci se zrušení takové smlouvy by bylo možné dle § 165 správního řádu. Pokud by se však jednalo například o smlouvu mezi obcemi o splnění nějakého konkrétního úkolu podle zákona o obcích, poté by se uplatnila přednostně speciální úprava § 48 odst. 1 zákona o obcích, a taková smlouva, která by nebyla písemně uzavřena, či by byla uzavřena bez souhlasu zastupitelstva obce, by byla automaticky neplatná.

Podobně jako je tomu v občanském právu, je i veřejnoprávní smlouva uzavřena okamžikem, kdy je přijat návrh smlouvy. V tomto případě je nutné doložit podpisy osob, které jsou oprávněny k uzavření takové smlouvy. Může to být osoba, která je oprávněná

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8., str. 178-179.

jednat za právnickou osobu, ale také zmocněnec na základě plné moci. Smlouva je poté skutečně uzavřena připojením podpisu poslední smluvní strany. To však samozřejmě platí pouze tehdy, jsou-li smluvní strany přítomny současně. V případě, že nejsou, je smlouva uzavřena teprve okamžikem, kdy návrh veřejnoprávní smlouvy opatřený podpisy ostatních osob, kterým byl určen, skutečně dojde navrhovateli smlouvy. Jelikož se zde v případě doručování nepostupuje podle § 19 a násl., není možno uplatnit fikci doručení podle § 24 správního řádu. Také musí tato smlouva být podepsána oprávněnými osobami vlastnoručně a je tedy vyloučeno v tomto případě použití mechanických prostředků.¹¹

V určitých případech zákon stanoví, že je k uzavření veřejnoprávní smlouvy nutný souhlas správního orgánu. Taková smlouva je pak uzavřena teprve dnem, kdy tento souhlas udělovaný ve správním řízení nabude právní moci. V některých případech však bývá poukazováno na logický rozpor tohoto zákonného požadavku, neboť souhlas by měl být podle jazykového výkladu získán předem, ještě před podpisem smlouvy, kdy ještě nemusí být definitivní text smlouvy znám. Z gramatického výkladu lze dovodit, že souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy je nutné získat ještě před jejím podpisem, protože pokud by tomu bylo naopak, nejednalo by se o souhlas, ale o schválení, což je gramaticky, ale i obsahově považováno za jiný druh správního aktu. Vzniká zde tedy teoretická fikce předčasného uzavření veřejnoprávní smlouvy, neboť v řízení o souhlasu s uzavřením smlouvy je správnímu orgánu předkládána již konečná verze návrhu smlouvy, určená k podpisu.¹²

Fakticky by souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy předem mohl být udělen zřejmě jen za podmínky, pokud by byl text smlouvy při svém předkládání správnímu orgánu ke schválení již jasně určen a výrazně by se neměnil. Také si můžeme představit situaci, kdy je podána žádost o vyslovení souhlasu ještě před stanovením konečného textu smlouvy s tím, že po stanovení tohoto textu bude žádost správnímu orgánu doplněna.

Je povinnost správního orgánu, který dal souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy, zveřejnit tuto smlouvu na své úřední desce a to dle § 26 správního řádu. Podle § 66c odst. 3 zákona o obcích musí navíc být veřejnoprávní smlouva, která je uzavřena obcí přístupná každému na obecním úřadu obce, která je její smluvní stranou. Příkladem může být smlouva mezi účastníky podle § 162 správního řádu. Souhlas nadřízeného správního orgánu vyžadují

¹¹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 789-790.

¹² ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0., str. 73.

v souladu s § 160 odst. 5 rovněž všechny veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy. Schválení krajským úřadem vyžaduje například dohoda o oddělení části obce podle § 22 odst. 6 zákona o obcích.

Za situace, kdy by veřejnoprávní smlouva byla uzavřena se souhlasem správního orgánu, je tento souhlas, jak stanovuje § 166 odst. 1 správního řádu, nezbytný také k uzavření dohody o změně veřejnoprávní smlouvy. Je však otázkou, jaké důsledky může zrušení uděleného souhlasu správním orgánem mít, například v rámci mimořádných nebo dozorčích opravných prostředků. Ve správním řádu tuto situaci nenajdeme, vyjma zrušení souhlasu k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 160 v § 165 odst. 4. Pokud na tento problém pohlížíme ze zásady právní jistoty, lze se domnívat, že ani zrušením tohoto souhlasu veřejnoprávní smlouva automaticky nezaniká. Zániku smlouvy by bylo možné dosáhnout pouze způsoby uvedenými ve správním řádu, zejména tedy jejím zrušením v přezkumném řízení podle § 165 SpŘ.

Za zajímavou problematiku také považuji ustanovení § 164 odst. 4, které řeší národnostní menšiny žijící na území České republiky a situaci, kdy je veřejnoprávní smlouva vyhotovena v jazyce příslušníků národnostní menšiny. Stanoví, že vyžaduje-li správní orgán překlad takové smlouvy, která se týká záležitostí národnostní menšiny, náklady na překlad nehradí příslušníci této menšiny, ale za splnění podmínek § 16 odst. 4 správní orgán.

Aby však mohly tyto podmínky být splněny, musí se jednat o národnostní menšinu, která žije na území České republiky tradičně a dlouhodobě. Příslušníci těchto menšin mají v souladu s § 16 správního řádu i čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod právo jednat před správním orgánem a činit mu podání v jazyce své menšiny. Pokud správní orgán nemá úřední osobu, která je znalá jazyka národnostní menšiny, musí příslušníkovi této menšiny obstarat tlumočnicka, který je zapsaný v seznamu tlumočnicků. Náklady tlumočení a náklady na pořízení překladu v tomto případě nese právě správní orgán.¹³

¹³ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 791-792.

3.3 Přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy

Před úpravou veřejnoprávních smluv byl jejich přezkum nejasný, a diskutovalo se o tom, zda se mají posuzovat v civilním nebo správním soudnictví. Nicméně po nabytí účinnosti nového správního řádu je již zřejmé, že přezkum spadá do jurisdikce správních soudů, avšak zprostředkovaně – po rozhodnutí sporu či přezkumu orgánem veřejné správy.¹⁴

Ve své práci nicméně přezkum veřejnoprávních smluv více rozeberu, v mnohých ohledech je totiž poměrně komplikovanou záležitostí.

Samozřejmě je třeba stejně jako u jiných právních úkonů dodržovat a kontrolovat to, aby smlouvy byly v souladu s právními předpisy. Pokud srovnáváme s občanskoprávními smlouvami, je třeba tak činit již proto, že z důvodu zachování právní jistoty obecně nepřipadá v úvahu neplatnost veřejnoprávních smluv. Výjimkou zde byl již zrušený § 48 odst. 1 zákona o obcích.

Přezkum zákonnosti zahajuje správní orgán z úřední povinnosti a ke zrušení veřejnoprávní smlouvy může dojít i nad rámec důvodů neplatnosti soukromoprávních smluv. Strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, může dát podnět, aby bylo provedeno přezkumné řízení, a to do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla. Jedná se o subjektivní lhůtu, pro kterou není rozhodující, kdy se daná osoba o důvodu zahájení přezkumného řízení objektivně mohla dozvědět, ale to, kdy se tak skutečně stalo.

S podněty k zahájení správního řízení z moci úřední se nakládá podle § 42 správního řádu. Tomu, kdo podnět učinil, je třeba do 30 dnů sdělit, zda bylo zahájeno správní řízení nebo zda k němu nebyly shledány dostatečné důvody, avšak pouze za podmínky, pokud o to výslovně požádá.

Pokud dospěje správní orgán v přezkumném řízení k závěru, že byla veřejnoprávní smlouva uzavřena v rozporu s právními předpisy. Tuto smlouvu zruší. Výjimkou by byla pouze situace, podle § 94 odst. 4 správního řádu. Přezkumné řízení by správní orgán beze změny smlouvy zastavil. I zde však musíme nahlížet na to, zda by újma, která by zrušením

¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8., str. 187.

nebo změnou smlouvy vznikla některému z účastníků, který z ní nabyl práva v dobré víře, nebyla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

Považuji za zajímavé zmínit možný problém, který by mohl nastat v případě, kdy by bylo rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy následně zrušeno. Dalo by se předpokládat, že již dříve zrušená veřejnoprávní smlouva by se znovu nemohla obnovit, s ohledem na zásadu právní jistoty. Je zde však další možnost, a to domáhat se náhrady škody vzniklé zrušeným rozhodnutím o zrušení veřejnoprávní smlouvy po správním orgánu, který je vydal. Náhradu škody by v tomto případě bylo možné požadovat podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹⁵

Ustanovení § 165 odst. 7 správního řádu stanoví, že se na přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy nebo jejích jednotlivých částí s právními předpisy použijí obdobně ustanovení o přezkumném řízení podle hlavy XI části druhé správního řádu. Například tedy platí, že soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy je nutno posuzovat dle právního stavu a skutkových okolností v době jejího uzavření. Možnost k dodatečné změně právní úpravy je možná pouze na návrh smluvní strany v případě postupu podle § 167 odst. 1 písm. c správního řádu. K vadám smlouvy, o kterých nelze mít důvodně za to, že by mohly mít vliv na soulad této smlouvy s právními předpisy, se nepřihlíží.¹⁶

Mimo jiné se na přezkum veřejnoprávních smluv neuplatní lhůty, podle § 96 odst. 1, který říká, že:

„Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.“¹⁷

Tuto problematiku uvádí také § 92 odst. 2:

¹⁵ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 793-794.

¹⁶ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 797-798.

¹⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

„Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.“¹⁸

Tyto lhůty jsou totiž vázány na právní moc rozhodnutí a není možné je uplatnit u úkonů, které nejsou rozhodnutím, a u kterých nelze hovořit o právní moci.

Poslední odchylkou je skutečnost, že se ustanovení, která upravují účinky rozhodnutí, nepoužijí obdobně, ale pouze přiměřeně, tedy s ohledem na specifika řízení.¹⁹ K tomuto také podala stanovisko judikatura NSS, konkrétně rozsudek ze dne 28.8.2014, ve kterém je uvedeno:

„Na určení věcné příslušnosti pro rozhodnutí o žádosti podle § 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004 o určení, že veřejnoprávní smlouva dle § 161 téhož zákona není účinná, je nutno analogicky aplikovat § 165 odst. 5 resp. § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu z roku 2004. Věcně příslušným je tak správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy.“²⁰

3.4 Změna obsahu veřejnoprávní smlouvy

Obsah veřejnoprávní smlouvy lze změnit pouze písemnou dohodou smluvních stran, zásadně za splnění stejných podmínek, které jsou vyžadovány pro platné uzavření smlouvy. Pro učinění a přijetí návrhu na změnu veřejnoprávní smlouvy platí tedy stejný postup jako v případě návrhu na její uzavření.

Návrh na změnu veřejnoprávní smlouvy je tak možné zrušit, pokud projev o zrušení dojde osobě, které je určen, dříve nebo alespoň současně s návrhem změny. I tento návrh samozřejmě zaniká uplynutím lhůty, která v něm byla pro přijetí určena. Případně také uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované veřejnoprávní smlouvy a k rychlosti prostředků, které navrhovatel smlouvy použil pro zaslání návrhu smlouvy – pokud v ní nebyl návrh smlouvy přijat nebo okamžikem, kdy projev o odmítnutí návrhu smlouvy dojde jejímu navrhovateli.

¹⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 798.

²⁰ Rozsudek NSS ze dne 28.8.2014, čj. 7 As 100/2014 – 52.

Dohoda o změně smlouvy nabývá účinnosti stejně jako samotná smlouva. Pokud bylo k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu nebo třetí osoby, je tohoto souhlasu třeba i k uzavření dohody o změně veřejnoprávní smlouvy. Uplatní se zde ustanovení § 164 odst. 3 správního řádu, podle kterého platí, že pokud zákon stanoví, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy – uzavření dohody o změně veřejnoprávní smlouvy, je třeba souhlasu správního orgánu, je tato smlouva uzavřena (změněna) dnem, kdy nabude tento souhlas právní moci. Správní orgán, který dal souhlas k uzavření (změně) smlouvy, tuto smlouvu zveřejní již ve změněné podobě na své úřední desce.²¹

3.5 Výpověď veřejnoprávní smlouvy

Protože veřejnoprávní smlouva musí být podle § 164 odst. 1 správního řádu učiněna písemně, z logiky věci musí mít písemnou formu i její výpověď. Veřejnoprávní smlouva může být vypovězena jen tehdy, pokud to bylo v dané smlouvě dohodnuto smluvními stranami a současně (hovoříme tedy o kumulativních podmínkách) byla stanovena výpovědní lhůta.

V případě, že by tak dohodnuto nebylo a smluvní strany chtěly možnost vypovězení připustit, musely by změnit obsah dané smlouvy společně s možností vypovězení a poté doplnit délku výpovědní lhůty do této smlouvy. Bez této změny by veřejnoprávní smlouvu nebylo možné vypovědět a pouze v souladu s § 167 správního řádu zrušit.²²

Poradní sbor ministerstva vnitra se v minulosti zabýval otázkou, zda lze v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu přezkoumávat zákonnost výpovědi z veřejnoprávní smlouvy. Podle již zmíněného paragrafu je možno přezkoumávat soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. Z tohoto faktu lze rovněž vyvodit, že lze přezkoumávat soulad smluvních dodatků s právními předpisy, a to buď samostatně, nebo jako součást nového znění smlouvy po uzavření dodatku. Jedná se totiž rovněž o dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, kterými se mění obsah veřejnoprávní smlouvy.

Výpověď z veřejnoprávní smlouvy je však jednostranným úkonem smluvní strany a nejedná se na rozdíl od dodatku o součást veřejnoprávní smlouvy, ale o jednostranný úkon, který je povahou spíše blíže návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy. Takový návrh musí

²¹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 799.

²² JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 799.

být akceptován ostatními smluvními stranami, a pakliže není, rozhodne o něm příslušný správní orgán ve sporném řízení. Výpověď tedy nemůže být předmětem přezkumu zákonnosti v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu. Pokud se některá ze smluvních stran domnívá, že výpověď z veřejnoprávní smlouvy byla podána v rozporu se zákonem, může podat návrh na zahájení sporného řízení. V tomto řízení pak příslušný správní orgán rozhodne, zda byla výpověď z veřejnoprávní smlouvy podána v souladu se zákonem a smlouva tak pozbyla právních účinků, nebo zda byla podána v rozporu se zákonem a nadále trvá.²³

3.6 Zrušení veřejnoprávní smlouvy

K zániku veřejnoprávní smlouvy může dojít více způsoby. Pokusím se je proto srozumitelně popsat.

Veřejnoprávní smlouva může zaniknout dohodou smluvních stran o jejím ukončení, ale také její výpovědí podle § 166 správního řádu. Ke zrušení veřejnoprávní smlouvy může dojít rovněž uplynutím doby, na kterou byla veřejnoprávní smlouva uzavřena, zrušením v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu, ale také jejím zrušením podle § 167 správního řádu.

Veřejnoprávní smlouvu je možné zrušit podle § 167 správního řádu na návrh smluvní strany ze zákonem taxativně stanovených důvodů. Návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy – obligatorně písemný, může být podán za podmínky, že to ve veřejnoprávní smlouvě bylo dohodnuto. Zde lze pozorovat, že zákon ponechává v diskreci smluvních stran určit si specifický důvod zrušení smlouvy. Dále může také být podán, pokud jsou podstatně změněny poměry, které se jeví jako rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, a plnění této smlouvy není možné na smluvní straně z tohoto důvodu spravedlivě požadovat, ale také pokud se veřejnoprávní smlouva dostala do rozporu s právními předpisy, kde jako příklad lze uvést změnu legislativy.

Dalším důvodem zrušení veřejnoprávní smlouvy může být fakt, že to vyžaduje ochrana veřejného zájmu či vyšly najevo skutečnosti, které již v době uzavírání této smlouvy existovaly, ale nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy. Je zde však podmínka

²³ Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 76 ze dne 2. 3. 2009 [online]. [cit. 28-03-2020]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

uplatnění, a to skutečnost, že smluvní strana musí prokázat, že by se znalostí těchto skutečností veřejnoprávní smlouva neuzavřela.

U výše popsaného důvodu uvedu konkrétní příklad, a sice ten, když by byla uzavřena veřejnoprávní smlouva, na základě které by jedna obec přenesla svoji agendu vyřizování přestupků na jinou obec, protože by neměla žádnou vhodnou osobu, která by její vyřizování mohla zabezpečit, a vyřizovaných přestupků by bylo ročně jen několik. Pokud by se však okolnosti změnily a těchto přestupků by bylo nově několik desítek nebo stovek a obec, která smluvně převzala vyřizování této agendy, by to již nezvládala časově, právě to by mohl být důvod ke zrušení uvedené veřejnoprávní smlouvy, protože setrvání ve smlouvě by zřejmě již nebylo možné spravedlivě požadovat.²⁴

Vlastní postup, který vede ke zrušení veřejnoprávní smlouvy je upraven v § 167 odst. 2 a 3 správního řádu. Ustanovení odstavce 2 v tomto případě dopadá na situace, kdy je podán smluvní stranou z některého či rovnou z několika důvodů, uvedených v odstavci 1 návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy a ostatní smluvní strany spolu s tím vysloví souhlas. V tomto případě platí, že smlouva zaniká dnem, kdy dojde tento zmíněný souhlas písemně smluvní straně, která podala návrh. Pokud je smluvních stran více, než dvě, je postup stejný, jen je pro zánik veřejnoprávní smlouvy rozhodující, kdy došel smluvní straně, která návrh podala, souhlas poslední ze smluvních stran.²⁵ Pokud smluvní strany nebo jen některá z nich se zrušením smlouvy nesouhlasí, postupuje se podle odstavce 3 § 167 správního řádu, který říká, že:

„Pokud některá ze stran se zrušením veřejnoprávní smlouvy nesouhlasí, může o zrušení veřejnoprávní smlouvy na žádost smluvní strany, která podala návrh podle odstavce 1, rozhodnout správní orgán příslušný podle § 169 odst. 1.“²⁶

Pokud nastane případ, že byl k uzavření veřejnoprávní smlouvy nezbytný souhlas správního orgánu (v případě veřejnoprávních smluv jde o § 160 odst. 5 nebo podle § 162), vyžaduje se tento souhlas i ke zrušení samotné veřejnoprávní smlouvy. Zde můžeme pozorovat rozdíl oproti výpovědi podle § 166 odst. 2, kdy tento souhlas není potřebný.

²⁴ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 801.

²⁵ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 802.

²⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

V případě zrušení rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení správního řádu či soudního řádu správního, by se tato smlouva nemohla znovu obnovit, s ohledem na zásadu právní jistoty, jejíž nezbytnou součástí je předvídatelnost práva, společně s legitimní předvídatelností postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Vyloučena však není ani možnost domáhat se – podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, náhrady škody vzniklé zrušením rozhodnutím o zrušení veřejnoprávní smlouvy po správním orgánu, který ji vydal.

V problematice rušení veřejnoprávních smluv se také můžeme setkat se situací, kdy se postupuje podle § 167 odst. 2 správního řádu, a to v případě, kdy je podán smluvní stranou návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy a ostatní smluvní strany s tím vysloví souhlas. Již probírané ustanovení § odst. 3 správního řádu naopak dopadá na situace, kdy smluvní strany nebo pouze některá z nich se zrušením smlouvy nesouhlasí. V tomto případě nemůže dojít k zániku veřejnoprávní smlouvy bez integrace správního orgánu. Smluvní strana by se tedy musela obrátit na správní orgán, který je příslušný k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv podle § 169 odst. 1 správního řádu.

Tímto orgánem chápeme buď:

- 1) Ministerstvo vnitra (pro koordinační smlouvy mezi krajem a jakýmkoli jiným subjektem, pro koordinační smlouvy mezi obcemi s rozšířenou působností navzájem, ale i pro další koordinační smlouvy mezi obcemi, pokud si projednávání sporu, který z nich vzniká, vyhradí)
- 2) Krajský úřad (pro koordinační smlouvy mezi obcemi, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, pokud si Ministerstvo vnitra nevyhradilo tuto pravomoc)
- 3) Jiný správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, pokud jde o jinou veřejnoprávní smlouvu podle § 160 správního řádu.

Jestliže není takového společně nadřízeného správního orgánu, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady, které jsou nadřazeny správním orgánům, nadřízených smluvním stranám. V případě subordinačních veřejnoprávních smluv je k provedení přezkumného řízení příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou takové veřejnoprávní

smlouvy, a v případě veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas.²⁷

3.7 Spory z veřejnoprávních smluv v judikatuře

Již po vstupu správního řádu v účinnost začalo vycházet najevo, že zákon spory z veřejnoprávních smluv blíže nespécifikuje. Otázka řešení sporů z veřejnoprávních smluv je důležitá pro určení, jaký orgán veřejné moci je k rozhodování toho kterého sporu věcně příslušným. Dospělo se ke zřejmému závěru, že k řešení sporů ohledně plnění veřejnoprávních závazků vyplývajících z takových smluv jsou příslušné správní orgány.²⁸

Úprava veřejnoprávních smluv, kterou najdeme v zákoně, však nevylučuje, aby mezi jejími ustanoveními byla i ustanovení soukromoprávní. Stanovisko k tomu vydal i zvláštní senát, podle jehož názoru je nezbytné zkoumat smlouvu v celém jejím rozsahu a zároveň i v jednotlivých částech, přičemž je jasné, že v sobě může obsahovat jak prvky veřejnoprávní tak i ty soukromoprávní. Například ujednání o půjčce je proto třeba podřadit pod příslušná ustanovení OZ. Na tuto problematiku tak nahlížíme jako na spor, který vyplývá ze soukromoprávního vztahu, který zásadně náleží rozhodovat civilním soudům podle § 7 odst. 1 OSŘ.²⁹

Pokud se podíváme na spor mezi navrhovatelem a odpůrcem, tento spor nemusí skončit pouze rozhodnutím ve věci, ale podle § 141 odst. 8 správního řádu je možné, aby uzavřeli smír, který podléhá schválení správního orgánu. Pokud tento případ nastane, správní orgán zkoumá, zda smír neodporuje právním předpisům či veřejnému zájmu, a pokud jsou tyto podmínky uspokojeny, smír je schválen.

Hmotněprávní ustanovení § 169 správního řádu vymezuje věcnou příslušnost, kterou rozumíme, které správní orgány rozhodují spory z veřejnoprávních smluv. Písmena a) a b) poukazují na případy koordinačních veřejnoprávních smluv uzavřených nejčastěji územními samosprávnými celky – obcemi a kraji. Pokud se jedná o koordinační veřejnoprávní smlouvu mezi krajem a jakýmkoli jiným subjektem, rozhoduje tyto spory z ní vzniklé Ministerstvo vnitra.

²⁷ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 802-803.

²⁸ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 44.

²⁹ Usnesení zvláštního senátu ze dne 19.10.2010, sp. zn. Konf 13/2010.

Ustanovení § 169 odst. 1 písm. a) správního řádu tedy obsahuje jak veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi více kraji, tak i smlouvy mezi krajem a jiným správním orgánem, a to i pokud by se nejednalo o územní samosprávný celek. Ministerstvo vnitra dále rozhoduje spory ze smluv uzavřených mezi obcemi s rozšířenou působností, nikoli však mezi obcí s rozšířenou působností a obcí, která takovou působnost nemá. Toto je poměrně logické, protože Ministerstvo vnitra uděluje k uzavření těchto smluv po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem podle § 66a zákona o obcích souhlas. To, jakým obcím byl svěřen výkon rozšířené působnosti, určuje zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Pokud se jedná o obce s rozšířenou působností, musí se jednat pouze o takové veřejnoprávní smlouvy, které se týkají přenesené působnosti. V rámci samostatné působnosti totiž o té rozšířené nelze vůbec hovořit a spory z veřejnoprávních smluv mezi obcemi týkající se samostatné působnosti rozhoduje krajský úřad.³⁰

Největší obtíže však činí určení věcné příslušnosti stran plnění závazků, které se sice veřejnoprávních smluv týkají, ale mají svůj původ v mimosmluvním závazku. Buď je zde způsobená škoda, nebo bezdůvodné obohacení. Za stěžejní rozhodnutí, které určilo další směr rozhodovací praxe ohledně sporů o vydání bezdůvodného obohacení, které má svůj původ v uzavřené veřejnoprávní smlouvě, bylo usnesení zvláštního senátu ze dne 30.6.2006, sp. zn. Konf 132/2005. Zvláštní senát shrnul své rozhodnutí do myšlenky, že pokud je podání podle svého označení i obsahu žalobou na vydání bezdůvodného obohacení, přísluší o něm rozhodovat soudu v občanském soudním řízení. Soud tedy nemůže popřít svoji pravomoc jen proto, že podle jeho názoru by se žalobce měl domáhat sporné částky za použití prostředků správního řízení.

Na tento závěr navázal Nejvyšší soud, který doplnil, že zatímco u sporů ze smluv jde o náležitý výklad smluvních ujednání společně s vymezením práv a povinností, které ze smluv plynou pro jejich účastníky, u sporů z bezdůvodného obohacení jde jen o zjištění, zda bylo plněno na úkor jiného bez odpovídajícího právního titulu. Ve sporech z veřejnoprávní smlouvy je potřeba řešit autoritativně neshody, které se týkají práv a povinností v oblasti

³⁰ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 806.

veřejného práva, jež jsou upravovány právě těmito smlouvami, a je tedy namístě, aby o těchto sporech rozhodovaly výhradně správní orgány.³¹

Jako příklad uvedu usnesení právě Nejvyššího soudu:

„Jde-li o spor z bezdůvodného obohacení, je třeba zkoumat, zda bylo poskytnuto majetkové plnění, zda existoval odpovídající právní titul pro jeho poskytnutí, a zda tím došlo na cizí úkor k majetkovému prospěchu z bezdůvodného obohacení povinné osoby, a vznikl tak v souladu s ustanoveními § 451 a 489 ObčZ 1964 závazkový vztah, jenž je v souladu s § 2 odst. 1 ObčZ 1964 vztahem občanskoprávním, a tedy podléhající pravomoci civilních soudů dle § 7 OSŘ. Ustanovení občanského zákoníku upravující vztahy z bezdůvodného obohacení přitom nijak neodlišují situace, bylo-li mezi stranami plněno na základě domnělého titulu z oblasti veřejného či soukromého práva, a není tak důvodu soudu upírat právo posouzení, zda právní titul z oblasti veřejného práva byl či nebyl dán, neboť § 135 OSŘ výslovně počítá s možností, aby si soud učinil úsudek o otázkách, o nichž jinak přísluší rozhodovat jinému orgánu.“³²

V případně veřejnoprávních smluv subordinačních je podle § 161 správního řádu příslušný k rozhodování sporů z těchto smluv správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou takové veřejnoprávní smlouvy. Který orgán je nadřízeným, je třeba posuzovat s ohledem na § 178 správního řádu a úpravu ve zvláštních právních předpisech.

Například pokud by se jednalo o smlouvu o ochranných podmínkách památného stromu podle § 39 Zákona o ochraně přírody a krajiny mezi vlastníkem dotčeného pozemku a orgánem, který je oprávněn k vyhlášení těchto ochranných podmínek, řešil by případný spor z této smlouvy krajský úřad jako správní orgán, který je nadřízený pověřenému obecnímu úřadu.

Rozhodnutí, které bylo o sporu z veřejnoprávní smlouvy vydané ve sporném řízení nelze napadnout řádným opravným prostředkem ani proti němu nelze podat odvolání či rozklad. Není proto třeba zohledňovat zvláštní ustanovení o odvolání ve sporném řízení, protože odvolání či rozklad zde nemohou podat účastníci ani podle § 27 odst. 1 ani podle § 27 odst. 2 správního řádu. Toto ustanovení můžeme vnímat tak, že přispívá k právní jistotě

³¹ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 44-45.

³² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.1.2011, sp. zn. 28 Cdo 4410/2010.

smluvních stran, které tak nebudou v nejistotě o výsledku jejich sporu po dobu projednávání řádných opravných prostředků.

Uplatnit by bylo možné pouze mimořádné a dozorčí opravné prostředky, kterými jsou například obnova řízení, přezkumné řízení či vydání nového rozhodnutí nebo stížnost.³³

Pro lepší pochopení zde uvedu příklady z judikatury:

„Na určení věcné příslušnosti pro rozhodnutí o žádosti podle § 142 odst. 1 správního řádu z roku 2004 o určení, že veřejnoprávní smlouva dle § 161 téhož zákona není účinná, je nutno analogicky aplikovat § 165 odst. 5, resp. § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu z roku 2004. Věcně příslušným je tak správní orgán nadřazený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy.“³⁴

„Dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů dle ust. § 21 odst. 2 zákona o památkové péči je tedy subordinační dohodou dle ust. § 161 správního řádu, přičemž podle ust. § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu je k rozhodování sporů z takové smlouvy příslušný správní orgán nadřazený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy. Městský soud proto rozhodl správně, pokud žalobu pro nedostatek pravomoci soudů ve správním soudnictví podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) SŘS odmítl, neboť tento nedostatek podmínky řízení je neodstranitelný.“³⁵

3.7.1 Zhodnocení názoru zvláštního senátu

Zvláštní senát vysvětlil pojem spor z veřejnoprávní smlouvy tak, že se jím rozumí spor nejen o plnění konkrétního ujednání, které vyplývá z veřejnoprávní smlouvy souladné se zákonem, ale i takový spor, v němž se jedná o práva a povinnosti mimosmluvní povahy, avšak související s veřejnoprávní smlouvou byť i vzdáleně. Typicky se jedná o bezdůvodné obohacení a náhradu škody.

S tímto faktem je však v rozporu výsledek formálně systematického výkladu. V rámci tohoto výkladu jsou uplatňovány argumenty, které vyplývají ze systému zákonodárství, mezi které můžeme zařadit i nadpisy členící jednotlivé části právních předpisů.

³³ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 808-809.

³⁴ Rozsudek NSS ze dne 28.8.2014, sp. zn. 7 As 100/2014.

³⁵ Rozsudek NSS ze dne 26.10.2011, sp. zn. 7 As 99/2011.

V této souvislosti je důležitý především nadpis nacházející se nad § 169 správního řádu, který zní „závazky z veřejnoprávních smluv“, stejně tak i nadpis páté části toho samého zákona, který zní „veřejnoprávní smlouvy“. Tyto nabývají na podstatnosti právě tehdy, pokud je jazykový význam interpretovaného ustanovení nejasný. V takovém případě nadpisy plní výkladovou funkci.

Nadpis je totiž vnímán jako integrální součást právního předpisu, kterým zákonodárce vyjadřuje, že se určitá ustanovení vztahují k dané věci a tím spolu obsahově souvisejí.

Vzhledem k tomu, že závazek z bezdůvodného obohacení a náhrady škody má mimosmluvní povahu a nejedná se o veřejnoprávní smlouvu ani o závazek z ní, je nutné interpretaci provedenou zvláštním senátem považovat za nekorektní. Tento problém dokládá i znění § 169 správního řádu, které hovoří o smluvních stranách a v odstavci 1 písm. e) o uzavření veřejnoprávní smlouvy. Pokud je absence takové smlouvy a naopak vznikla existence vzniklé škody způsobené jejím neuzavřením, nemůže být řeč o smluvních stranách, ani o jejím uzavření.³⁶

Lze však souhlasit s výrokem J. Hoetzela, podle kterého:

„Nároky obsahově úplně stejné mohou být buď veřejnoprávní, tak soukromoprávní podle svého odůvodnění, tj. podle toho, o jaký důvod vzniku se opírají.“³⁷

Nicméně pokud zákon správním orgánům pravomoc k rozhodování sporů z bezdůvodného obohacení a náhrady škody výslovně nesvěřuje, je nutné dovodit, že by tyto nároky měly mít soukromoprávní povahu, a k rozhodování o nich by tak měly být povolány civilní soudy. Zde zmíním závěr Ústavního soudu, který připomíná, že z ústavního zákazu odepření spravedlnosti vyplývá povinnost obecných soudů vyplňovat mezery v zákonech tam, kde by opak vedl k faktické nevymahatelnosti nároku.³⁸

Toto tvrzení dokládá i Zákon o podpoře regionálního rozvoje v § 18 odst. 17, podle kterého se při vymáhání škody, způsobené zprostředkujícím subjektem při výkonu této funkce založené veřejnoprávní smlouvou postupuje podle občanského soudního řádu.

³⁶ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 46-47.

³⁷ HÁCHA, Emil, Antonín HOBZA, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA, ed. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Polygrafia, 1929.

³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 4.3.2004, sp. zn. III. ÚS 495/02.

V dotčeném rozhodnutí zvláštního senátu jde o úvahy *de lege ferenda*, tedy co by jako zákon mělo platit vycházející z představy o úpravě vhodné a nevhodné. Především v otázce vymezení pravomoci lze mít za to, že text zákona není vhodné přepisovat interpretací pouze proto, že se daný závěr může někomu jevit jako závěr, který vyvolává praktické problémy. I přesto je však potřeba respektovat rozhodnutí zvláštního senátu, protože zavazuje nejen strany kompetenčního sporu a účastníky řízení, ve kterém daný spor vznikl, nýbrž precedenčně dopadá i na všechny podobné případy. Rozhodnutí je tedy závazné nejen pro soudy, které jsou stranami příslušného kompetenčního sporu, ale i pro všechny soudy a všechny orgány a osoby, jimž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

3.8 Použití jiných částí zákona nebo občanského zákoníku

Vzhledem k faktu, že by nebylo vhodné vypisovat v části páté správního řádu, která je věnována veřejnoprávním smlouvám všechna ustanovení správního řádu, které je zde možno ještě použít, odkazuje ustanovení § 170 na obdobné použití části první správního řádu, a také přiměřené použití ustanovení části druhé tohoto zákona.

Zároveň při uzavírání, změně, zrušení či sporech z veřejnoprávních smluv je nutno respektovat základní zásady činnosti správních orgánů podle hlavy II části první správního řádu. Zásada zákonnosti a ochrany veřejného zájmu je navíc zmiňována i v § 159 odst. 2 správního řádu, když uvádí, že veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, také je nesmí obcházet a musí být vždy v souladu s veřejným zájmem.

Je také možné aplikovat související ustanovení části druhé, a vzhledem k úzkému vztahu s touto částí i část třetí správního řádu. Ze třetí části se uplatňují zejména ustanovení o sporném řízení podle § 141. Také zde platí přednost speciální právní úpravy, a stanoví-li část pátá určité odchylky od části první, druhé nebo třetí správního řádu, tyto odchylky se uplatní přednostně. Pokud se podíváme na sporné řízení, které se použije u sporů z veřejnoprávních smluv podle § 169, nelze použít například řádné opravné prostředky, byť to § 141 obecně připouští.³⁹

Uplatnění zde také nachází například ustanovení o přezkumném řízení, na které odkazuje § 165 odst. 7 správního řádu, když uvádí, že:

³⁹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 810-811.

„Není-li v odstavcích 1 až 6 stanoveno jinak, platí pro přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy obdobně ustanovení o přezkumném řízení s tím, že správní orgán není vázán lhůtami uvedenými v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2; při určení účinků rozhodnutí se přiměřeně použije ustanovení § 99.“⁴⁰

Tato ustanovení se pak uplatní obdobně, tedy v celém rozsahu, a nikoli přiměřeně, jak stanoví pro druhou část obecně § 170.

Přestože není pro veřejnoprávní kontraktaci dána stejně široká smluvní volnost jako pro kontraktaci soukromoprávní, platí pro uzavírání veřejnoprávních smluv podobné principy, které známe z občanského práva. Ustanovení § 170 správního řádu proto odkazuje na přiměřené použití ustanovení občanského zákoníku, pokud to nevyklučuje povaha a účel veřejnoprávních smluv. S ohledem na § 170 by dokonce bylo možné považovat většinu ustanovení § 163 o uzavírání veřejnoprávních smluv za nadbytečnou. Zákonodárce však zřejmě chtěl alespoň zásadnější ustanovení o kontraktaci dát do správního řádu výslovně, aby nebylo sporu o přiměřeném užití.

Vzhledem k některým specifikům veřejnoprávních smluv a s ohledem na princip právní jistoty ve veřejnoprávních vztazích nelze aplikovat ustanovení z občanského zákoníku o:

- 1) neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti
- 2) ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném
- 3) ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele
- 4) ustanovení o postoupení smlouvy (nejde-li o právní nástupnictví)
- 5) ustanovení o započtení

Namísto neplatnosti či odstoupení od smlouvy, případně změny v osobě dlužníka nebo věřitele, je však možné provádět přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy podle § 165 správního řádu. Také provádět její změnu nebo ji vypovědět za podmínek § 166 nebo rozhodovat o jejím zrušení podle § 167.

I když nelze použít ustanovení o neplatnosti smlouvy podle občanského zákoníku, je možné, pokud to stanoví zvláštní zákon, uplatnit neplatnost rovněž u některých veřejnoprávních smluv. Například § 48 odst. 1 zákona o obcích stanoví, že smlouva mezi

⁴⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

dvěma nebo více obcemi ke splnění konkrétního úkolu musí být v písemné formě a musí být předem schválena zastupitelstvy obcí, jinak je neplatná.⁴¹

V tomto případě je na místě uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.11.2013, ve kterém je uvedeno:

„I na veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace, uzavřenou mezi krajem a příjemcem dotace, se vztahuje § 170 část věty za středníkem správního řádu z roku 2004, podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku z roku 1964, s výjimkou ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, a ustanovení o započtení.“⁴²

⁴¹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 811.

⁴² Rozsudek NSS ze dne 28.11.2013, sp. zn. 7 Afs 98/2013.

4. KOORDINAČNÍ VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY

V této části své práce se budu zabývat myslím nejdůležitější a nejobsáhlejší tematikou z veřejnoprávních smluv, kterou je jejich rozdělení na jednotlivé druhy smluv. Nejprve se budu věnovat veřejnoprávním smlouvám koordinačním.

Koordinační veřejnoprávní smlouvy mohou být uzavírány mezi různými subjekty veřejné správy neboli mezi osobami veřejného práva. Je však potřeba rozlišovat, že i mezi těmito subjekty jsou uzavírány i smlouvy soukromoprávní.

Koordinační smlouvy v tomto pojetí nejsou dohody, uzavírané mezi orgány či organizačními složkami jediné osoby veřejného práva. V naší praxi se vyskytovaly a stále vyskytují především různé dohody o součinnosti nebo spolupráci mezi různými správními úřady. V některých případech však lze mít pochybnosti o tom, jaký charakter mají právní účinky takových správních úkonů. V platném správním právu se koordinační smlouvy objevují především v oblasti úpravy územní samosprávy. Samotný termín „veřejnoprávní smlouva“ se však začal užívat až v souvislosti s novelou obecního zřízení a zákona o obecní policii z roku 2002. Obecně se pak tohoto pojmu v pozitivním právu začalo užívat až právě v novém správním řádu.⁴³

4.1 Subjekty veřejnoprávních smluv koordinačních

Obecná úprava koordinačních veřejnoprávních smluv je obsažena v § 160 správního řádu, jehož odstavec 1 stanovuje, že 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, mohou za účelem plnění svých úkolů uzavírat vzájemně veřejnoprávní smlouvy.

Protože nejdůležitějším subjektem veřejné správy je stát, je také první ve výčtu subjektů v § 160 odst. 1 správního řádu, oprávněných k uzavírání koordinačních veřejnoprávních smluv. Pokud vystupuje jako účastník právních vztahů, bez ohledu na to, zda se jedná o soukromoprávní či veřejnoprávní vztahy, je považován za právnickou osobu. Stát se skládá z organizačních složek, které za něj prostřednictvím svého vedoucího jednájí, což samozřejmě platí i v případě uzavírání veřejnoprávních smluv.

⁴³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., str. 169.

Mimo státu jsou oprávněny veřejnoprávní smlouvy koordinační uzavírat také ostatní veřejnoprávní korporace, mezi které je nutno vedle korporací územních řadit i veřejnoprávní korporace profesní. Jako příklad lze uvést například Českou advokátní komoru nebo Českou lékařskou komoru. Je však třeba uznat, že uzavírání veřejnoprávních smluv nebude tak docela patřit do jejich tradiční náplně.

Naopak veřejnoprávní korporace, které známe jako územně samosprávné celky, jsou zdaleka nejpočetnějšími účastníky těchto veřejnoprávních smluv, jak z důvodu svého množství, tak i pokud bereme ohled na široké spektrum příležitostí, které jsou jim k tomu právní úpravou poskytovány.

Za další subjekty, které ze zákona považujeme za oprávněné k uzavírání tohoto druhu veřejnoprávních smluv, jsou všechny ostatní právnické osoby zřízené zákonem. Jde o různorodou skupinu právnických osob, do které bez nároku na úplnost spadají zejména veřejné vysoké školy, společně s dalšími vykonavateli veřejné správy, ze kterých zmíním například Všeobecnou zdravotní pojišťovnu, Českou národní banku či Českou televizi. Nicméně opět je třeba zmínit, že stejně jako u profesních komor, ani u těchto právnických osob uzavírání veřejnoprávních smluv koordinačních v rámci jejich činnosti příliš očekávat nelze.

Poslední skupinou subjektů, které mohou za účelem plnění svých úkolů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy uzavírat veřejnoprávní smlouvy koordinační, jsou právnické a fyzické osoby, které vystupují jako nepřímí vykonavatelé veřejné správy, zejména při výkonu správního dozoru. V případě fyzických osob jde konkrétně o lesní stráž, mysliveckou stráž, rybářskou stráž a stráž přírody. Jak fyzická, tak i právnická osoba poté mohou na základě oprávnění a osvědčení, které vydal krajský úřad provozovat stanici technické kontroly.⁴⁴

⁴⁴ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 19-20.

4.2 Veřejnoprávní smlouvy koordinační podle zákona o obcích

Obce kromě své samosprávy vykonávají v souladu s § 7 odst. 2 zákona o obcích též i státní správu ve formě přenesené působnosti. Současný model je považovaný za důsledek reformy veřejné správy v podobě zrušení okresních úřadů, na základě čehož byla provedena nová kategorizace obcí.⁴⁵ Tato kategorizace je členěna na:

- 1) obce, jejichž orgány vykonávají státní správu pouze v základním rozsahu a jen ve správním obvodu, odpovídajícím jejich území.
- 2) obce, jejichž obecnímu úřadu byla svěřena působnost pověřeného obecního úřadu, který vykonává státní správu v širším rozsahu než orgány předchozích obcí a ve větším správním obvodu.
- 3) obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřad vykonává oproti ostatním obcím ještě další přenesenou působnost a ve větším správním obvodu než pověřený obecní úřad.⁴⁶

Právním předpisem, který vymezuje obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, je zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. K zajištění a usnadnění výkonu státní správy byla zároveň do zákona o obcích zakotvena úprava veřejnoprávních smluv o výkonu přenesené působnosti, v § 63 a 66a, na základě kterých může státní správa být vykonávána orgánem jiné obce, pokud je k jejímu výkonu příslušný orgán jedné obce.

Protože v důsledku uzavření těchto koordinačních veřejnoprávních smluv, které se postupem času stávaly hojně užívanými, dochází ke změně zákonem předvídané příslušnosti, mají tyto normativní povahu, a je tedy potřeba je považovat za pramen práva.⁴⁷

⁴⁵ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 71.

⁴⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., str. 84-85.

⁴⁷ Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10.2.2017, str. 12 [online]. [cit. 28-03-2020]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>.

4.2.1 Veřejnoprávní smlouva podle § 63 zákona o obcích

Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle které budou orgány jedné obce vykonávat tuto přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce nebo jiných obcí, které jsou účastníky takové veřejnoprávní smlouvy.

Z výše uvedeného tedy můžeme pozorovat, že předmětem této veřejnoprávní smlouvy nemusí být jen výkon přenesené působnosti prováděný obecním úřadem, ale i výkon přenesené působnosti, který je zajišťován všemi ostatními orgány včetně zvláštních orgánů obce podle § 106 zákona o obcích.

Předmětem veřejnoprávní smlouvy však nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům pouze některých obcí. Toto je především případ přenesené působnosti, svěřené obcím podle zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách a také vyhlášky Ministerstva vnitra č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon o matrikách. Veřejnoprávní smlouvy spolu nemohou podle tohoto ustanovení uzavřít ani obce s pověřenými obecními úřady a ani obce s rozšířenou působností, pokud by měla být předmětem takové smlouvy působnost svěřená jejich obecním úřadům nad základní rámec, kterým všechny obce bez rozdílu disponují.

Rozhodování o uzavření smlouvy náleží podle § 8 zákona o obcích do jejich samostatné působnosti a podle § 102 odst. 3 zákona o obcích primárně náleží radě obce. Rada však může tuto pravomoc svěřit starostovi obce nebo obecnímu úřadu. Další možnou variantou je, že si rozhodnutí o uzavření veřejnoprávní smlouvy vyhradí v souladu s § 84 odst. 4 zákona o obcích zastupitelstvo.

Dle statistiky Ministerstva vnitra bylo k 1.2.2017 uzavřeno více než sedm tisíc těchto smluv, přičemž téměř pět tisíc z nich se týká přestupkové agendy, což je s původním záměrem v rozporu. Podle záměru by totiž k jejich uzavírání mělo docházet pouze výjimečně. Takový obrovský počet smluv se zároveň negativně promítá do přehlednosti fungování veřejné správy a tato situace tak s sebou přinesla jak úvahy ohledně legislativních změn, tak už i konkrétní úpravu.

Pokud příslušný orgán obce neplní své úkoly vyplývající z přenesené působnosti, ani její výkon nezajistí buď zcela, nebo zčásti právě prostřednictvím uvedené veřejnoprávní smlouvy, rozhodne v souladu s § 65 zákona o obcích krajský úřad, že pro takovou obec bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního

obvodu daná obec patří. Krajský úřad také zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti a rozhoduje právě v přenesené působnosti, přičemž při vydávání rozhodnutí se nepostupuje dle správního řádu.⁴⁸

Protože předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je svěřena orgánům pouze některých obcí, bylo záhy po přijetí právní úpravy dovozeno, že obdobnou veřejnoprávní smlouvu mohou uzavírat všechny obce bez ohledu na to, zda se jedná o obec s rozšířenou působností, obec s pověřeným obecním úřadem či ostatní obce. Je zde však podmínka, že jejím předmětem je pouze přenesená působnost svěřená všem obcím.

Právě za účelem zpřehlednění a eliminace množství uzavíraných veřejnoprávních smluv v oblasti přestupkové agendy však byla z tohoto pravidla učiněna výjimka, a to přímo přestupkovým zákonem. Podle § 105 tohoto zákona může obec uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků pouze s obcí, která má rozšířenou působnost či s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se obec nachází. Tímto způsobem také může být přenesena pouze veškerá příslušnost k projednávání přestupků. Toto ustanovení však směřuje pouze na smlouvy uzavírané od 1.7.2017, takže na ty existující nijak nedopadá. Obce, které takovou veřejnoprávní smlouvu uzavírají, spolu nemusejí sousedit a podmínkou je pouze to, aby patřily do jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností.⁴⁹

V odborné literatuře můžeme najít zmínku o tomto komplikovaném problému, kde stojí následující:

„zákon toto omezující kritérium, tedy že smlouva může být uzavřena pouze mezi obcemi ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, obsahovat nemusel, neboť uzavření veřejnoprávní smlouvy přes hranice správních obvodů obcí s rozšířenou působností by žádné negativní důsledky nemělo, protože odvolacím orgánem je ve správním řízení krajský úřad, stačilo by tedy limitovat veřejnoprávní smlouvu správním obvodem krajského úřadu.“⁵⁰

⁴⁸ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 72-73.

⁴⁹ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 73-74.

⁵⁰ *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1., str. 350.

Tento závěr je však diskutabilní, protože jeho řešení by jistě vedlo k ještě větší nepřehlednosti uzavřených veřejnoprávních smluv.

4.2.2 Veřejnoprávní smlouva podle § 66a zákona o obcích

Obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle které bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat působnost přenesenou či její část pro obecní úřad jiné nebo jiných obcí s rozšířenou působností, které jsou účastníky této veřejnoprávní smlouvy. Zákon zde nehovoří obecně o orgánech obce, ale pouze o obecním úřadu obce s rozšířenou působností, což znamená, že v tomto ohledu lze za předmět veřejnoprávní smlouvy považovat pouze výkon státní správy svěřený obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, a nikoliv dalším orgánům.⁵¹

Zákon však výslovně nestanoví, že smluvní přenesení výkonu státní správy se má týkat přenesené působnosti v rozsahu, který byl svěřen výhradně obcím s rozšířenou působností. Z toho vyplývá, že předmětem takové smlouvy může být veškerá přenesená působnost, která je obecními úřady těchto obcí vykonávána. O uzavření takové smlouvy mohou rozhodnout tytéž orgány obce, jako u předchozí smlouvy, přičemž i v tomto případě půjde o rozhodnutí v samostatné působnosti.

K uzavření veřejnoprávní smlouvy je potřeba souhlasu Ministerstva vnitra, které jej vydává pro projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem. Poté co jsou naplněny podmínky, stanovené v § 159 správního řádu je v tomto případě na udělení souhlasu právní nárok. Protože však zákon hovoří o pouhém projednání s příslušným ústředním správním úřadem, je nepochybné, že nejde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, protože z úpravy veřejnoprávní smlouvy nevyplývá, že by takové stanovisko mělo být závazným pro výrokovou část rozhodnutí Ministerstva vnitra.⁵²

⁵¹ *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1., str. 363.

⁵² PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 74-75.

Podle Ministerstva vnitra bylo těchto druhů smluv uzavřeno ke dni 1.2.2017 překvapivě jen čtrnáct, což se jeví ve srovnání s počtem smluv podle § 63 zákona o obcích jako paradoxní záležitost.⁵³

Pakliže obecní úřad obce s rozšířenou působností nebude plnit své úkoly v rámci přenesené působnosti ani její výkon nezajistí prostřednictvím právě veřejnoprávní smlouvy, Ministerstvo vnitra rozhodne po projednání s věcně příslušným ústředním správním orgánem, že pro něj bude přenesenou působnost buď celou, nebo její část vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Jistě také stojí za to zmínit, že takto určená náhradní obec s rozšířenou působností, jejíž obecní úřad bude nově vykonávat přenesenou působnost, nemusí spadat do téhož správního obvodu krajského úřadu jako obec s rozšířenou působností, jejímuž obecnímu úřadu byl odňat výkon státní správy. Přesto se však v praxi bude zřejmě jednat o případ spíš výjimečný. I v tomto případě rozhodne Ministerstvo vnitra o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti a ani zde nebude rozhodovat podle správního řádu.

Stranami této smlouvy tedy mohou být pouze obce s rozšířenou působností, které spadají do téhož správního obvodu krajského úřadu, nikoliv další obce, což platí i o hlavním městě Praze společně s městskými částmi. Obdobně jako u předchozí veřejnoprávní smlouvy zde není vyloučeno, aby se smlouvy účastnilo těchto obcí více, čemuž také odpovídá i znění § 66a zákona o obcích. Zákon ale hovoří v množném čísle pouze v souvislosti s obcemi, jejichž výkon přenesené působnosti se v důsledku uzavření veřejnoprávní smlouvy ztenčí nebo dokonce zcela zanikne.⁵⁴

4.2.3 Náležitosti smluv podle § 63 a 66a zákona o obcích

Obě výše popsané veřejnoprávní smlouvy musejí dle § 63 odst. 2 a 66a odst. 2 zákona o obcích obsahovat totožné náležitosti, kterými jsou označení jejich účastníků, doba trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou jedna obec bude vykonávat pro obec jinou, a také způsob úhrady nákladů spojených s jejím výkonem.

⁵³ Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10.2.2017, str. 13 [online]. [cit. 28-03-2020]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>.

⁵⁴ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 75-76.

Obtížné by zde nemělo být označení účastníků smlouvy stejně jako další dvě náležitosti v podobě doby trvání smlouvy, která může být uzavřena buď na dobu určitou či neurčitou, a také vymezení rozsahu přenesené působnosti v podobě odkazu na příslušná ustanovení právních předpisů. Důraz by měl být kladen na ujednání o způsobu úhrady nákladů, které jsou spojené s výkonem přenesené působnosti, kterými jsou provozní a mzdové výdaje. Protože zákon obce při sjednávání její smluvní výše nikterak neomezuje, je jen na jejich úvaze, jak se dohodnou. Celkově upravuje právní řád financování výkonu státní správy na úrovni územních samosprávných celků pouze velmi obecně.⁵⁵

Za zmínku stojí situace, kdy bude předmětem veřejnoprávní smlouvy výkon přenesené působnosti, ke které je konkrétní obec jinak příslušná. V tomto případě by měla tato obec druhé smluvní straně převést veškerý příspěvek, který obdrží ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti podle § 62 zákona o obcích.

Ve výši smluvené částky by měla být zároveň zohledněna i skutečnost, že v souladu s § 7 odst. 1 písm. d) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů příjmy, které jsou z výkonu státní správy, zejména v podobě správních poplatků a z vybraných pokut náleží té obci, která takovou státní správu vykonává. Pokud je však předmětem pouze část výkonu přenesené působnosti, je určení výše nákladů už komplikovanější.

Příspěvek ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti navíc zpravidla nepokrývá veškeré náklady, vynaložené na jejich výkon, a proto jsou tyto výdaje podle § 9 odst. 1 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů hrazeny primárně obcí, která je právě tímto výkonem pověřena. Z tohoto vyplývá a předpokládá se, že k jejich úhradě je třeba použít i další příjmy rozpočtu obce, zejména daňové příjmy.⁵⁶

Výkon státní správy na základě veřejnoprávní smlouvy by neměl být založen na ziskové bázi, není tedy příliš časté, aby se obec dobrovolně zavázala k tomu, že ji bude vykonávat zčásti nebo zcela ze svého. V tomto ohledu budou muset obce najít takové řešení, aby výše úhrady odpovídala nejméně skutečně vynaloženým nákladům. Vyloučen ovšem není ani fakt, aby se v téže veřejnoprávní smlouvě obce dohodly na vzájemném a co nejvíce

⁵⁵ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 76.

⁵⁶ Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10.2.2017, str. 31 [online]. [cit. 28-03-2020]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>.

ekvivalentním převodu výkonu části státní správy, v důsledku čehož by mohla otázka úhrady nákladů být vyřešena zápočtem, nebo měla povahu nepeněžitého plnění.

Problematika určení nákladů stran výkonu státní správy je rozhodně důvodem, proč by měla být doba trvání veřejnoprávní smlouvy jen omezená, případně by měla být možnost vypovědět takovou smlouvu ve sjednané výpovědní lhůtě.

Odborná literatura se zmiňuje i o tom, že součástí těchto veřejnoprávních smluv může být i ustanovení o dočasném přidělení zaměstnanců, což koneckonců není vyloučeno, nicméně v tomto případě se bude jednat o ujednání soukromoprávní, které má povahu nepojmenované smlouvy, která je navíc podmíněná uzavřením písemné dohody mezi zaměstnancem a jeho stávajícím zaměstnavatelem. Tento postup navíc nebude za stávajícího stavu zřejmě ani příliš účelný, protože tyto veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány především z důvodu absence kvalifikovaných zaměstnanců v obcích, jejichž agenda státní správy se v jejich důsledku zužuje.⁵⁷

4.3 Veřejnoprávní smlouvy koordinační podle zákona o obecní policii

Podle § 1 odst. 1 zákona o obecní policii je obecní policie orgánem obce, který zřizuje a také zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou. Z tohoto je zřejmé, že obecní policie je fakultativním orgánem, a je tedy výhradně v pravomoci zastupitelstva, zda ji zřídí, či nikoliv.

Je to právě obec, která obecní policii nezřídila, která může v souladu s § 3a zákona o obecní policii uzavřít s jinou obcí, která se nachází v tom samém vyšším územním samosprávném celku, a která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na základě které bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené zákonem, a to i na území obce bez vlastní obecní policie. Tato smlouva je určena především pro dlouhodobou spolupráci.⁵⁸

Tento fakt naopak neplatí v případě další smlouvy, která je upravená v § 3b zákona o obecní policii takto:

⁵⁷ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 77-78.

⁵⁸ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 79.

„(1) K plnění úkolů podle § 2 nebo podle zvláštního zákona na území obce, kde je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (dále jen „krizový stav“)⁶ nebo kde je pořádána veřejnosti přístupná sportovní, kulturní nebo obdobná společenská akce, v souvislosti s níž lze předpokládat účast většího počtu osob, je starosta obce, na jejímž území je vyhlášen krizový stav nebo je společenská akce pořádána, oprávněn uzavřít se starostou jiné obce veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí strážníků.“

„(2) O uzavření veřejnoprávní smlouvy podle odstavce 1 informuje starosta obce, na jejímž území je vyhlášen krizový stav, hejtmána kraje, na jehož území se obec nachází; v případě, že je na území obce pořádána společenská akce, informuje starosta obce o uzavření veřejnoprávní smlouvy krajský úřad kraje, na jehož území se obec nachází.“⁵⁹

Uzavření výše zmíněné smlouvy je možné od 1.1.2018. Od tohoto data je účinným i nově znějící § 3c zákona o obecní policii, který stanovuje obligatorní náležitosti společně pro všechny uvedené smlouvy.

4.3.1 Veřejnoprávní smlouva podle § 3a zákona o obecní policii

Veřejnoprávní smlouva má v tomto případě zřejmou koordinační povahu, avšak liší se od smluv, obsažených v § 63 a 66a zákona o obcích. Protože jednou z jejích smluvních stran může být pouze obec, která obecní policii nezřídila, nemůže samozřejmě dojít k tomu, aby na jejím základě došlo k převodu výkonu působnosti z orgánu této obce na orgán jiné obce. Proto je třeba říci, že v daném případě se jedná spíše o rozšíření územní působnosti obecní policie jako orgánu jedné obce i na území další obce.

Je potřeba zmínit, že podle § 102 odst. 3 zákona o obcích smlouvu schvaluje obecní rada, která ovšem může svěřit tuto pravomoc i starostovi či obecnímu úřadu. Další variantou je, že si rozhodnutí o uzavření veřejnoprávní smlouvy vyhradí v souladu s § 84 odst. 4 zákona o obcích zastupitelstvo. Uzavření či změna obsahu této smlouvy jsou podmíněny souhlasem krajského úřadu.⁶⁰ Tato podmínka odpovídá § 160 odst. 5 správního řádu, podle kterého:

„Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou osoby uvedené v odstavci 1 vzájemně uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem

⁵⁹ Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

⁶⁰ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 80.

*nadřazeného správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.*⁶¹

Obtíže však může působit skutečnost, že obecní policie vykonává jak státní správu, tedy například působí na úseku provozu na pozemních komunikacích, tak také samosprávu v podobě zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Zejména dbá na dodržování obecně závazných vyhlášek obce, které jsou vydány jen k regulaci záležitostí spadajících do samostatné působnosti.

Nabízí se situace, kdy bude veřejnoprávní smlouvou stanoveno, že obecní policie jiné obce má na území obce, která ji nemá, vykonávat jen úkoly či jednotlivý úkol, který se bude řadit výhradně do samostatné působnosti této obce. I v takovém případě by měl být dle výslovného znění zákona o obecní policii krajským úřadem udělen souhlas k uzavření takovéto smlouvy. Obce mají v článku 8 Ústavy garantováno právo na samosprávu a stát může zasahovat do jejich činnosti dle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen tehdy, pokud to vyžaduje ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Je tedy zřetelné, že v této situaci by souhlas krajského úřadu byl do tohoto práva na samosprávu nepřijatelným zásahem.

Je tedy nezbytné interpretovat § 3 odst. 2 zákona o obecní policii v duchu ústavních pravidel tak, že veřejnoprávní smlouva vyžaduje ke svému uzavření souhlas krajského úřadu jen tehdy, pokud bude obecní policie na území jiné obce působit zcela nebo částečně v rámci přenesené působnosti.

Z povahy věci je tedy zřejmé, že jednou smluvní stranou bude vždy obec, která zřídila obecní policii a na druhé straně může vystupovat pouze obec, která obecní policii nemá. Toto pravidlo se setkalo i s kritikou, protože neumožňuje smlouvu uzavřít obci, která sice určitý počet strážníků má, ale v odůvodněných případech by jich potřebovala k dispozici větší počet.⁶²

Tento nedostatek našel řešení v již zmíněném novelizovaném § 3b zákona o obecní policii. Uvedenou smlouvu mohou také uzavřít jen obce ležící v témže vyšším územním samosprávném celku, což je poměrně nepříznivé zejména pro obce sousedící s hlavním městem Prahou, které je zároveň obcí i vyšším územním samosprávným celkem a jež je pro

⁶¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁶² VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o obecní policii: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-165-9., str. 70-72.

činnost obecní policie navíc jak personálně, tak i technicky vybaveno. V tomto ohledu by si nejspíše dané ustanovení zasloužilo legislativní úpravu.⁶³

4.3.2 Veřejnoprávní smlouva podle § 3b zákona o obecní policii

Od 1.1.2009 je oprávněn starosta obce, na jejímž území je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu, uzavřít se starostou jiné obce veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí strážníků k plnění úkolů na území krizovým stavem dotčené obce. S účinností od 1.1.2018 může být tato smlouva také uzavřena v případě, kdy je pořádána veřejnosti přístupná sportovní, kulturní nebo obdobná společenská akce na území dané obce, v souvislosti se kterou se dá předpokládat účast většího počtu osob.

Jelikož je krizový stav nahodilou událostí, je zřejmé, že smlouva může být uzavřena až po jeho vyhlášení a při pořádání společenské akce je nezbytné, aby k ní smluvní strany přistoupily ještě před uskutečněním konkrétního podniku. Zákon dává také pravomoc uzavřít uvedenou smlouvu starostům obcí. V některých případech však může být funkce starosty dočasně neobsazena. Jeho působnost může poté vedle místostarosty vykonávat v souladu s § 103 odst. 7 a § 107 zákona o obcích též pověřený člen zastupitelstva, dosavadní starosta, místostarosta či dosavadní člen zastupitelstva. Navzdory tomu, že zákon v souvislosti s uzavřením veřejnoprávní smlouvy hovoří jen o starostovi, je třeba s ohledem na povahu této smlouvy dovodit, že ji budou moci uzavřít i osoby, které vykonávají působnost starosty. Lze však doporučit, aby byla do § 3b zákona o obecní policii vedle starosty doplněna také osoba vykonávající jeho působnost.

Při krizovém stavu informuje o uzavření veřejnoprávní smlouvy starosta té obce, na jejímž území je vyhlášen, hejtmana kraje, na jehož území se nachází. Pokud je v obci pořádána společenská akce, informuje starosta této obce o uzavření veřejnoprávní smlouvy pro změnu krajský úřad téhož kraje.

Tato povinnost však není alternativou k souhlasu krajského úřadu, který je nutný k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 3a zákona o obecní policii, jelikož plní jen informační funkci. Lhůta ke splnění informační povinnosti ani její forma navíc nejsou

⁶³ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 81.

stanoveny zákonem. Případné nedodržení tak na zákonnost a účinnost smlouvy nemá žádný vliv.

Pokud má být tato smlouva uzavřena, je nutno, aby jednou ze smluvních stran byla i tentokrát obec, která zřídila obecní policii, protože jinak by k poskytnutí strážníků nemohlo dojít. Na rozdíl od předchozí veřejnoprávní smlouvy však může být oprávněnou smluvní stranou nejen obec, která obecní policii nemá, ale i obec, která tento orgán zřídila. Zákon také nelimituje její uzavření tím, že všechny zúčastněné obce musejí náležet do stejného vyššího územního samosprávného celku, z čehož vyplývá i fakt, že ke smlouvě může přistoupit i hlavní město Praha.⁶⁴

4.3.3 Náležitosti smluv podle § 3a a 3b zákona o obecní policii

Zákon o obecní policii stanoví v § 3c všechny náležitosti pro obě smlouvy prostřednictvím jejich demonstrativního výčtu. Těmito jsou:

- a) názvy obcí, které jsou smluvními stranami,*
- b) ustanovení zákona, podle kterého je uzavřena,*
- c) počet strážníků, kteří na základě této smlouvy mají plnit úkoly na území jiné obce,*
- d) časový úsek, po který mají strážníci plnit úkoly na území jiné obce,*
- e) způsob úhrady nákladů spojených s plněním úkolů strážníky na území jiné obce a*
- f) vymezení konkrétních činností plněných strážníky na území jiné obce.⁶⁵*

Především počet strážníků, kteří mají na základě smlouvy plnit úkoly na území jiné obce a určení časového úseku, po který se tak bude dít, jsou pochopitelné požadavky u smluv uzavřených podle § 3b zákona o obecní policii, protože na jejich základě se jedná jen o dočasnou výpomoc, při níž je stanovení konkrétního počtu strážníků poskytnutých na přesný časový úsek účelné, ale v případě dlouhodobě trvajících smluv podle § 3a zákona o obecní policii jde o nepraktické pravidlo, jehož původ můžeme spatřit ve snaze zákonodárce sjednotit

⁶⁴ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 81-82.

⁶⁵ Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

s účinností od 1.1.2018 náležitosti obou druhů smluv, jelikož do té doby byly obě nutné pouze u smluv podle § 3b zákona o obecní policii.

Spíše, než určení přesného počtu strážníků, pomocí kterého bude činnost obecní policie na území jiné obce dlouhodobě vykonávána, by mělo v případě smluv podle § 3a zákona o obecní policii smysl určení počtu strážníků či hlídek, který by se měl v určených dnech v obci vždy vyskytovat. U těchto smluv je také spíše vhodnější hovořit o době jejich trvání než o časovém úseku, po který budou plněny úkoly obecní policie. V obou pohledech se každopádně jedná o neúčelné změny.

Náležitostí, která je nutná pro oba druhy smluv je vymezení konkrétních činností plněných strážníky na území jiné obce, a také způsob úhrady nákladů s tím spojených.

Obce mohou také stanovit podmínky vzájemného vypořádání práv a povinností, které vznikly z případné odpovědnosti za škodu způsobenou v souvislosti s plněním úkolů strážníky obecní policie. Podle § 24 odst. 1 zákona o obecní policii je totiž obec povinna nahradit škodu, která byla způsobena strážníkem, a to v souvislosti s plněním úkolů stanovených zákonem. Povinnou obcí rozumíme takovou obec, ke které je strážník v zaměstnaneckém poměru.⁶⁶

4.4 Veřejnoprávní smlouvy koordinační podle stavebního zákona

Kromě dvou subordinačních veřejnoprávních smluv obsahoval stavební zákon do 31.12.2017 i dvě smlouvy koordinační, a to v § 6 odst. 2 smlouvu o výkonu působnosti úřadu územního plánování a v § 190 odst. 2 smlouvu o výkonu působnosti stavebního úřadu.⁶⁷

Přestože ani v odborné literatuře nebylo dlouhou dobu sporu o tom, že se obě tyto smlouvy svým pojetím odlišují od typických koordinačních veřejnoprávních smluv obsažených například v § 63 a 66a zákona o obcích, o kterých jsem se již ve své práci detailněji zmiňoval. Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku poměrně překvapivě vyslovil, že minimálně povaha smlouvy o výkonu působnosti stavebního úřadu je tatáž. Závěr Nejvyššího správního soudu, že smlouva podle § 190 odst. 2 stavebního zákona není

⁶⁶ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 82-83.

⁶⁷ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 85.

zvláštním smluvním typem, měl významné důsledky, a to i vzhledem k charakteru obdobně znějící smlouvy o výkonu působnosti úřadu územního plánování podle § 6 odst. 2 stavebního zákona.⁶⁸

Nicméně tyto úvahy jsou již bezpředmětné, protože § 190 odst. 2 stavebního zákona byl zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony, s účinností od 1.1.2018 změněn. Od tohoto data je ve stavebním zákoně obsažena pouze veřejnoprávní smlouva podle § 6 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého:

„Obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24, vykonává přenesenou působnost podle odstavce 1 písm. a), d), f), g) a pořizuje územní studii; na základě veřejnoprávní smlouvy vykonává tuto působnost pro obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností.“⁶⁹

4.4.1 Veřejnoprávní smlouva podle § 6 odst. 2 stavebního zákona

Obecní úřad obce s rozšířenou působností je podle § 6 odst. 1 stavebního zákona úřadem územního plánování a kromě územního a regulačního plánu pro území své obce pořizuje také územně plánovací podklady. Územní a regulační plán pořizuje ovšem také pro obec ve svém správním obvodu a na základě jejich žádosti, což platí i o územní studii a vymezení zastavěného území.

Takový úřad je také dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, pokud nevydává územní rozhodnutí a dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu, ve kterém se rozhoduje o změnách území.

Na základě veřejnoprávní smlouvy může tento kvalifikovaný obecní úřad vykonávat svoji působnost i pro jinou obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou obce s rozšířenou působností. Jinak řečeno obec, jejíž obecní úřad není úřadem územního plánování, ale vykonává část jeho působnosti, může uzavřít s obcí, která takovou působnost

⁶⁸ Rozsudek NSS ze dne 30.3.2017, sp. zn. 1 As 28/2016.

⁶⁹ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

nemá veřejnoprávní smlouvu, v důsledku čehož pro ni bude v této části příslušným místo obecního úřadu obce s rozšířenou působností právě kvalifikovaný obecní úřad.⁷⁰

V tomto případě se tedy jedná o zvláštní smluvní typ, a ne o období smluv o přenosu výkonu státní správy podle zákona o obcích. Na druhou stranu může být výkon působnosti úřadu územního plánování i důvodem uzavírání těchto smluv, protože nic nebrání tomu, aby obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají působnost úřadu územního plánování ve správním obvodu toho samého krajského úřadu, přistoupily k veřejnoprávní smlouvě podle § 66a zákona o obcích, podle které dojde ke vzájemnému přenosu právě takové agendy.

Za předmět této zvláštní smlouvy je však třeba považovat výkon státní správy, a proto k jejímu uzavření je třeba souhlas nadřízeného správního orgánu, tedy podobně, jako je tomu podle § 160 správního řádu. Protože tuto smlouvu mohou uzavřít pouze obce v rámci jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností, je tímto nadřízeným správním orgánem vždy a bez výjimky krajský úřad.⁷¹

Také je vhodné poznamenat, že k 1.2.2017 bylo uzavřeno pouze pět.⁷²

§ 6 odst. 2 stavebního zákona nepřipouští jiný výklad, než ten, že smluvní stranou smlouvy o výkonu působnosti úřadu územního plánování může být pouze obec, jejíž obecní úřad splňuje zvláštní kritéria, požadovaná v § 24 stavebního zákona a obec, která působnost úřadu územního plánování nevykonává ani zčásti.

Na obou stranách tedy mohou vystupovat pouze obce s pověřeným obecním úřadem nebo obce pověřené výkonem přenesené působnosti jen v základním rozsahu, a také za podmínky, že se obě budou nacházet v tom samém obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Úprava této veřejnoprávní smlouvy je spíše neobvyklou a s nadsázkou by šlo hovořit i o neprospěchu třetího, s ohledem na obligatorní souhlas krajského úřadu s jejím uzavřením se

⁷⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., str. 170-171.

⁷¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., str. 170-171.

⁷² Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10.2.2017, str. 29 [online]. [cit. 28-03-2020]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>.

nejedná o deficit, který by měl nějaké negativní důsledky ve vztahu k její zákonnosti nebo ústavnosti.

Každopádně by však měl být o takové veřejnoprávní smlouvě jinak příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností bez zbytečného odkladu po nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu, jímž se k jejímu uzavření uděluje souhlas informován, protože smlouva má normativní obsah.

Ačkoli však má tady smlouva normativní povahu, právní úprava je zde velmi stručná a omezuje se vlastně jen na zakotvení možnosti ji uzavřít. I když to tedy zákon výslovně nestanoví, minimální obsahovou náležitostí bude kromě označení smluvních stran přirozeně ujednání o výkonu působnosti úřadu územního plánování. Smlouvy mohou být uzavřeny na dobu určitou, ale i na dobu neurčitou.

Podobně, jako můžeme pozorovat u smluv o výkonu přenesené působnosti podle zákona o obcích, tak i v případě těchto smluv je zřejmě nejsložitější otázkou případného způsobu náhrady nákladů, které jsou spojeny s výkonem agendy úřadu územního plánování. To platí především, pokud v důsledku jejich uzavření nedochází k pouhému přesunu působnosti z jedné obce na druhou, ale k založení působnosti originálním způsobem.⁷³

4.5 Dohoda mezi Úřadem práce a kontaktním místem veřejné správy

Podle § 4 správního řádu je veřejná správa službou veřejnosti a správní orgány mají v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu postupovat tak, aby nikomu nevznikaly žádné zbytečné náklady, a dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány. Z těchto zásad vychází veřejnoprávní smlouva podle § 7a zákona o zaměstnanosti.

Úřad práce může tedy s kontaktním místem veřejné správy uzavřít dohodu, na základě které budou moci být činěny úkony vůči němu právě prostřednictvím tohoto kontaktního místa, nebo jehož prostřednictvím bude činit vůči adresátům veřejné správy úkony Úřad práce. V této věci je třeba vycházet především z § 37 odst. 5 správního řádu, který stanoví, že podání se činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný, a je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo.

⁷³ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 87-88.

Ačkoli všechny úkony, které budou dotčené osoby činit vůči Úřadu práce na základě uvedené dohody, nemusejí mít nutně povahu podání, minimálně u stran procesních podání je zřejmé, že jejich prostřednictvím je adresátům veřejné správy poskytnuta alternativa a jinak kogentní zákonné pravidlo je v tomto ohledu rozšířeno tím, že tato podání a jiné úkony lze činit také u orgánu formálně jiného. V tomto můžeme spatřit právě koordinační a zároveň normativní povahu takové dohody.⁷⁴

Protože se jedná o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 odst. 5 správního řádu, je k jejímu uzavření nutný souhlas nadřízeného správního orgánu. Jak je již možné odtušit z názvu dohody, jednou z jejích stran bude vždy stát, za něhož bude jako organizační složka vystupovat Úřad práce České republiky. Subjekty, které vystupují jako kontaktní místo veřejné správy jsou například držitel poštovní licence, Hospodářská komora České republiky či banka, které byla ministerstvem udělena autorizace k výkonu působnosti kontaktního místa veřejné správy, a také notáři.

Zákon také označuje za kontaktní místa veřejné správy i krajské úřady, matriční úřady a obecní úřady, úřady městských částí či městských obvodů územně členěných statutárních měst a úřady městských částí hlavního města Prahy.

Ačkoli zákon o těchto kontaktních místech hovoří výslovně jen jako o úřadech, je nutno podotknout, že vedle Úřadu práce bude druhou smluvní stranou vždy subjekt, jehož je takový úřad součástí, tedy obec nebo vyšší územní samosprávný celek.

Za výjimku je možné označit zastupitelské úřady, které jsou podle zákona také kontaktními místy veřejné správy, a které jsou vymezené vedle dotčených obcí uvedenou vyhláškou. Těmito úřady jsou konkrétní velvyslanectví, generální konzuláty a konzulát v Düsseldorfu. Tyto jsou stejně jako Úřad práce jen organizačními složkami téhož subjektu, a proto dohoda mezi nimi ani nebude veřejnoprávní smlouvou, ale dohodou podle § 160 odst. 3 správního řádu. Na druhou stranu nelze předpokládat, že by se tyto dohody často vyskytovaly, protože nelze očekávat, že se uchazeči o zaměstnání v České republice budou zdržovat v zahraničí.⁷⁵

4.6 Vybrané koordinační smlouvy na území České republiky

⁷⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., str. 173.

⁷⁵ PŘÍKOPA, Vojtěch. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6., str. 91-93.

4.6.1 Koordinační dohoda o vzájemné spolupráci za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku

Na začátku roku 2009 došlo ve městě Plzeň k podpisu vůbec první koordinační dohody o vzájemné spolupráci za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Celkem tato dohoda obsahovala 13 článků.

Jednou ze smluvních stran byla policie České republiky, Krajské ředitelství policie Západočeského kraje, zastoupené ředitelem vrchním radou plk. JUDr. Miloslavem Mašterou. Druhou stranou bylo Statutární město Plzeň, zastoupené primátorem Ing. Pavlem Rödlem.

Tyto smluvní strany mezi sebou tedy uzavřely v souladu s ustanovením § 16 zák. č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky již zmíněnou koordinační dohodu. Smluvní strany se v ní zavázaly, že s ohledem na stanovenou působnost a pravomoc budou účelně a hospodárně využívat všechny dostupné prostředky a nástroje za účelem dosažení příznivého stavu v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku na území Statutárního města Plzně.

„Smluvní strany se také dohodly, že společně budou spolupracovat při řešení problematiky bezpečnosti, zejména v následujících oblastech:

- a) ochrana veřejného pořádku*
- b) předcházení páchaní protiprávních jednání a sociálně patologických jevů*
- c) ochrana bezpečnosti a majetku osob*
- d) vzdělávací aktivity na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti*
- e) zkvalitňování komunikace mezi občany a stranami Koordinační dohody*
- f) spolupráce na úseku kontroly pobytového režimu cizinců“*

Vzájemná spolupráce smluvních stran vycházela zejména z projektu „Bezpečné město“, který obě strany měly k dispozici a který navázal na dlouhodobou vzájemnou součinnost, která měla za cíl zdokonalit komunikaci obou stran a společnými silami také zlepšit bezpečnostní situaci ve městě a zvýšit pocit bezpečí občanů. Strany se proto zavázaly, že budou v rámci svých možností i nadále naplňovat čtyři základní pilíře společného projektu „Bezpečné město“, kterými jsou:

- a) Náš zákazník je občan
- b) Koordinace a spolupráce
- c) Pracovní skupiny
- d) Aktivní komunikace

V souvislosti s těmito body se smluvní strany zavázaly, že při plnění svých úkolů budou dbát hlavně na předcházení páchaní protiprávních jednání na území města. Dále se také dohodly, že při naplňování vzájemné spolupráce, včetně projektu „Bezpečné město“ bude nutné zvýšit úroveň komunikace, aby spolupráce při řešení otázek bezpečnosti ve městě byla co nejvíce efektivní a systematická. Za tímto účelem se konaly pravidelné koordinační porady, kterých se účastnili zástupci obou stran.

Na těchto poradách se řešily celoměstské bezpečnostní problémy, a také závažné, teritoriálně omezené bezpečnostní problémy. Přijímala se důležitá strategická rozhodnutí v oblasti bezpečnosti na celém území města. Koordinační porady probíhaly zpravidla každý poslední pátek v měsíci.

Dále se smluvní strany dohodly, že pro účely plnění této smlouvy budou vycházet ze stávajícího členění města na policejní okrsky, které vycházely z teritoriálního rozdělení obvodních oddělení Policie České republiky ve městě. Současně se také vytvořily pracovní skupiny, které se skládaly z:

- a) policista příslušného obvodního oddělení Policie České republiky
- b) strážník příslušné obvodní služebny městské policie
- c) člen zastupitelstva příslušného městského obvodu.

V dohodě byla také důležitá úloha Policie České republiky v přiděleném okrsku. Příslušníci Policie České republiky při výkonu služby plní úkoly, které vycházejí z příslušných právních norem upravujících výkon služby Policie České republiky. Policie také musí důsledně dbát na to, aby každý její příslušník, kterému byl přidělen okrsek, naplňoval při výkonu služby filosofii „Community policing“ a tím zároveň také realizoval vize projektu „Bezpečné město“. Za úkol měl například zvyšovat úroveň spolupráce s občany, institucemi a organizacemi sídlícími v okrsku, prohluboval si místní znalost o okrsku či vlastním iniciativním přístupem předcházet protiprávním jednáním a aktivním přístupem řešil nastalé bezpečnostní problémy.

Neopomenutá by neměla zůstat ani úloha člena zastupitelstva příslušného městského obvodu, který měl v souladu s příslušnými právními předpisy zejména komunikovat s občany v přiděleném okrsku, zejména v oblasti bezpečnosti, aby se neustále zvyšoval pocit bezpečí občanů, kteří zde žijí. Také měl spolupracovat s příslušným policistou a strážníkem za účelem předcházení protiprávních jednání a řešení již nastalých bezpečnostních problémů a prosazovat zájmy občanů, zejména v oblasti bezpečnosti na pravidelných zasedáních zastupitelstva příslušného městského obvodu.

Smluvní strany se také dohodly, že určené pracovní skupiny budou základním komunikačním prvkem v otázkách bezpečnosti mezi občanem a Policií České republiky, městskou policií a příslušnými městskými obvody, především v otázce bezpečnosti. Hlavní předpoklad zde tvořila vzájemná komunikace mezi uvedenými subjekty. Tato komunikace probíhala zejména:

- a) osobním kontaktem členů pracovních skupin s občany*
- b) hromadnými setkáními pracovních skupin s občany v okrsku*
- c) samostatným webovým portálem pod názvem „Bezpečné město“ se vzájemným propojením obou stran dohody a možností e-mailové komunikace stran mezi sebou a s občany*
- d) telefonicky*
- e) schránkami důvěry*
- f) dalšími vhodnými komunikačními prostředky.*

Členové pracovních skupin také aktivně komunikovali s občany v přiděleném okrsku, aby zejména:

- a) poskytovali občanům informace z oblasti prevence a předcházení protiprávních jednání*
- b) informovali občany o aktuální bezpečnostní situaci v okrsku*
- c) aktivně řešili podněty od občanů v oblasti bezpečnosti.*

Komunikace uvnitř pracovních skupin byla nastavena způsobem, který dbal na to, aby byl neustále naplňován obsah této dohody. Informace o bezpečnostní situaci v přiděleném okrsku členové pracovních skupin předávali svým nadřízeným – v případě zastupitele tento informuje starostu, aby pokud by byla nutnost dalšího řešení situace, mohly být tyto dále projednány na příslušné úrovni koordinační porady, případně aby mohl být zvolen jiný

způsob, jak situaci vyřídit. S ohledem na minimalizaci administrativního zatížení obou stran předávání informací přednostně probíhalo neformálním způsobem.

V předposledním článku dohody se smluvní strany zavázaly v rámci svých kompetencí průběžně kontrolovat plnění úkolů, které vyplývaly z této dohody jimi podřízenými subjekty a případné zjištěné nedostatky byly odstraňovány.

Ke zjištění spokojenosti občanů s přístupem pracovních skupin (také můžeme říci přímo obou stran této dohody) k plnění činností vyplývajících z této dohody sloužily prostředky, zejména jako elektronické schránky pro stížnosti občanů, telefonní linky pro stížnosti občanů a průzkum spokojenosti občanů formou elektronických a tištěných dotazníků.

Podněty, které byly zjištěny na základě podání občanů, vyplněných dotazníků, případně pak podněty zjištěné přímo některou ze stran této dohody (například nedostatky v činnosti druhé strany) se projednávaly na příslušné úrovni koordinační porady. Na základě závěrů z těchto porad se každá strana této dohody zavázala v rámci své kompetence a svých možností zjištěné nedostatky odstranit, případně informovat na příslušné koordinační poradě zástupce druhé smluvní strany o objektivních důvodech, které brání odstranění zjištěných nedostatků. V rámci koordinačních porad na úrovni jednotlivých městských obvodů byla také vždy jednou ročně vypracována zpráva, která hodnotila efektivnost a účelnost činností vyvíjených v rámci dohody. Zpráva byla vypracována nejpozději do 31. ledna následujícího roku.

Hodnotící zprávy z jednotlivých městských obvodů byly projednány na vrcholné koordinační poradě dle čl. 5 odst. 2, této dohody. Na poradě se provedlo i závěrečné zhodnocení efektivnosti a účelnosti této dohody.

V posledním, třináctém článku dohody jsou samozřejmě závěrečná ustanovení.

1) Smluvní strany se dohodly, že činnosti týkající se vzájemné spolupráce a projektu „Bezpečné město“, budou přizpůsobovány dle výstupů z průběžných kontrol.

2) Smluvní strany si budou navzájem vytvářet příznivé podmínky k efektivnímu a účelnému naplnění vzájemné spolupráce, včetně projektu „Bezpečné město“.

3) Případné poskytování a využívání finančních prostředků v souvislosti s projektem „Bezpečné město“ bude vždy předmětem samostatného jednání. Samotné uzavření této

dohody nezakládá právo žádné ze smluvních stran na finanční plnění od druhé smluvní strany.

4) Smluvní strany berou na vědomí, že účast člena zastupitelstva města i člena zastupitelstva městského obvodu na plnění povinností z této smlouvy nelze zajistit proti vůli člena zastupitelstva a je proto závislá na jeho dobrovolnosti. Z tohoto důvodu nebude za porušení této dohody považováno neplnění úkolů určených členů zastupitelstva.

5) Pokud tato dohoda hovoří o účasti konkrétních osob či vedoucích pracovníků, je tím myšlena i případná účast jejich zástupců či jiných jimi pověřených osob v případě, kdy se uvedené osoby či vedoucí pracovníci nemohou sami zúčastnit.

6) Smluvní strany se zavazují, že případné změny v Koordinační dohodě lze provádět jen na základě písemných dodatků odsouhlasených oběma stranami dohody.

7) Dohoda se uzavírá po dobu neurčitou a nabývá platnosti a účinnosti dnem podpisu zástupců obou stran. Dohodu lze vypovědět písemnou výpovědí s výpovědní lhůtou tři měsíce, která počíná běžet prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po doručení výpovědi druhé smluvní straně.

8) Dohoda je vyhotovena ve čtyřech stejnopisech, z nichž každá strana obdrží dva výtisky.

9) Dohoda byla schválena usnesením Zastupitelstva města Plzně číslo 5 ze dne 22. ledna 2009

10) Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Západočeského kraje prohlašuje, že bylo určeno dle § 16 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., O Policii České republiky, policejním prezidentem k uzavření této dohody.⁷⁶

Myslím, že tato dohoda je velmi dobrým příkladem komunikace, koordinace a spolupráce mezi jejími smluvními stranami, a je zde vidět, že veřejnoprávní smlouvy mohou přispívat k celkovému zlepšení životní úrovně v oblasti, kde jsou uzavřeny.

4.6.2 Veřejnoprávní smlouva na zajištění odchytu toulavých a opuštěných zvířat

⁷⁶ Koordinační dohoda o vzájemné spolupráci za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku [online]. [cit. 28-03-2020]. Dostupné z http://www.bezpecnemesto.eu/Files/bezpecnaplzen/dokumenty/koordinacni_dohoda.pdf.

Další smlouvou, kterou zde zmíním, je veřejnoprávní smlouva, která byla uzavřena na základě usnesení Zastupitelstva města Plzně č. 190 dne 24.5.2018 a usnesení Zastupitelstva obce Tlučná z 15. zasedání ze dne 1.6.2018.

1. Smluvní stranou bylo Statutární město Plzeň, zastoupené primátorem města Martinem Zrzaveckým.

2. Smluvní stranou byla Obec Tlučná, zastoupená starostou obce Stanislavem Volfem.

V předmětu smlouvy se smluvní strany dohodly, že Městská policie Plzeň bude ve smyslu § 3a a 3c zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, vykonávat na území obce Tlučná úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem v rozsahu a za podmínek, které byly vymezeny touto smlouvou.⁷⁷

V určení rozsahu úkolů bylo řečeno, že Městská policie Plzeň bude na území obce Tlučná vykonávat odchyt toulavých a opuštěných zvířat a také jejich transport do příslušného zařízení (útulku) podle § 13b zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve kterém stojí, že:

„(1) Obec může k regulaci populace toulavých a opuštěných zvířat provést

a) informační, osvětové a jiné účelově cílené preventivní aktivity zaměřené na prohloubení odpovědného chování člověka k zvířatům, zejména k zvířatům v lidské péči,

b) finanční nebo jiné zvýhodnění osob, které se ujaly péče o toulavé nebo opuštěné zvíře, zejména psa nebo kočku,

c) odchyt toulavých a opuštěných zvířat osobou odborně způsobilou k výkonu této odborné veterinární činnosti podle veterinárního zákona,

d) podporu činnosti k uskutečnění regulace populace omezováním nekontrolovaných zdrojů potravy a neplánovaného rozmnožování psů a koček podporováním jejich sterilizace.

(2) Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit chovatelům povinnost nechat trvale označit psy, kteří dosud označeni nejsou, osobou odborně způsobilou k výkonu této odborné veterinární činnosti podle veterinárního zákona, a to prostředky, které způsobují při aplikaci

⁷⁷ Veřejnoprávní smlouva na zajištění odchyty toulavých a opuštěných zvířat [online]. [cit. 28-03-2020]. Dostupné z http://www.obec-tlucna.cz/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah168_12.pdf&original=SKM_C224e18080112160.pdf.

jen mírnou nebo přechodnou bolest, zejména tetováním nebo identifikací čipem. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit povinnost přihlásit psy do evidence a upravit náležitosti a způsob vedení evidence označených psů a jejich chovatelů.

(3) Obec může nechat trvale označit osobou odborně způsobilou k výkonu této odborné veterinární činnosti podle veterinárního zákona toulavé a opuštěné psy v obci, kteří dosud označeni nejsou, a to prostředky, které způsobují při aplikaci jen mírnou nebo přechodnou bolest, zejména tetováním nebo identifikací čipem. Označení těchto psů hradí obec. Přihlásí-li se chovatel psa nebo zjistí-li jej obec, je povinen obci jí vynaložené náklady na označení toulavého psa nahradit.“⁷⁸

Dále také podle § 42 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), podle kterého:

„(1) Osoba, již byl povolen výkon činnosti uvedené v § 39 odst. 1 písm. c), provádí

a) v rámci ochranných a zdlavacích opatření odchyt zvířat bez pána a toulavých a opuštěných zvířat, vnímavých na nebezpečnou nákazu,

b) na žádost obce, v případě hlavního města Prahy na žádost městské části hlavního města Prahy, Policie České republiky nebo obecní policie a v součinnosti s nimi odchyt toulavých a opuštěných zvířat, a jejich umístění v karanténě nebo izolaci, je-li jejich odchyt v zájmu ochrany zdraví lidí a zvířat, popřípadě v jiném veřejném zájmu.

(2) Odchyt zvířat bez pána a toulavých a opuštěných zvířat, popřípadě i jiných zvířat podle odstavce 1, jakož i sběr a neškodné odstraňování kadáverů zvířat v zájmovém chovu, může provádět fyzická osoba, která absolvovala specializovanou odbornou přípravu se zaměřením na tuto činnost organizovanou vysokou školou uskutečňující akreditovaný studijní program v oblasti veterinárního lékařství nebo veterinární hygieny, složila závěrečnou zkoušku a získala tak osvědčení o způsobilosti k této činnosti. Pečovat o toulavá a opuštěná zvířata v útulcích pro zvířata mohou pouze osoby, které mají uvedené osvědčení.

(3) Osoba uvedená v odstavci 1 nebo 2 odchycené zvíře

a) vydá chovateli, který je povinen držet toto zvíře podle pokynů krajské veterinární správy po nezbytně nutnou dobu v izolaci,

⁷⁸ Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

b) utratí, rozhodne-li tak okresní veterinární správa z nálezových nebo diagnostických důvodů, vyžaduje-li to povaha nebezpečné nákazy a okolnosti případu; náklady na utracení zvířete hradí stát.

(4) Náklady na odchyt zvířete a dočasnou péči o ně je chovatel odchyceného zvířete povinen nahradit osobě, která tyto náklady vynaložila.

(5) Není-li znám chovatel, jemuž by mělo být odchycené zvíře vráceno podle odstavce 3 písm. a), anebo nelze-li je vrátit chovateli z jiného důvodu, osoba uvedená v odstavci 1 nebo 2 odchycené zvíře umístí v útulku pro zvířata. Chovatel je povinen uhradit náklady vynaložené na péči o odchycené zvíře v útulku pro zvířata.

(6) Provozovatel útulku pro zvířata je povinen požádat krajskou veterinární správu o registraci útulku nejméně 14 dnů před zahájením činnosti. V žádosti vedle obecných náležitostí podle správního řádu uvede druh útulku, zda půjde o útulek pro hospodářská zvířata nebo o útulek pro zvířata v zájmovém chovu, a kapacitu útulku.

(7) Provozovatel útulku pro zvířata může tuto činnost vykonávat až po registraci. Krajská veterinární správa neprovede registraci, jestliže žadatel nesplňuje požadavky stanovené tímto zákonem a prováděcími právními předpisy vydanými k provozování útulku pro zvířata.

(8) Provozovatel útulku pro zvířata je povinen oznámit krajské veterinární správě změny údajů uvedených v dokladu o registraci do 30 dnů ode dne nastalé změny.

(9) Krajská veterinární správa zruší registraci na žádost provozovatele útulku pro zvířata. Zjistí-li krajská veterinární správa závažné nebo opětovné porušení povinnosti provozovatele útulku, registraci zruší. O zrušení registrace krajská veterinární správa žadatele informuje.

(10) Prováděcí právní předpis stanoví obsah, rozsah a organizaci specializované odborné přípravy uvedené v odstavci 2, způsob a organizaci ověřování získaných znalostí a vydávání osvědčení.

11) Prováděcí právní předpis stanoví podmínky pro provozování útulku, jeho uspořádání a minimální velikost prostor pro zvířata.⁷⁹

Povinnosti a oprávnění, která vyplývají ze zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii jsou strážníci Městské policie Plzeň oprávnění uplatňovat pouze v situacích, které

⁷⁹ Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon).

bezprostředně souvisí s odchycem toulavých a opuštěných zvířat. Město Plzeň také samozřejmě prohlásilo, že strážníci a zaměstnanci, kteří tuto činnost budou provádět, jsou řádně vyškolení a mají k této činnosti povolení.

Náklady, spojené s výkonem úkolů Městské policie Plzeň na území obce Tlučná podle smlouvy nese obec Tlučná. Tyto náklady spočívají především v platových nákladech, nákladech na zdravotní i sociální pojištění, nákladech na pohonné hmoty a opotřebení vozidla či v nákladech na pojištění.

Částka za jednu hodinu práce strážníka byla smluvními stranami stanovena na 464 Kč/hod. Město Plzeň také rozhodlo, že bude náklady spojené s výkonem sjednaných úkolů městské policie obci Tlučná účtovat a fakturovat vždy do 15. dne každého kalendářního měsíce za předchozí kalendářní měsíc.

Obec Tlučná se dále zavázala, že Statutárnímu městu Plzeň refunduje veškeré náklady, a to včetně soudního i mimosoudního řízení, které městu vzniknou v souvislosti s povinností uhradit majetkovou škodu nebo nemajetkovou újmu, vzniklou osobě, která poskytla zaměstnanci zařazenému do městské policie při plnění úkolů, stanovených touto smlouvou na území obce Tlučná pomoc na jeho žádost nebo s jeho vědomím. Obec Tlučná však není povinna refundovat náklady, pokud by bylo prokázáno, že majetková škoda nebo nemajetková újma byla způsobena osobě, která svým protiprávním jednáním vyvolala oprávněný a přiměřený zákrok. Městská policie se také zavázala, že v rámci soudních a mimosoudních řízení bude spolupracovat s obcí Tlučná, nezaváže se k náhradě promlčené pohledávky a zároveň neuzavře bez souhlasu obce s poškozeným smír.

Tato smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou a byla uzavřena dnem, kdy rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o udělení souhlasu s jejím uzavřením nabylo právní moci. Smluvní strany samozřejmě musejí veřejnoprávní smlouvu zveřejnit bezodkladně po jejím uzavření na úředních deskách svých obecních úřadů, a to po dobu nejméně 15 dnů. Po dobu platnosti smlouvy také smluvní strany musí vyvěsit na úředních deskách svých obecních úřadů informaci o uzavření této smlouvy a jejím předmětu.

Měněna může tato smlouva být pouze písemnými dodatky, které podléhají schválení smluvních stran a souhlasu Krajského úřadu Plzeňského kraje. Vypovězena může být kdykoliv, bez udání důvodu a výpovědní lhůta je 1 měsíc. Výpověď musí být oběma stranami oznámena Krajskému úřadu Plzeňského kraje. Smlouvu je také možné ukončit vzájemnou dohodou smluvních stran, vyžadující souhlas Krajského úřadu Plzeňského kraje.

V této konkrétní smlouvě je zajímavé, že jsou v ní zmíněny dva zákony – zákon na ochranu zvířat proti týrání a zákon o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve kterých není použito slovo „veřejnoprávní smlouva“, přesto však s výkonem Městské policie v této veřejnoprávní smlouvě souvisejí.

4.6.3 Koordinační veřejnoprávní smlouva mezi obcemi

Další ze smluv, kterou v této části své práce zmíním, je koordinační veřejnoprávní smlouva mezi obcemi, uzavřená podle § 159, § 160 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Smlouva byla uzavřena mezi třemi smluvními stranami:

1. Smluvní stranou je město Terezín, zastoupené starostkou, Hanou Rožcovou,
2. Smluvní stranou je obec Ploskovice, zastoupená starostkou, Věrou Petřou,
3. Smluvní stranou je příspěvková organizace, Základní a Mateřská škola Ploskovice, zastoupená ředitelkou, Mgr. Bc. Miroslavou Melicharovou.

Předmět smlouvy byl určen podle § 63 a § 66c zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, bude Město Terezín vykonávat pro obec Ploskovice a její příspěvkovou organizaci Základní škola a Mateřská škola Ploskovice, v rozsahu Obecného nařízení o ochraně osobních údajů pověřence pro ochranu těchto údajů.

Podle smlouvy má pověřenec působit především na úseku poskytování informací a poradenství vůči obci a její příspěvkové organizaci jako správci nebo zpracovateli osobních údajů, a to včetně zaměstnanců, kteří se na zpracování podílejí. Pověřenec má také za úkol monitorovat soulad zpracování s Obecným nařízením o ochraně osobních údajů a dalšími předpisy. Také poskytuje na vyžádání poradenství, pokud jde o posouzení vlivu na ochranu osobních údajů. Další nedílnou součástí výkonu funkce pověřence je spolupráce s Úřadem pro ochranu osobních údajů a působení jako kontaktní místo.

Dále bylo stanoveno, že ke dni uzavření této smlouvy bude funkci pověřence vykonávat zaměstnanec Úřadu, který splňuje předpokládané kvalifikační předpoklady. Pověřenec se také zavázal bezodkladně informovat obec o personálních změnách na pozici zaměstnance, který byl určený jmenovitě výkonem pověřence pro ochranu osobních údajů.

Za výkon předmětu smlouvy v určeném rozsahu poskytne Obec a příspěvková organizace Pověřenci ze svého rozpočtu na jeho účet, který byl uvedený v záhlaví smlouvy

roční paušální příspěvek ve výši 1 000 Kč za každý subjekt, pro který bude funkce pověřence pro ochranu osobních údajů vykonávána. Příspěvek bude poskytnut do 30 dnů ode dne uzavření této smlouvy a bude poskytován každoročně vždy nejpozději do 31.3. daného kalendářního roku.

Pokud by tato veřejnoprávní smlouva byla platná po dobu kratší než jeden kalendářní rok, bude úhrada nákladů poskytnuta v poměrné výši, která odpovídá počtu i započatých kalendářních měsíců platnosti této veřejnoprávní smlouvy a celková částka bude zaokrouhlena na celé koruny nahoru.

Obec a příspěvková organizace také bude hradit částku přímého pracovního výkonu pověřence ve výši 350 Kč za každou započatou hodinu. Tyto náklady budou placeny formou vydané faktury, která má splatnost 15 dnů ode dne doručení s tím, že tato faktura bude vydána následující měsíc po vykonaném výkonu pověřence. Obec a příspěvková organizace také uhradí poměrnou část souvisejících nákladů s funkcí pověřence, což jsou platby za licence softwaru, literatura, školení a vzdělávání pověřence. Pokud by funkce pověřence byla vykonávána pro více subjektů, tyto náklady budou rozpočítány poměrnou částí mezi všechny subjekty, pro které je funkce pověřence vykonávána.

Smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou, a ze strany obce může být vypovězena pouze z důvodů, pro které lze pověřence odvolat. Tyto důvody pro jednostranné ukončení spolupráce jsou zároveň pouze objektivními okolnostmi, jako je ztráta předpokladů pro výkon funkce nebo dlouhodobá neschopnost funkci pověřence vykonávat. Smlouva může být ze strany pověřence ukončena v případě dvou po sobě jdoucích faktur po době splatnosti za výkon pověřence nebo v případě, pokud pověřenec nebude mít k dispozici zaměstnance, který splňuje kvalifikační předpoklady pro výkon této funkce.

Ukončení smlouvy je potřeba učinit doručením do datové schránky a účinnost je tři měsíce od doručení výpovědi. Smlouvu lze také ukončit dohodou smluvních stran k datu, na kterém bude shoda.

Smlouva byla vyhotovena celkem v 6 stejnopisech, ze kterých každá smluvní strana obdrží dvě vyhotovení. Smluvní strany také prohlásily, že souhlasí s obsahem této Smlouvy, a že je projevem jejich pravé a svobodné vůle. Také, že nebyla ujednána v tísní ani za nápadně nevýhodných podmínek.

Smlouvu je možné měnit nebo doplňovat pouze písemnými dodatky za souhlasu smluvních stran a platnost těchto dodatků je podmíněna v případě obcí schválením

kompetentního orgánu obce. Smluvní strany také zveřejní tuto smlouvu bezodkladně po jejím uzavření na úředních deskách svých obecních úřadů nejméně po dobu 15 dnů. Smlouva byla schválena usnesením rady města Terezín a to dne 28.3.2018 a usnesením zastupitelstva obce Ploskovice dne 4.4.2018.⁸⁰

4.6.4 Veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické podatelny

Poslední smlouvou, kterou mi přijde zajímavé zmínit je veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické podatelny, uzavřená mezi obcí Nezdice a Městem Přeštice.

Tedy první smluvní stranou byla obec Nezdice, zastoupená starostou Josefem Plincelnerem.

Druhá smluvní strana bylo Město Přeštice, zastoupené starostou Mgr. Antonínem Kmochem.

Tyto smluvní strany společně uzavřely na základě usnesení rady města Přeštice ze dne 28.3.2006, a usnesení zastupitelstva obce Nezdice ze dne 16.3.2006 podle ustanovení § 37 odst. 7 a § 159 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a ustanovení § 63 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích veřejnoprávní smlouvu o provozování elektronické podatelny. V souladu s ustanovením § 37 odst. 7 správního řádu bude město Přeštice, které je obcí s rozšířenou působností, místo obce Nezdice vykonávat činnost v rozsahu vymezeném v této veřejnoprávní smlouvě.

Ve smlouvě bylo ujednáno, že provozovatel, tedy město Přeštice bude pro objednatele, obec Nezdice zajišťovat plnění povinností, uložené zvláštními právními předpisy, přijímat a odesílat datové zprávy prostřednictvím elektronické podatelny, především pak zajistí přijímání podání v elektronické podobě podepsaná zaručeným elektronickým podpisem.

K zajištění tohoto závazku, byla mezi oběma stranami dohodnuta mnohá organizační opatření:

a) Elektronická podatelna má za úkol provozovatele přijmout, potvrdit odesílateli přijetí a zaevidovat datovou zprávu určenou pro objednatele způsobem, který je stanoven vyhláškou č.

⁸⁰ Koordinační veřejnoprávní smlouva mezi obcemi.[online]. [cit. 28-03-2020]. Dostupné z http://mestoterezin.cz/assets/File.ashx?id_org=16647&id_dokumenty=143082.

496/2004 Sb., o elektronických podatelnách. Objednatel bude bezodkladně uvědomen o přijetí datové zprávy oznámením na e-mailovou adresu obecního úřadu objednatele a současně formou SMS zaslanou na kontaktní mobilní telefon.

b) Pracovnice podatelny provozovatele vytisknou datovou zprávu, a tuto zprávu poté v zalepené obálce s označením „Datová zpráva pro obec Nezdice“ uloží v podatelně. Na obálku také vyznačí datum a čas přijetí zprávy a datum a čas odeslání oznámení objednateli o jejím přijetí.

c) Bylo stanoveno, že provozovatel nezodpovídá za zpoždění oznámení nebo jeho nedoručení způsobené poruchou počítače nebo mobilního telefonu nebo jejich vyřazením z provozu na straně objednatele, které provozovateli nebylo oznámeno předem.

d) Oprávnění osobně vyzvednout uloženou zásilku má za objednatele statutární orgán objednatele nebo jím písemně pověřená osoba.

e) Objednatel může provozovatele požádat o možnost zaslat písemnost poštou. Podatelna pak v tomto případě vloží obálku do další obálky a zašle zásilku objednateli doporučeně s dodejkou.

f) Za dodržení lhůt stanovených správním řádem pro vyřízení podnětu doručeného pomocí elektronické podatelny je zodpovědný objednatel a to bez ohledu na to, jaký způsob předání datové zprávy od provozovatele si zvolí.

g) Pokud objednatel požaduje odeslání datové zprávy prostřednictvím elektronické podatelny provozovatele, předá ji v elektronické podobě podatelně provozovatele nebo na technickém nosiči dat. Podatelna provozovatele poté zprávu vytiskne a předá oprávněné osobě objednatele k autorizaci buď osobně, tedy při osobním doručení do podatelny nebo faxem. Po převzetí nebo doručení potvrzení objednatele o ověření souladu vytištěné písemné a elektronické formy zprávy, podatelna odešle datovou zprávu v souladu s příslušnými ustanoveními vyhlášky č. 496/2004 Sb., o elektronických podatelnách.

h) O datu a čase odeslání datové zprávy bude objednatel informován dle předešlého bodu v této smlouvě.

i) Pracovnice podatelny provozovatele jsou povinny zachovávat mlčenlivost o obsahu přijatých i odesílaných datových zpráv a také dodržovat ustanovení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

V dalším článku smlouvy byla upřesněna úhrada nákladů.

(1) Objednatel se zavázal uhradit provozovateli náklady spojené s výkonem agendy podle předešlého článku této smlouvy ve výši 10 Kč za jedno přijetí nebo jedno doručení datové zprávy prostřednictvím elektronické podatelny.

(2) Objednatel se dále zavazuje uhradit provozovateli další případné náklady spojené s výkonem agendy podle ustanovení předešlého článku smlouvy – aktuálně platné poštovné v případě doručování přijaté zprávy či informace o ní poštou.

(3) Náklady spojené s výkonem agendy mají být hrazeny objednavatelem provozovateli na jeho účet uvedený v záhlaví této smlouvy podle počtu přijatých a odeslaných datových zpráv prostřednictvím elektronické podatelny do 14 dní ode dne vystavení daňového dokladu provozovatelem.

(4) Smluvní strany se také dohodly, že daňový doklad bude vystaven 1x ročně a přílohou každého daňového dokladu bude vždy soupis přijatých a odeslaných datových zpráv určených objednavateli.

Tato smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou a obě smluvní strany ji mohou vypovědět kdykoliv bez udání důvodu. Výpovědní lhůta činí tři měsíce a začíná prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni, kdy rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, kterým bude dán souhlas k zániku této smlouvy výpovědí, nabude právní moci. Veřejnoprávní smlouva může být také měněna jen písemnou dohodou smluvních stran a k jejímu uzavření je třeba souhlasu Krajského úřadu Plzeňského kraje.

Tato veřejnoprávní smlouva nabývá účinnosti dnem, kdy nabude právní moci rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje o udělení souhlasu s jejím uzavřením. Smluvní strany musí také zveřejnit tuto veřejnoprávní smlouvu bezodkladně po jejím uzavření na úředních deskách svých obecních úřadů nejméně po dobu 15 dnů. Po dobu trvání této smlouvy také smluvní strany vyvěsí na úředních deskách svých obecních úřadů informaci o uzavření této veřejnoprávní smlouvy a jejím předmětu. Současně bude smlouva zveřejněna ve Věstníku právních předpisů Plzeňského kraje.

Smlouva byla vyhotovena ve třech stejnopisech, a každý s právními účinky originálu. Standardně každá smluvní strana obdržela po jednom vyhotovení. Třetí vyhotovení bylo

zasláno společně se žádostí o udělení souhlasu s uzavřením této veřejnoprávní smlouvy Krajskému úřadu Plzeňského kraje.⁸¹

⁸¹ Veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické podatelny.[online]. [cit. 28-03-2020]. Dostupné z https://www.obec-nezdice.cz/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah488_1.pdf&original=SKMBT_C22016092618360.pdf&fbclid=IwAR3Ag5g-vXe3y-mbuGLxXfGICUmE5WuVdGf2_UiU4GqfQuDP54iHjKOU-A4.

5. SUBORDINAČNÍ VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY

Dalším druhem veřejnoprávních smluv jsou takzvané smlouvy subordinační. Jedná se o takové smlouvy, které správní orgán může jménem subjektu veřejné správy, za který jedná, uzavřít s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu, podle kterého:

„(1) Účastníky řízení (dále jen "účastník") jsou

a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;

b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.“

Podmínkou účinnosti subordinační veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by v daném řízení byly účastníky podle právě § 27 odst. 2 nebo 3 správního řádu:

„(2) Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

(3) Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.“⁸²

Subordinační veřejnoprávní smlouva má tedy smluvní strany, kterými jsou:

- na jedné straně vždy orgán veřejné správy neboli subjekt veřejné správy, za který tento orgán jedná, tedy ten, kdo veřejnou správu vykonává.
- na straně druhé vždy adresát tohoto působení, tedy ta fyzická nebo právnická osoba, vůči které je veřejná správa vykonávána.

Podstata subordinační smlouvy tedy nespočívá ani tak v tom, že by správní orgán jako smluvní strana byl nadřízen/nadřazen smluvní straně, která by bez této smlouvy – ve správním řízení byla účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu, ale, jak naznačuje i důvodová zpráva k návrhu správního řádu, spíš v jakési moderaci obsahu závazku, který by jinak vznikl autoritativním (vrchnostenským) správním aktem (rozhodnutím). Nedodržení

⁸² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

subordinační smlouvy, která není exekučním titulem ve smyslu § 104 správního řádu ze strany osoby, která by bez ní byla účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu, dává správnímu orgánu možnost nahradit danou smlouvu zmíněným autoritativním aktem, který je zároveň exekučním titulem. Exekučním titulem by také bylo rozhodnutí vydané v případném sporu z takové veřejnoprávní smlouvy.⁸³

Subordinační veřejnoprávní smlouvy jsou také upraveny, byť ne výslovně v ustanovení § 161 správního řádu:

„(1) Stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).

(2) Veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít i po zahájení řízení podle části druhé. Poté, co veřejnoprávní smlouva byla uzavřena, správní orgán usnesením řízení zastaví.“⁸⁴

Subordinační smlouvy charakterizoval také JUDr. Staša, podle kterého:

„Tyto smlouvy vytvářejí reciprocitu oprávnění a povinností (závazků) mezi subjekty veřejné správy a osobami, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy. Mohou být uzavírány namísto vydání vrchnostenského aktu (správního aktu). Dohodou se tak upravují věci, které by jinak musely být řešeny vrchnostensky.“⁸⁵

Důvodová zpráva ke správnímu řádu také uvádí, že subordinace neznamená nerovné postavení smluvních stran ve smyslu, že by bylo správnímu orgánu umožněno, aby účastníku něco diktoval. V zásadě se jedná o určitou moderaci obsahu závazku, který by jinak mohl vzniknout pomocí správního aktu. Z tohoto vyplývá, že v případě nedodržení subordinační smlouvy ze strany účastníka ji správní orgán může nahradit klasickým správním aktem.

Podmínkou účinnosti tohoto druhu veřejnoprávní smlouvy je tedy kromě souhlasu ostatních osob také skutečnost, aby uzavření takové smlouvy umožňoval zvláštní zákon. Vzhledem k tomuto souhlasu proto není možné, aby uzavřením veřejnoprávní smlouvy

⁸³ KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4., str. 410.

⁸⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2., str. 263.

docházelo k „obcházení“ klasického správního řízení a poškozování práv účastníků. Osoby, které by bylo možné za účastníky považovat, zde mají dokonce silnější postavení, než by měly ve správním řízení, protože jsou jednou ze smluvních stran a k uzavření veřejnoprávní smlouvy musí dát souhlas. V tomto případě smlouva upravuje vztahy, o kterých by byl správní orgán oprávněn autoritativně rozhodnout, a také nahrazuje vydání rozhodnutí podle části druhé správního řádu.

Samozřejmě ne každá smlouva, která byla uzavřena mezi subjektem veřejné správy, respektive jeho orgánem, a osobou soukromého práva, musí být veřejnoprávní smlouvou.⁸⁶ Jako příklad lze uvést smlouvu o poskytnutí sociální služby upravenou v § 90 zákona o sociálních službách, kde je popisována jako:

„Osoba může požádat o poskytnutí sociální služby poskytovatele sociálních služeb nebo může požádat obec, ve které má trvalý nebo hlášený pobyt, o zprostředkování možnosti poskytnutí sociální služby anebo o zprostředkování kontaktu s poskytovatelem sociálních služeb.“

Smlouva je upravena také v § 91 tohoto zákona, ve kterém stojí:

„O poskytnutí sociální služby uzavírá osoba smlouvu s poskytovatelem sociálních služeb; tato smlouva se neuzavírá v případě poskytnutí sociální služby dítěti na základě rozhodnutí soudu o nařízení ústavní výchovy, výchovného opatření nebo předběžného opatření. Smlouva o poskytnutí sociální služby poskytované podle § 39 až 52, 57, 58, 64, 67 a 68 musí být uzavřena v písemné formě. Smlouva o poskytnutí sociální služby poskytované podle § 54, 56, 60, 60a, 65 a 70 musí být uzavřena v písemné formě, pokud alespoň jedna smluvní strana při jednání o uzavření smlouvy tuto formu navrhne.“⁸⁷

Tato smlouva nemá povahu veřejnoprávní smlouvy. Jedná se totiž o smlouvu soukromoprávní, pro jejíž uzavírání a pro právní vztahy z ní vzniklé se použijí podle § 91 odst. 5 zákona o sociálních službách ustanovení občanského zákoníku.

⁸⁶ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 780-781.

⁸⁷ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

5.1 Veřejnoprávní smlouvy subordinační podle stavebního zákona

Stavební zákon se vedle smluv koordinačních zmiňuje i o veřejnoprávních smlouvách subordinační povahy. Například podle § 78a odst. 1 stavebního zákona:

„Stavební úřad může uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.“⁸⁸

Pro náležitosti takových veřejnoprávních smluv platí nejen požadavky zakotvené ve správním řádu, ale také požadavky, které jsou na ně kladeny stavebním zákonem a jeho prostřednictvím vyhláškou č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. V § 16 této vyhlášky je uvedeno, že veřejnoprávní smlouva obsahuje označení smluvních stran a označení třetích osob, kterými jsou osoby, které by byly účastníky územního řízení podle § 85 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Veřejnoprávní smlouva, která nahrazuje například územní rozhodnutí o umístění stavby, obsahuje také obdobné náležitosti, jako jsou ty, které jsou stanovené v § 9 odst. 1 a 2 stavebního zákona s tím, že její grafická příloha musí mít náležitosti stanovené v § 9 odst. 5 stavebního zákona. Protože v tomto případě nahrazuje veřejnoprávní smlouva územní rozhodnutí, měla by po formální stránce obsahovat rovněž základní náležitosti, jako je datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno a funkce oprávněné osoby, která smlouvu podepisuje.

Obdobná úprava, která byla již zmíněna pro územní řízení, platí rovněž pro řízení stavební. V § 116 stavebního zákona je uvedeno, že stavební úřad může se stavebníkem uzavřít veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby, která nahradí stavební povolení, a to opět za podmínek podle § 161 až 168 správního řádu. Náležitosti smluv podle tohoto ustanovení je i v tomto případě nutno dovozovat nejen ze správního řádu, ale také z prováděcího právního předpisu ke stavebnímu zákonu, tedy z vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu. Tato veřejnoprávní smlouva nemůže být uzavřena v případě záměru, který vyžaduje závazné stanovisko k posouzení vlivů

⁸⁸ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

provedení záměru na životní prostředí. Jedná se také o jednu z nejčastěji uzavíraných smluv podle stavebního zákona.⁸⁹

5.2 Veřejnoprávní smlouvy subordinační podle zákona o zaměstnanosti

Veřejnoprávní smlouvy subordinační jsou obsaženy i v zákoně o zaměstnanosti, ačkoli je tento zákon neoznačuje výslovně jako veřejnoprávní smlouvy nýbrž jako dohody. Je zde možné zmínit několik smluv.

Například dohoda o zabezpečení pracovní rehabilitace, podle § 69 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, podle kterého jde o dohodu, kdy:

„Osoby se zdravotním postižením mají právo na pracovní rehabilitaci. Pracovní rehabilitaci zabezpečuje krajská pobočka Úřadu práce místně příslušná podle bydliště osoby se zdravotním postižením ve spolupráci s pracovně rehabilitačními středisky nebo může na základě písemné dohody pověřit zabezpečením pracovní rehabilitace jinou právnickou nebo fyzickou osobu.“⁹⁰

Dalším příkladem je dohoda o zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením, které je uzavíraná mezi Úřadem práce a zaměstnavatelem, která má pracovní místo vytvořit a za to mu má být poskytován příspěvek, podle § 75 zákona o zaměstnanosti. Dohoda je v tomto zákoně popsána následujícím způsobem:

„Pracovním místem zřízeným pro osobu se zdravotním postižením se rozumí pracovní místo, které zaměstnavatel zřídil pro osobu se zdravotním postižením na základě písemné dohody uzavřené s Úřadem práce. Na zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením poskytuje Úřad práce zaměstnavateli příspěvek. Pracovní místo zřízené pro osobu se zdravotním postižením musí být takovou osobou obsazeno po dobu 3 let.“⁹¹

Dále zmíním několik dalších dohod, jako jsou například dohoda o zabezpečení poradenství, které se provádí za účelem zjišťování osobnostních a kvalifikačních předpokladů pro volbu povolání či pro zprostředkování vhodného zaměstnání a pro volbu přípravy k práci osob se zdravotním postižením. Poradenství je součástí aktivní politiky zaměstnanosti a

⁸⁹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 781.

⁹⁰ Zákon č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti.

⁹¹ Zákon č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti.

dohodu uzavírají mezi sebou Úřad práce a osoba, která má být prováděním pracovní rehabilitace nebo poradenské činnosti pověřena.

Dohoda o přípravě k práci, kterou je cílená činnost, která směřuje k zapracování osoby se zdravotním postižením na vhodné pracovní místo a k získání znalostí, dovedností a návyků nutných pro výkon zvoleného zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti. Provádí se individuálně na pracovištích zaměstnavatele, na chráněných pracovních místech nebo ve vzdělávacích zařízeních. Jde o dohodu mezi Úřadem práce a osobou se zdravotním postižením, a také o dohody mezi Úřadem práce a osobami, u nichž se provádí příprava na práci.

Poslední dohodou, kterou v této části práce zmíním, je dohoda o rekvalifikaci, tedy získání nové kvalifikace nebo rozšíření té stávající. Jedná se jednak o dohodu mezi Úřadem práce a uchazečem o zaměstnání či zájemcem o zaměstnání, ale také o dohodu mezi Úřadem práce a rekvalifikačním zařízením nebo zaměstnavatelem.⁹²

5.3 Veřejnoprávní smlouvy subordinační v ostatních právních předpisech

Subordinační smlouvy se v různé podobě vyskytovaly a vyskytují v několika dalších právních předpisech kromě již výše zmíněných. Například smluvní závazky veřejné služby v dopravě. Právní názor o veřejnoprávní povaze tohoto druhu úkonu se zabýval dřívější právní úpravou a byl vysloven v souvislosti se smlouvami o závazku veřejné služby v oblasti silniční dopravy.

Závazky veřejné služby jsou provozní, přepravní a tarifní závazky ve veřejné linkové dopravě, která je provozována v souladu s veřejným zájmem za účelem zajištění dopravní obslužnosti území, které dopravce přijal ve veřejném zájmu a které by jinak nepřijal v zájmu obchodním či pouze zčásti. Smlouva byla uzavírána krajem, pokud šlo o zajištění základní dopravní obslužnosti území kraje, nebo obec, pokud šlo o zajištění ostatní dopravní obslužnosti. Dopravci byla hrazena prokazatelná ztráta, která vznikala v důsledku plnění závazku. Povinnou součástí takové smlouvy byl také předběžný odborný odhad prokazatelné ztráty za celkové období, na které byl závazek veřejné služby uzavírán.

⁹² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., str. 177-178.

Podle této úpravy bylo souhlasem dopravce možné k uzavření smlouvy podmínit udělení licence k provozování linkové osobní dopravy či městské autobusové dopravy. Závazek veřejné služby bylo také možno dočasně uložit i správním aktem.

Dále byla možnost také uzavírat takzvané smlouvy o závazku veřejné služby v oblasti drážní dopravy. Šlo o podobné instituty jako v oblasti dopravy silniční. Bylo možné je uzavírat v dopravě na dráze celostátní či regionální nebo v dopravě na dráze tramvajové nebo trolejbusové. Smlouva byla uzavíraná Ministerstvem dopravy, pokud šlo o zajišťování dopravních potřeb státu, krajem, pokud šlo o zajištění základní dopravní obslužnosti území kraje nebo obec, šlo-li o takzvanou ostatní dopravní obslužnost.

Uložení závazku správním aktem bylo možné podle úpravy účinné před 1. červencem 2000. Evropská úprava byla poté zrušena koncem roku 2009. Česká úprava byla zrušena k 1. červenci 2010.

Objevily se mnohé praktické problémy spojené s řešením sporů z těchto smluv a došlo tak k překvapivému vývoji právní úpravy, která v současnosti stanoví, že smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících, která na úseku silniční a železniční dopravy plní stejnou funkci, jakou měly již výše popsání právní instituty, veřejnoprávní smlouvou není.⁹³

Subordinační veřejnoprávní smlouvou, která je v současnosti platná je například smlouva, zakotvená v § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny, o které se mluví jako o smluvní zvláštní ochraně přírody. Pro evropsky významné lokality lze místo vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně ochranných pásem, prohlásit území za chráněné či strom za památný, pokud nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona, na základě písemné smlouvy, která se uzavírá mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody. Smluvně je také možné chránit i stromy nebo jiná území se soustředěnými přírodními hodnotami, kde jsou zastoupené významné a jedinečné ekosystémy v rámci příslušné biogeografické oblasti nebo stanoviště vzácných a ohrožených druhů živočichů a rostlin, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona.

Smlouva musí obsahovat vymezení ochranných podmínek chráněného území či památného stromu a způsob péče o chráněné území nebo strom a takto zřízená ochrana je

⁹³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2., str. 179-180.

vázána na základě smlouvy k pozemku formou věcného břemene, kde o jeho zápis do katastru nemovitostí požádá příslušný orgán ochrany přírody. Náležitosti obsahu smlouvy upraví Ministerstvo životního prostředí a to prováděcím právním předpisem.

Pokud smlouva nestanoví jinak, chráněné území označí, na svůj náklad orgán, který je oprávněný k jejich vyhlášení. Způsob označení v terénu a mapových podkladech stanoví Ministerstvo životního prostředí prováděcím obecně závazným právním předpisem. Označené území nebo památný strom je samozřejmě zakázáno poškozovat.⁹⁴

Je však velice důležité zmínit, že podle vysloveného právního názoru mají tyto smlouvy veřejnoprávní povahu, avšak pouze smlouvy o prohlášení památného stromu je subordinační smlouvou. Ostatní jsou "zvláštním smluvním typem" a vztahují se na ně jen obecná ustanovení o veřejnoprávních smlouvách.⁹⁵

Na místě je také jistě třeba zmínit takzvané dotační smlouvy. Úprava se týká poskytování dotace nebo návratné finanční výpomoci z rozpočtu územních rozpočtů. Zákon stanoví způsob uzavírání a náležitosti takové veřejnoprávní smlouvy společně s povinností zveřejnit uzavřenou veřejnoprávní smlouvu způsobem, který umožňuje dálkový přístup – po dobu nejméně tří let. Porušení povinnosti stanovené veřejnoprávní smlouvou příjemci prostředků je porušením rozpočtové kázně. Nejvyšší správní soud se o této problematice zmiňuje ve svém rozsudku, kde stojí:

„I na veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace, uzavřenou mezi krajem a příjemcem dotace, se vztahuje § 170 část věty za středníkem správního řádu z roku 2004, podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku z roku 1964, s výjimkou ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, a ustanovení o započtení.“⁹⁶

Za veřejnoprávní subordinační smlouvu považoval soud i smlouvu o poskytnutí účelové dotace uzavřenou mezi regionální radou regionu soudružnosti a příjemcem dotace. Správní řád upravuje v § 160 až 162 základní druhy veřejnoprávních smluv a otázkou o této

⁹⁴ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1., str. 180.

⁹⁶ Rozsudek NSS ze dne 28.11.2013, čj. 7 Afs 98/2013 – 22.

problematicke se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 7.11.2013, v němž uvedl:

„Kategorizace veřejnoprávních smluv provedená v § 160 až § 162 správního řádu na smlouvy koordinační (§ 160 správního řádu), subordinační (§ 161 správního řádu) a smlouvy mezi subjekty soukromého práva, tzn. účastníky správního řízení, resp. osobami, které by byli účastníky správního řízení, kdyby probíhalo (§ 162 správního řádu), není vyčerpávající a není proto vyloučeno, aby zvláštní zákony upravovaly další typy veřejnoprávních smluv, s nimiž správní řád v ustanoveních § 160 až 162 nepočítá. To však neznamená, že by spor z takové smlouvy nemohl být řešen podle příslušných ustanovení správního řádu, jak tvrdí žalobce. V případě takových veřejnoprávních smluv by měl před správním řádem přednost zvláštní zákon, ve zbytku by se použila obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu (viz obecná subsidiarita správního řádu deklarovaná v § 1 odst. 2 správního řádu). Ustanovení § 141 správního řádu se vztahuje nejen na rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv upravených v § 160 až § 162 správního řádu, ale i na rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv, se kterými správní řád nepočítá.“⁹⁷

5.4 Vybrané subordinační smlouvy na území České republiky

5.4.1 Smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě

Dne 31.3.2006 Ministerstvo vnitra obdrželo návrh Dopravního podniku Ústeckého kraje na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu, kterým se dopravní podnik domáhal určení neplatnosti výpovědi a plnění nároků z této smlouvy.

Dne 11.4.2006 mu pak ten samý návrh postoupilo Ministerstvo dopravy. Navrhovatel oba návrhy odložil podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu usneseními ze dne 13.4.2006 a 30.4.2006, protože samotná smlouva je smlouvou soukromoprávní, a k vyřízení návrhů tedy není věcně příslušný žádný ze správních orgánů. Dopravní podnik toto usnesení napadl rozkladem, který zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 1.8.2006.

⁹⁷ Rozsudek NSS ze dne 7.11.2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53.

Dopravní podnik poté podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobu „na určení právního vztahu a práva“, ve které se domáhal určení, že je výpověď této smlouvy neplatná. Protože krajský soud nesouhlasil se svou příslušností k řízení o žalobě, byla věc předložena Vrchnímu soudu v Praze, který usnesením ze dne 20.10.2006 určil, že věcně příslušným soudem k řízení v prvním stupni je Okresní soud v Ústí nad Labem, jemuž také věc současně postoupil.

V rámci řízení před okresním soudem uplatnil žalovaný Ústecký kraj námitku nedostatku pravomoci soudů v občanském soudním řízení k řešení sporu ze smlouvy o závazku veřejné služby. Podle něj totiž jde o smlouvu veřejnoprávní a k řešení sporu je tedy povolán navrhovatel.

Okresní soud usnesením ze dne 28.11.2006 neshledal námitku nedostatku pravomoci důvodnou a Krajský soud v Ústí nad Labem k odvolání žalovaného toto usnesení zrušil svým usnesením ze dne 15.5.2007, řízení zastavil a postoupil věc Ministerstvu vnitra, protože smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě je veřejnoprávní smlouvou, a to smlouvou subordinační ve smyslu § 161 správního řádu.

V této smlouvě je vidět, že nemusí být lehké rozpoznat, zda se o veřejnoprávní subordinační smlouvu vůbec jedná. K rozpoznání nepomáhá ani skutečnost, že jednou ze stran smlouvy je subjekt veřejné správy, protože to je definičním znakem smlouvy podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku. Smlouva mezi subjektem veřejné správy a soukromou osobou tedy stejně tak dobře může být vztahem obchodněprávním i vztahem veřejnoprávní povahy. Tato smlouva však byla prohlášena za veřejnoprávní smlouvu subordinační a Zvláštní senát proto vyslovil, že rozhodnout ve věci přísluší správnímu orgánu, který je určený ustanovením § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu.⁹⁸

5.4.2 Smlouva o poskytnutí dotace

Příspěvková organizace Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, v tomto případě žalobkyně a Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod, poskytovatelka dotace uzavřely dne 20.7.2010 smlouvu o poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS 2 Jihovýchod. Na základě této smlouvy získala žalobkyně dotaci na rekonstrukci silnice II. třídy II/430 v průtahu ve městě Vyškov. Při veřejnosprávní kontrole na místě, kde již byla

⁹⁸ POMAHAČ, Richard, Martin KOPECKÝ, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ a Josef STAŠA. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1., str. 323-328.

zkolaudovaná stavba pracovníci poskytovatelky dotace zjistili poruchy, příčné trhliny nové vozovky.

Přípisem ze dne 27.5.2013 vyčíslila poskytovatelka dotace výši nezpůsobilých výdajů, které nemohou být uznány k proplacení a přípisem ze dne 3.7.2013 žalobkyni vyzvala, aby odstranila vady projektu. Stanoviskem ze dne 18.7.2013 žalobkyně uplatnila proti této výzvě výhrady.

Poskytovatelka dotace dne 16.9.2013 navrhla zrušení smlouvy o poskytnutí dotace, přičemž žalobkyně s tímto návrhem nesouhlasila. Poskytovatelka dotace proto zaslala podnět Ministerstvu financí, žalovanému k zahájení řízení – žádost o zrušení smlouvy. Rozhodnutím ze dne 13.3.2015 žalovaný spornou smlouvu zrušil a poučil jí o nemožnosti proti rozhodnutí podat rozklad. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila žalobou, která však byla odmítnuta Městským soudem v Praze pro nevyčerpání opravných prostředků a soud návrh postoupil žalovanému.

Žalovaný podal proti tomuto usnesení kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 soudního řádu správního, přičemž se domníval, že proti jeho rozhodnutí nelze podat odvolání, respektive rozklad. Pochybení žalobkyně v tomto případě nebylo řešeno jako porušení rozpočtové kázně, ale postupem podle správního řádu. Poskytovatelka dotace tedy navrhla zrušení veřejnoprávní smlouvy až poté, co žalobkyni nebyly odstraněny vady projektu jedním ze způsobů, které poskytovatelka požadovala.

Bylo-li rozhodnutí ve sporu z veřejnoprávní smlouvy vydáno po nabytí účinnosti novely zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, která smlouvy o poskytnutí dotace označila za veřejnoprávní, šlo o spor z právních poměrů při poskytnutí dotace, tedy o spor ze smlouvy veřejnoprávní.

Při posuzování tohoto případu je podle stěžovatele třeba vycházet z pojmu „právní poměry“, který však není definován v zákonech ani v judikatuře. Stěžovatel se tedy domníval, že jím byly myšleny jakékoliv spory, které souvisely s veřejnoprávní smlouvou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jak o peněžité nebo nepeněžité plnění, tak i spor o její existenci.

Návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace je návrhem na zrušení práv a povinností smluvních stran, které vyplývají z takové smlouvy. U dotačních smluv se

zdá být jejich veřejnoprávní povaha poměrně jasná, avšak stojí za zamyšlení, zda veřejnoprávní smlouvy chápat materiálně či formálně.⁹⁹

⁹⁹ POMAHAČ, Richard, Martin KOPECKÝ, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ a Josef STAŠA. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1., str. 318-322.

6. SMLOUVY MEZI ÚČASTNÍKY

Veřejnoprávní smlouvu mezi účastníky, tedy mezi osobami, které by jinak mohly být účastníkem, smlouvu o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv nebo povinností, mohou uzavírat ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu, tedy:

„Účastníky řízení (dále jen "účastník") jsou

a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;

b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.“¹⁰⁰

V tomto případě je to situace, kdy by řízení probíhalo podle části druhé správního řádu. Smlouva může být také uzavřena těmi, kdo účastníky takového řízení jsou. Uzavírají ji tedy subjekty soukromého práva, kterými rozumíme jednotlivé fyzické nebo právnické osoby, a nikoli správní orgány ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu. Může zde však být výjimka, a to situace, kdy by tyto správní orgány měly v řízení postavení účastníka řízení podle již zmíněného § 27 odst. 1 správního řádu. Aby byla taková veřejnoprávní smlouva uzavřena, je třeba, aby k ní byl dán souhlas správním orgánem, což s ohledem na § 162 odst. 2 může učinit tím, že k této veřejnoprávní smlouvě přistoupí. Před vydáním souhlasu, který se uděluje ve správním řízení, posoudí správní orgán obsah uzavírané veřejnoprávní smlouvy z hlediska souladu s právními předpisy a také veřejným zájmem.

Veřejnoprávní smlouva mezi účastníky tedy může být uzavřena, pokud to nevyklučuje povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Cílem takové smlouvy je pak nahradit poměrně složité a formální správní řízení neformálnější dohodou stran se souhlasem správního orgánu.

Příkladem takové veřejnoprávní smlouvy může být postup podle § 11 odst. 3 vodního zákona, podle kterého, pokud nestanoví vodoprávní úřad jinak, může oprávněný umožnit výkon svého povolení k nakládání s vodami i jinému.¹⁰¹

¹⁰⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁰¹ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 785.

Jiným příkladem by mohla být smlouva uzavřená podle § 27 odst. 7 horního zákona, ve kterém stojí, že:

„Organizace může smluvně převést dobývací prostor na jinou organizaci po předchozím souhlasu obvodního báňského úřadu; ustanovení § 24 odst. 11 o tříleté lhůtě pro požádání o povolení hornické činnosti zde platí obdobně. Převedení dobývacího prostoru, doložené stejnopisem smlouvy, oznámí převádějící organizace obvodnímu báňskému úřadu.“¹⁰²

Možnost uzavření této dohody je podle důvodové zprávy k správnímu řádu vyloučena, pokud je právo pevně a neoddělitelně spojené s určitou věcí nebo osobou. Podle stavebního zákona je ale možné, aby práva a povinnosti z regulačního plánu vydaného na žádost byla převedena písemnou veřejnoprávní smlouvou, jejíž přílohu tvoří právě regulační plán.

Pokud je k uzavření veřejnoprávní smlouvy vyžadován souhlas správního orgánu, měl by podle jazykového výkladu být udělen předem, protože teprve právní mocí tohoto souhlasu udělovaného ve správním řízení smlouva platně vznikne. Ve správním řádu však můžeme najít výjimku z tohoto obecného pravidla, podle které je možné i to, aby k uzavřené veřejnoprávní smlouvě mezi účastníky přistoupil správní orgán teprve dodatečně. V tomto případě je zřejmé, že správní orgán udělil k uzavření veřejnoprávní smlouvy souhlas. Pokud by však zvláštní zákon hovořil výslovně o předchozím souhlasu, právě například u zmíněné smlouvy podle horního zákona, bylo by nutné respektovat tuto zvláštní právní úpravu a dodatečné přistoupení by tedy k uzavření smlouvy nestačilo.

Před přistoupením podle § 162 odst. 2 správního řádu, posoudí správní orgán stejně jako před vydáním souhlasu obsah dané smlouvy z hlediska souladu s právními předpisy, čímž rozumíme i soulad s § 159 odst. 3 správního řádu. Ten vyžaduje, aby uzavřením veřejnoprávní smlouvy nebyla snižována důvěryhodnost veřejné správy, a aby tato smlouva byla účelná a také sledovala plnění úkolů veřejné správy. Na přistoupení správního orgánu k této veřejnoprávní smlouvě pochopitelně nevzniká právní nárok a správní orgán musí zvážit uvedené skutečnosti a také posoudit, zda je přistoupení k veřejnoprávní smlouvě vůbec vhodné a účelné v souvislosti s řádným plněním úkolů veřejné správy.¹⁰³

¹⁰² Zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon.

¹⁰³ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 785-786.

7. VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY V ZAHRANIČÍ

7.1 Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí – Německo

Pro úplnost obecného pohledu na veřejnoprávní smlouvy a jejich uplatnění v samotné praxi je na místě zmínit přístup k těmto smlouvám ve Spolkové republice Německo.

Úprava veřejnoprávních smluv v německém správním řádu je zajímavá v tom, že v mnohých ohledech je podobná jako právě v českém správním řádu. Přesněji řečeno česká právní úprava je podobná té německé, která je nejen starší, ale částečně také dokonce sloužila jako předloha při přípravě našeho správního řádu.

Vymezení pojmu „veřejnoprávní smlouva“ je zakotveno v § 54 až 62 německého správního řádu, kde je stanoveno, že „Právní vztah v oblasti veřejného práva může být založen, změněn nebo zrušen (veřejnoprávní smlouvou), pokud to samozřejmě není v rozporu s právními předpisy. Především pak může úřad, místo vydání správního aktu, uzavřít veřejnoprávní smlouvu s tím, kdo by jinak byl adresátem správního aktu.“

Veřejnoprávní smlouva, a to jak koordinační, tak i subordinační může tedy být alternativou k ukončení správního řízení pomocí správního rozhodnutí, a to nejen v případech, kdy tak stanoví zákon, ale vždy pokud to zákon nevyklučuje. Je zde tedy předpoklad subsidiární aplikace této úpravy veřejnoprávních smluv.

Pro subordinační veřejnoprávní smlouvy jsou však v německém správním řádu stanoveny další podmínky, podle kterých mohou být tyto smlouvy uzavírány pouze tehdy, „pokud má úřad na základě rozumného posouzení věcného i právního stavu věci za účelné odstranění existujících pochybností pomocí vzájemných ústupků (narovnáním).“ Zároveň také musí tato smlouva sloužit úřadu k plnění jeho veřejnoprávních úkolů i veřejnému zájmu.

Veřejnoprávní smlouva podle německého správního řádu rovněž musí být písemná s tím, že by právní předpis mohl stanovit i jinou formu. Písemně by také musel být učiněn souhlas třetích osob, které by měly být takovou veřejnoprávní smlouvou vázány. Podobně, jako můžeme pozorovat v českém právu, je upravena možnost výpovědi veřejnoprávních smluv, například při podstatné změně okolností, z důvodu zabránění nebo odstranění škod, které vznikají veřejnému blahu. Stejná je také možnost podpůrného použití dalších ustanovení správního řádu i občanského zákoníku.

Větší pozornost je ale v německé úpravě věnována otázce výkonu povinností stanovených veřejnoprávní smlouvou nebo také nicotnosti veřejnoprávních smluv. Ta je posuzována jako v případě smluv občanskoprávních, s ohledem na použití odpovídajících ustanovení občanského zákoníku. Další důvody nicotnosti jsou také navíc stanoveny pro smlouvy subordinační, a to například tehdy, když se úřad zavázal k nepřipustnému plnění nebo by neexistovaly dostatečné důvody, které by vedly k uzavření této smlouvy.

Ačkoli se nedá říct, že by úprava veřejnoprávních smluv v německém správním řádu byla propracovanější než naše, jsou poměrně často využívány a mají delší tradici. Aplikovány jsou například při poskytování podpor v podnikání, ve stavebním právu, v právu sociálního zabezpečení apod. Na místě je tedy otázka, zda podle tohoto vzoru dojde k rozšíření využívání veřejnoprávních smluv a tím k rozšíření podpůrné aplikace části páté správního řádu rovněž v České republice. Toto rozšíření využívání veřejnoprávních smluv by nejspíše bylo na místě, protože nalézání určité dohody mezi smluvními stranami je považováno vždy za lepší řešení než jednostranné rozhodování jedné z těchto stran (správního orgánu) nezávisle na vůli strany druhé.¹⁰⁴

7.2 Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí – Švýcarsko

Od rozhodnutí nebo opatření správního orgánu se ve švýcarské právní úpravě liší veřejnoprávní smlouva především svojí dvoustranností. Vznik veřejnoprávní smlouvy je závislý na souhlasném projevu vůle zúčastněných smluvních stran a zakládá také smluvní práva a povinnosti. Oproti tomu individuální správní akt je výsostným jednostranným nařízením veřejné moci.

Při správním aktu, který vyžaduje spolupůsobení lze prostřednictvím žádosti dát podnět k provedení příslušného právního postupu prostřednictvím příslušného úřadu, nebo takovému jednání dodatečně přivolit. Na vnitřní uspořádání právního vztahu zde tedy můžeme pozorovat mnohem menší možnost působit, než je tomu právě při uzavírání veřejnoprávní smlouvy.

Veřejnoprávní smlouva naopak upravuje konkrétní individuální právní vztah a neobsahuje obecně závazná ustanovení, výjimku zde tvoří některé koordinační smlouvy a také veřejnoprávní smlouvy vyššího typu, jako jsou státní smlouvy a bezprostředně právo tvorné

¹⁰⁴ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4., str. 768-769.

konkordáty – státní smlouvy ve vnitřně členěném státě nebo smlouvy mezi státem a Svatým stolcem, které slouží k uskutečňování švýcarské myšlenky kooperativního federalismu.

Právní povaha veřejnoprávní smlouvy zde bývá samozřejmě stanovena zákonem. Nicméně jsou i případy, kdy toto často chybí a v takovém případě je rozlišovacím kritériem předmět právních vztahů či právních poměrů, které smlouva upravuje. Zkoumána je především funkce či zájmy sledované touto smluvní úpravou. Veřejnoprávní smlouva slouží také k plnění veřejných úkolů bezprostředně. Volba soukromoprávní podoby smlouvy se pak odvíjí od dosažení výhradně vlastních a soukromých cílů smluvních stran. Právní povaha takové smlouvy je pak závislá na tom, k jakému účelu smlouva byla uzavřena, a k jakému účelu bude sloužit.

Zajímavé je zde zmínit, že pramenem správního práva jsou pouze koordinační smlouvy. Ty totiž mohou obsahovat obecně závazné právní normy. Většinou však nemají právotvornou povahu, ale pouze upravují právní vztahy. Otázka přípustnosti těchto smluv bývá v oblasti veřejného práva posuzována teorií i praxí kladně, a pokud zde není smluvní úprava výslovně vyloučena, nechává zde platné právo pro tyto smlouvy prostor. Samozřejmostí je, že při uzavírání smluv se správní úřady řídí platným právem a dbají na veřejný zájem.

Koordinační veřejnoprávní smlouvy zde tedy nejsou problematické, neboť je uzavírají sobě rovní účastníci, nositelé stejných výsostných práv – kantony, obce, spolkový stát. Veřejnoprávní smlouvy správněprávního typu jsou zde již natolik rozšířeny a nabývají na významu, že výsostný vztah státu se mění na partnerství mezi státem a soukromými osobami.

Koordinační dohody smlouvy jsou tedy dohody mezi veřejnou správou (jako jsou například obce, kantony, spolky) navzájem. Smluvní strany zde mají rovné postavení, jako příklad lze uvést například Dohodu mezi obcemi o stavbě a provozování škol a nemocnic či Smlouvu mezi kantonem a městem Curych ohledně zřízení Ústřední knihovny.

7.3 Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí – Rakousko

V Rakousku mají veřejnoprávní smlouvy také poměrně dlouhou tradici, nicméně nejsou obsaženy přímo v rakouském správním řádu. Ten pojednává spíše o úpravě vydávání individualizovaných správních aktů.

Veřejnoprávní smlouvy v Rakousku tedy slouží jako smlouvy celkem devíti spolkových zemí navzájem, a také spolkových zemí se státem. Toto platí spíše v případě

koordinačních smluv. V případě smluv subordinačních je využití převážně ve finanční sféře.¹⁰⁵

¹⁰⁵ RYS, Rudolf. *Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí. In Nový správní řád a místní samospráva: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu: Kroměříž. : Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4489. str. 218.*

Závěr

Ve své diplomové práci jsem si vybral zpracování poměrně rozsáhlého tématu, kterým jsou veřejnoprávní smlouvy. Za cíl jsem si stanovil toto téma podrobně popsat a rozebrat, a poskytnout tak čtenářům co nejpodrobnější, ale zároveň srozumitelný popis této problematiky, která má své pevné místo v českém právním řádu již řadu let.

V začátcích mé práce jsem se stručně snažil popsat pojem „veřejná správa“, který s veřejnoprávními smlouvami úzce souvisí. Poté jsem se zaměřil na historii a vývoj veřejnoprávních smluv na našem území, protože si myslím, že je zajímavé pozorovat, jak se smlouvy vyvíjely, a postupně se zakotvovaly v našem právním řádu.

V další části mé práce jsem se již zaměřil na samotný pojem „veřejnoprávní smlouva“, kde jsem také neopomněl jeho porovnání se smlouvami soukromoprávními, dále samozřejmě jak jsou tyto smlouvy uzavírány a přezkoumávány s právními předpisy. Samozřejmě bylo také zmínit, jak se v těchto smlouvách může měnit jejich obsah, jak mohou být vypovězeny či přímo zrušeny. Nastínil jsem také možnost použití jiných částí zákona nebo občanského zákoníku.

Ve čtvrté kapitole jsem již začal podle mého názoru s nejpodstatnější problematikou veřejnoprávních smluv, jejich dělením. V této kapitole jsem se zaměřil na veřejnoprávní smlouvy koordinační, které mohou být obsaženy v mnoha zákonech. Nejčastěji se s nimi setkáváme kromě správního řádu v zákoně o obcích, ale velice často jsou uzavírané také podle zákona o obecní policii a stavebního zákona. U všech těchto smluv jsem se snažil popsat, za jakých podmínek mohou být uzavřeny, a také smluvní strany, které je vzájemně mezi sebou uzavírají.

V jedné z podkapitol jsem poté vybral několik konkrétních uzavřených smluv, a snažil se čtenáři ukázat, jak vůbec taková smlouva v praxi vypadá, co všechno v ní je uvedeno a obsaženo, a také tímto prostřednictvím poukázat na to, jak mohou být jednotlivé smlouvy užitečné.

V kapitole páté jsem se věnoval druhé velké skupině veřejnoprávních smluv, a to smlouvám subordinační povahy. Zde jsem se snažil poukázat, jak se tyto smlouvy liší od těch koordinačních a opět jsem zmínil několik zákonů, ve kterých mohou tyto smlouvy být obsaženy, protože to na první pohled nemusí být jasné.

Opět jsem poté v navazující podkapitole vybral, tentokrát dvě smlouvy subordinační povahy, které mi osobně přišly zajímavé, především faktem, že nemusí být lehké rozpoznat, že se o veřejnoprávní smlouvy vůbec jedná.

V předposlední kapitole jsem stručně zmínil třetí, v porovnání s předchozími trochu opomíjený druh veřejnoprávních smluv, a to smlouvy uzavírané mezi účastníky, nebo také adresáty veřejné správy.

Poslední kapitolu práce jsem věnoval veřejnoprávním smlouvám v zahraničí, kde jsem poukázal na rozdíly, ale i podobnosti, mezi institutem veřejnoprávních smluv u nás a právě v zahraničí.

Resumé

In my diploma thesis I chose to elaborate a relatively extensive topic, which are public contracts. The aim was to describe and analyze this topic in detail and to provide readers with the most detailed but at the same time comprehensible description of this issue, which has had a firm place in the Czech legal system for many years.

At the beginning of my thesis I tried to briefly describe the term “public administration”, which is closely related to public contracts. Then I focused on the history and development of public service contracts in our territory, because I think it is interesting to observe how the contracts have evolved and gradually become anchored in our legal order.

In the next part of my thesis I have already focused on the concept of "public contract", where I also did not neglect its comparison with private contracts, as well as how these contracts are concluded and reviewed with legal regulations. Of course, it was also mentioned how the content of these contracts can change, how they can be terminated or canceled directly. I also outlined the possibility of using other parts of the law or the Civil Code.

In the fourth chapter, I have already started, in my opinion, with the most important issue of public contracts, their division. In this chapter, I focused on public law coordination agreements, which may be contained in many laws. They are most often found in the Municipalities Act, but very often they are also concluded under the Municipal Police Act and the Building Act. With all these contracts I have tried to describe under what conditions they can be concluded, as well as the parties that conclude them with each other.

In one of the subchapters I then selected a number of specific contracts concluded and tried to show the reader, how such a contract actually looks like, what all is stated and contained therein, and also through this point to show how individual contracts can be useful.

In chapter five, I dealt with the second large group of public law contracts, namely contracts of a subordination nature. Here I have tried to point out how these contracts differ from the coordination ones, and again I mentioned a few laws in which these contracts may be included, because at first glance this may not be clear.

Again, in the following subchapter I chose, this time two contracts of subordination nature, which I found interesting, especially the fact that it may not be easy to recognize that the public service contracts at all.

In the penultimate chapter, I briefly mentioned the third, compared to the previous, a little neglected type of public contracts, namely contracts concluded between participants or also addressees of public administration.

The last chapter is devoted to public contracts abroad, where I pointed out the differences, but also the similarities, between the institute of public contracts in our country and abroad.

Seznam literatury a použitých zdrojů

I. Literatura

- 1) HÁCHA, Emil, Antonín HOBZA, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA, ed. Slovník veřejného práva československého. Brno: Polygrafia, 1929.
- 2) HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2.
- 3) HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2.
- 4) JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4.
- 5) KADEČKA, Stanislav. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. ISBN 80-7179-794-4.
- 6) KLIKOVÁ, Alena, Petr HAVLAN, Marek CHADIMA, et al. Správní řád. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Meritum (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-943-4.
- 7) KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.
- 8) ONDRUŠ, Radek. Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0.
- 9) POMAHAČ, Richard, Martin KOPECKÝ, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ a Josef STAŠA. Správní právo: casebook. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1.
- 10) PŘÍKOPA, Vojtěch. Veřejnoprávní smlouvy koordinační. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-559-6.
- 11) RYS, Rudolf. Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí. In Nový správní řád a místní samospráva: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu: Kroměříž. : Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4489.
- 12) SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

13) Správní právo: (soubor zákonů). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-739-9.

14) VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o obecní policii: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-165-9.

15) Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1.

II. Zákony a judikatura

1) Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

2) Zákon č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny.

3) Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení).

4) Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů.

5) Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

6) Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

7) Zákon č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti.

8) Zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon.

9) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

10) Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

Nález Ústavního soudu ze dne 4.3.2004, sp. zn. III. ÚS 495/02.

Usnesení zvláštního senátu ze dne 19.10.2010, sp. zn. Konf 13/2010.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.1.2011, sp. zn. 28 Cdo 4410/2010.

Rozsudek NSS ze dne 26.10.2011, sp. zn. 7 As 99/2011.

Rozsudek NSS ze dne 7.11.2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53.

Rozsudek NSS ze dne 28.11.2013, sp. zn. 7 Afs 98/2013.

Rozsudek NSS ze dne 28.11.2013, čj. 7 Afs 98/2013 – 22.

Rozsudek NSS ze dne 28.8.2014, čj. 7 As 100/2014 – 52.

Rozsudek NSS ze dne 28.8.2014, sp. zn. 7 As 100/2014.

Rozsudek NSS ze dne 30.3.2017, sp. zn. 1 As 28/2016.

III. Internetové zdroje

Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10.2.2017, str. 12 [online] [cit. 28-03-2020]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>.

Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10.2.2017, str. 12 [online] [cit. 28-03-2020]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.asp>.

Koordinační dohoda o vzájemné spolupráci za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.[online] [cit. 28-03-2020]. Dostupné z http://www.bezpecnemesto.eu/Files/bezpecnaplzen/dokumenty/koordinacni_dohoda.pdf.

Koordinační veřejnoprávní smlouva mezi obcemi [online] [cit. 28-03-2020]. Dostupné z http://mestoterezin.cz/assets/File.ashx?id_org=16647&id_dokumenty=143082.

Veřejnoprávní smlouva na zajištění odchytu toulavých a opuštěných zvířat.[online] [cit. 28-03-2020]. Dostupné z http://www.obec-tlucna.cz/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah168_12.pdf&original=SKM_C224e18080112160.pdf.

Veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické podatelny.[online] [cit. 28-03-2020] Dostupné z https://www.obec-nezdice.cz/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah488_1.pdf&original=SKMBT_C22016092618360.pdf&fbclid=IwAR3Ag5g-vXe3y-mbuGLxXfGICUmE5WuVdGf2_UiU4GqfQuDP54iHjKOU-A4.

Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 76 ze dne 2. 3. 2009 [online] [cit. 28-03-2020]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.