

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Veřejnoprávní smlouvy

Petr Barták

Plzeň 2012

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Veřejnoprávní smlouvy

Petr Barták

Katedra správního práva

Studijní program: Právo a právní věda

Obor: Právo

Vedoucí práce: JUDr. et PhDr. Jan Malast; Katedra správního práva

Plzeň 2012

Čestné prohlášení:

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: Veřejnoprávní smlouvy vypracoval sám a všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány.“

.....

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu své diplomové práce JUDr. et PhDr. Janu Malastovi za pomoc, rady a vstřícný přístup při zpracování této diplomové práce.

Obsah

1. Úvod.....	7
2. Vývoj úpravy veřejnoprávních smluv na území České republiky.....	9
2.1 Veřejnoprávní smlouvy před rokem 1950	9
2.2 Veřejnoprávní smlouvy po roce 1950.....	11
2.3 Veřejnoprávní smlouvy po roce 1990.....	12
2.4 Veřejnoprávní smlouvy upravené správním řádem z roku 2004.....	13
3. Současné pojetí institutu veřejnoprávních smluv	15
3.1 Vymezení veřejnoprávních smluv dle správního řádu	15
3.2 Veřejnoprávní smlouvy v užším a širším smyslu	16
3.3 Veřejnoprávní smlouvy a soukromoprávní smlouvy.....	17
3.4 Základní předpoklady pro veřejnoprávní smlouvy stanovené správním řádem ...	18
4. Členění veřejnoprávních smluv	20
4.1 Základní členění veřejnoprávních smluv	20
4.2 Koordinační veřejnoprávní smlouvy	21
4.3 Subordinační veřejnoprávní smlouvy	25
4.4 Veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky	28
5. Kontraktace veřejnoprávních smluv	33
5.1 Návrh veřejnoprávní smlouvy	33
5.2 Uzavření veřejnoprávní smlouvy.....	35
5.3 Souhlas třetích osob	37
6. Přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy.....	39
7. Změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy	46
7.1 Změna obsahu	46
7.2 Výpověď veřejnoprávní smlouvy	46
7.3 Zrušení veřejnoprávní smlouvy	48
8. Spory z veřejnoprávních smluv	51

9. Příklady z pozitivní právní úpravy.....	55
9.1 Veřejnoprávní smlouvy podle zákona o obcích.....	55
9.1.1 Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti mezi obcemi.....	55
9.1.2 Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti mezi obcemi s rozšířenou působností	58
9.1.3 Dohody upravené ustanovením § 19 zákona o obcích	61
9.1.4 Dohoda o změně hranic obcí	63
9.1.5 Smlouva o spolupráci mezi obcemi uzavřená ke splnění konkrétního úkolu	64
9.1.6 Smlouva mezi obcemi o vytvoření dobrovolného svazku obcí.....	65
9.2 Veřejnoprávní smlouvy ve správním řádu.....	67
9.2.1 Veřejnoprávní smlouva o zveřejnění obsahu úřední desky	67
9.2.2 Veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické podatelny.....	69
9.3 Veřejnoprávní smlouvy ve stavebním zákoně	70
9.3.1 Veřejnoprávní smlouva o výkonu části působnosti územního plánování	70
9.3.2 Veřejnoprávní smlouva o výkonu působnosti stavebního úřadu.....	70
9.3.3 Veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí.....	71
9.3.4 Veřejnoprávní smlouva o provedení stavby nebo terénních úprav	73
9.4 Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o zaměstnanosti.....	73
9.4.1 Dohoda o zabezpečení pracovní rehabilitace	73
9.4.2 Dohody upravené ustanovením § 111 zákona o zaměstnanosti	74
9.4.3 Další dohody v zákoně o zaměstnanosti.....	75
10. Povaha smluv o službách v dopravě	76
11. Závěr	77
12. Seznam použité literatury	78
13. Resumé.....	82

1. Úvod

Jako téma mé diplomové práce jsem si vybral institut veřejnoprávních smluv. Když jsem se jako student čtvrtého ročníku plzeňské právnické fakulty rozmýšlel nad tím, jaké bude téma mé závěrečné práce, tak jsem si byl jistý pouze tím, že chci, aby toto téma spadalo do oblasti práva správního. Krokem, který mě k tomu vedl, byl zájem o správní právo a veřejnou správu jako takovou. Při bádání nad tím, kterou oblast správního práva prozkoumat podrobněji a tím pádem si ji vybrat i jako téma své diplomové práce, jsem se dostal k veřejnoprávním smlouvám.

Institut veřejnoprávních smluv byl pro mě zajímavý hned z několika důvodů. Prvním z nich bylo to, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád přinesl jako první obecnou úpravu tohoto institutu, což je vzhledem k tomu, že se institut veřejnoprávních smluv vyskytoval již za Rakouského císařství, je faktem poněkud zarážejícím. Nelze opomenout ani fakt, že smlouvy jsou obecně pojímány jako institut soukromoprávní a proto se spojení smluv a veřejné správy jeví jako více než zajímavé. Dalším argumentem hovořícím ve prospěch veřejnoprávních smluv, jako tématu mé práce bylo, že institut hmotněprávní je upraven v předpise procesněprávním, což je zcela jistě ojedinělý případ. V neposlední řadě mě k veřejnoprávním smlouvám táhlo i to, že jsem se jimi zabýval již v minulosti, ale to pouze pro potřeby své seminární práce, jejíž hloubka se nedá ani v nejmenším srovnat s hloubkou této práce.

Cílem mé diplomové práce je podat ucelený náhled na institut veřejnoprávních smluv. Práci jsem rozčlenil do kapitol, které na sebe vzájemně navazují. Úvodní kapitola práce je věnována historickému vývoji úpravy veřejnoprávních smluv na území České republiky. Pouť historií jsem započal obdobím Rakouského císařství, nicméně největší prostor je věnován první polovině dvacátého století.

Další kapitola se již věnuje současné právní úpravě veřejnoprávních smluv, pozornost je věnována zejména úpravě ve správním řádu, ale stranou neponechávám ani dělení veřejnoprávních smluv v jejich užším či širším smyslu a porovnání smluv veřejnoprávních a soukromoprávních. Následující kapitola se věnuje členění veřejnoprávních smluv podle správního řádu. Při jejich členění zároveň uvádím příklady jednotlivých druhů veřejnoprávních smluv ze zvláštních zákonů, což ovšem činím bez hlubšího rozboru těchto smluv, jelikož tomuto rozboru je věnována jedna z následujících kapitol.

Následující kapitola pojednává o samotném procesu uzavírání veřejnoprávních smluv. Za tuto kapitolu jsem zařadil kapitolu věnující se přezkumu souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy. V práci jsem nemohl vynechat ani část věnující se změně obsahu, výpovědi a zrušení veřejnoprávní smlouvy. Kapitola věnující se sporům vznikajícím z veřejnoprávních smluv je poslední kapitolou, která se věnuje výhradně obecné právní úpravě ve správním řádu.

Předposlední kapitola mé práce se věnuje jednotlivým veřejnoprávním smlouvám, které jsou upraveny ve správním řádu, ale zejména ve zvláštních zákonech. Mnou uvedený výčet samozřejmě není absolutní, snažil jsem se pojmut praxí nejčastěji využívané veřejnoprávní smlouvy. V závěrečné kapitole, která je nejstručnější kapitolou mé práce, se zabývám povahou smluv o službách v přepravě, což je dle mého soudu stále aktuální téma.

Pro zpracování mé závěrečné práce jsem měl za cíl vycházet z co největšího počtu odborných a kvalitních pramenů, což se mi snad podařilo. Nutno podotknout, že na téma veřejnoprávních smluv sice existuje relativně velký počet publikací, ale zároveň musím dodat, že tyto publikace jsou velmi často datované k době vydání správního řádu, což je vzhledem k dalšímu možnému vývoji veřejnoprávních smluv trochu handicapem. Situace se však podstatně zlepšila vydáním dvou nových komentářů ke správnímu řádu a to komentářem autorského kolektivu kolem Luboše Jemelky a komentářem sepsaným Josef Vedralem. Nejstaršími publikacemi, které jsem při vypracování mé práce použil, byly publikace Františka Weyra z roku 1922 a Jiřího Hoetzela z let 1929 a 1934. Na těchto řádcích bych chtěl vyjádřit obdiv k těmto velikánům české právní teorie, jelikož některé právní úvahy těchto autorů jsou aktuální i v dnešní době.

2. Vývoj úpravy veřejnoprávních smluv na území České republiky

Jako řada jiných institutů se i veřejnoprávní smlouvy postupem času vyvíjí. Změnami právního systému a změnou náhledu na tento institut se měnilo i jeho označení. Od veřejných smluv, takto označoval veřejnoprávní smlouvy profesor Hoetzel, ke správním dohodám či dohodám správněprávního charakteru až po dnešní veřejnoprávní smlouvy. Veřejnou smlouvu Jiří Hoetzel formuloval jako smlouvu, kterou se tvoří, mění nebo ruší veřejnoprávní poměr.¹ V dnešním pojetí lze veřejnoprávní smlouvy chápat jako dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva.²

2.1 Veřejnoprávní smlouvy před rokem 1950

Dalo by se namítnout, že veřejnoprávní smlouvy jsou institutem relativně mladým, jelikož komplexní úpravy se jim dostalo až s příchodem správního řádu z roku 2004, nicméně tento pojem se vyskytoval již za Rakouského císařství, jako příklad lze uvést české obecní zřízení z roku 1864, kde bylo rozlišeno několik druhů veřejnoprávních smluv, mezi nimiž byly například veřejnoprávní smlouvy o společném výkonu působnosti.³

Na počátku a v průběhu 20. století byly slyšet hlasy právních teoretiků zejména těch, kteří byli odpůrci veřejnoprávních smluv. Za jednoho z nejvýznamnějších odpůrců lze považovat teoretika původem z Rakouska Otto Mayera, podle kterého byly tyto smlouvy proti samotné podstatě veřejného práva, jelikož stát nestojí s občanem na stejné právní úrovni a tudíž spolu nemohou uzavírat pakty. Dalším zahraničním teoretikem, který vystoupil ostře proti veřejnoprávním smlouvám, byl Švýcar Walther Burckhardt, ten se dokonce pozastavoval i nad smlouvami soukromoprávními uzavíranými státem. Z českých odpůrců veřejnoprávních smluv bych zmínil Jiřího Pražáka, podle kterého byl pojem veřejnoprávních smluv sporný. Dle Jiřího Pražáka sama povaha veřejnoprávních pravidel přináší, že veřejnoprávním smlouvám

¹ HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého : Svazek I.* Brno : Polygrafia, 1929. str. 45.

² HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo.* 7. Praha : C.H. Beck, 2009. str. 184.

³ VEDRAL, Josef. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. In *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003.* Editor Lenka Vostrá, Jiří Grospič. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. str. 284.

nemůže být přiznána moc definitivní úpravy poměrů, ale že se jedná pouze o přípravný akt, po kterém následuje autoritativní prohlášení veřejné moci.⁴

Velmi podrobně se otázkou veřejnoprávních smluv, tehdy smluv veřejných, zabýval i Čech Jiří Hoetzel, který je řadil mezi správní akty nevvrchnostenské. Ve svých vědeckých publikacích veřejné smlouvy vymezil a definoval předpoklady vzniku.

Jiří Hoetzel konstatoval, že veřejné právo se neskládá pouze z norem kogentních, ale i norem dispozitivních, tedy norem, které nastupují až tehdy, kdy se zúčastnění nedohodnou na něčem jiném. Kogentní ustanovení zákona mohou jen velmi těžce upravit všechny eventuality, které mohou nastat ve správněprávních vztazích. Do protikladu Hoetzel dává, že stejně tak nemůže být kogentní norma nahrazena dohodou stran. Jako předpoklady nutné pro vznik veřejné smlouvy Jiří Hoetzel uváděl:⁵

- a) souhlasný projev vůle alespoň dvou stran, které jsou si právně zcela rovnocenné;
- b) projevy stran dějí se ve vzájemném vztahu, učinění projevu v očekávání souhlasného projevu druhého;
- c) právní následky smlouvy se týkají samých smluvníků;
- d) tyto následky náležejí v tom, že se mezi smluvními stranami zakládá, mění nebo ruší poměr veřejného práva.

I judikatura tohoto období se zabývala povahou veřejnoprávních smluv a to konkrétně Nejvyšší správní soud ve svém nálezu z roku 1924, v jejíž právní větě je stanoveno: „*Za smlouvu veřejnoprávní lze považovati jen takovou smlouvu, při které dohodou stran má na místě dispozitivního právního předpisu, upravujícího určitý poměr a majícího povahu veřejnoprávní, nastoupiti přípustná úprava jiná.*“⁶

Jiří Hoetzel dělil veřejné smlouvy dle subjektů, které jej uzavíraly na smlouvy:

- a) mezi státem a občanem, kde jsou si stát i občan, jak již bylo řečeno výše rovnocenní;
- b) mezi veřejnoprávními svazy, jednalo se o nejčastější druh veřejných smluv;
- c) mezi osobami soukromými.⁷

Co se týče formy, v jaké musely být veřejné smlouvy uzavírány, tak ta nebyla v té době pozitivním právem upravena. Rozhodující byly formální předpisy veřejných korporací, které stanovovaly, jak která korporace mohla projevovat svoji vůli. Jiří

⁴ HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého : Svazek I.* Brno : Polygrafia, 1929. str. 43.

⁵ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : Část všeobecná.* Praha : Melantrich, 1934. str. 255

⁶ Nález NSS ze dne 10. května 1924, Boh A 3595/24 *K povaze veřejnoprávních smluv*

⁷ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : Část všeobecná.* Praha : Melantrich, 1934. str. 258.

Hoetzel se odvolával na právního teoretika Apelta, dobereme-li se k otázce, zdali bylo možné veřejné smlouvy uzavírat konkludentně. Apelt byl toho názoru, že to možné není. S Apeltem se shodovali také v otázce uzavírání veřejných smluv písemnou formou, kde oba souhlasně zdůrazňovali přednosti písemné formy před ústní. Jiří Hoetzel se také zabíral vlivem vad projevu, omylu a donucení na veřejnou smlouvu a připomínal, že veřejná smlouva není exekučním titulem, není-li to stanoveno přímo v zákoně. Z toho tedy vyplývá, že se spory z těchto smluv neřešily před soudy, nýbrž před správními úřady.⁸

Jiný český profesor František Weyr se o veřejnoprávních smlouvách vyjadřoval spíše v pochybnostech. O veřejnoprávních smlouvách mluvil jako o zvláštním druhu správních aktů, k jejichž platnosti bylo třeba dohody s právními subjekty, jichž se měl onen správní akt týkat, popřípadě dohody těchto právních subjektů mezi sebou. Podle Františka Weyra se poté rozeznávalo mezi touto dohodou jakožto veřejnoprávní smlouvou a samotným správním aktem, který byl vydán na jejím základě. Za příklad těchto smluv uvedl například přijímání zřizenců do státní služby či úmluvy vedoucí ke změnám v obvodech veřejnoprávních korporací (např. sloučení obcí).⁹

2.2 Veřejnoprávní smlouvy po roce 1950

Ve druhé polovině 20. století se institut veřejnoprávních smluv dostal do útlumu. Pojmu veřejnoprávní smlouva se v té době neužívalo a namísto něj bylo užíváno spíše pojmu správní dohoda.¹⁰

Bohumil Voženílek definoval pojem správní dohoda v právnickém periodiku *Správní právo* z roku 1979 takto: „*Správní dohoda je zvláštní právotvorná forma správní činnosti spočívající na normách správního práva, při níž vznikají administrativněprávní vztahy s právy a povinnostmi shodným projevem vůle účastníků, z nichž nejméně jedním je správní orgán, který formou dohody vykonává svou působnost.*“¹¹

V praxi té doby se nejčastěji užívalo správních dohod mezi národními výbory a státní či jinou socialistickou organizací o sdružení prostředků a zároveň byla-li jednou ze stran této dohody ona socialistická organizace, tak vůči ní vykonával správní orgán

⁸ HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého : Svazek I.* Brno : Polygrafia, 1929. str. 47.

⁹ WEYR, František. *Československé právo správní : Část obecná (Organisace veřejné správy a řízení správní).* Brno : Čes. akadem. spolek Právnick, 1922. str. 78.

¹⁰ RYS, Rudolf. Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi. *Veřejná správa* . 2006, č. 33. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW: < <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2006/33/pril1.html> >.

¹¹ VOŽENÍLEK, Bohumil. O správních dohodách. *Správní právo*. 1979, 4, str. 200.

(v tomto případě národní výbor) státní správu. V tomto bodě se tedy tyto správní dohody svou povahou přibližovaly dnešním smlouvám subordinačním. Je nutno také dodat, že možnost uzavření dohody tohoto druhu, musela být stanovena v zákoně výslovně. Dostaneme-li se k řešení sporů z této dohody, tak Rudolf Rys říká: „*Správní orgán jako účastník si i v tomto vztahu zachovává své mocenské postavení, jehož však využije jen tehdy, jestliže je to nezbytné, totiž jestli forma dohody přestane v daném případě dostačovat dosažení účelu výkonu státní správy.*“¹²

Existovaly však i správní dohody, které svou povahou byly v dnešním terminologickém pojetí smlouvami koordinačními. Byly to zejména smlouvy mezi národním výborem a jiným národním výborem či státní, družstevní nebo jinou společenskou organizací o společném použití prostředků, dle zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech. Musela však být splněna ještě jedna podmínka a tou bylo, že cíle dohody nebylo možno dosáhnout jednostranným aktem. Avšak Rudolf Rys dodává, že s touto dohodou nebylo v praxi příliš mnoho zkušeností.¹³

2.3 Veřejnoprávní smlouvy po roce 1990

V devadesátých letech 20. století to stále nebylo s úpravou veřejnoprávních smluv příliš dobré, stále chyběla obecná úprava tohoto institutu, ale to neznamená, že by veřejnoprávní smlouvy byly z našeho právního řádu úplně vypuštěny. Veřejnoprávní smlouvy bylo mimo jiné možné uzavírat dle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, které sice v tomto zákoně byly pojmenovány jako dohody, ale svým obsahem se jednalo o veřejnoprávní smlouvy. Podle tohoto zákona, konkrétně jeho § 23, mohly obce ze stejného okresu mezi sebou uzavírat dohody o zabezpečení výkonu přenesené působnosti.¹⁴

K celkové obecné úpravě veřejnoprávních smluv, která by upravovala základní náležitosti, druhy, proces jejich uzavírání, rušení a podobně, směřovala novela správního řádu z roku 1967, která byla předložena v roce 2001. Tato novela ovšem nebyla v Poslanecké sněmovně přijata.¹⁵

¹² RYS, Rudolf. Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi. *Veřejná správa*. 2006, č. 33. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW: < <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2006/33/pril1.html>>.

¹³ Tamtéž

¹⁴ VEDRAL, Josef. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. In *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003*. Editor Lenka Vostrá, Jiří Grospič. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. str. 298.

¹⁵ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 577.

První skutečná úprava veřejnoprávních smluv byla obsažena až v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále již jen „zákon o obcích“) a to novelou zákona č. 313/2002 Sb.. V této úpravě a konkrétně jeho § 66c až 66e byly upraveny obecné podmínky pro uzavírání, platnost, změnu a zrušení veřejnoprávní smlouvy, rozhodování sporů veřejnoprávní smlouvy a způsob jejího zveřejnění.¹⁶ Tato úprava se ovšem dotýkala veřejnoprávních smluv uzavíraných pouze podle tohoto zákona a nikoliv veřejnoprávních smluv, které byly předpokládány jinými zákony. Proto byla uvedená úprava k datu nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, což bylo dne 1. ledna 2006, revidována a došlo ke zrušení § 66d a 66e zákona o obcích a jeho § 66c byl nahrazen novým textem, který mimo jiné stanovil, že pro veřejnoprávní smlouvy se užijí ustanovení správního řádu, není-li v zákoně o obcích stanoveno jinak.¹⁷

2.4 Veřejnoprávní smlouvy upravené správním řádem z roku 2004

Jak jsem zmínil již výše, obecná úprava veřejnoprávních smluv přišla na světlo světa v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále již jen „správní řád“), kde zákonodárce veřejnoprávním smlouvám vyčlenil celou pátou část. Na první pohled každého právníka zaujme to, že hmotněprávní institut veřejnoprávních smluv je upraven v čistě procesním předpisu, ale není nutné se nad tím pozastavovat. Správní právo svůj hmotněprávní předpis nemá, a proto se jeví zařazení této úpravy do procesního předpisu jako celkem vhodné. Navíc je úprava v procesním předpisu inspirována takovouto úpravou v zahraničí, jedná se například o Německo, kde je tomu tak již dlouhá léta a Maďarsko, kde byly veřejnoprávní smlouvy upraveny pouze o něco dříve než u nás. Ovšem je třeba mít na paměti, že se nejednalo o jediné možné řešení, například ve Francii obecná úprava podobná správnímu řádu vůbec není a to má Francie jednu z nejkompexnějších úprav problematiky veřejné správy vůbec.¹⁸

Lze si tedy představit, že veřejnoprávní smlouvy mohly být upraveny i ve zcela samostatném předpisu. Zařazení úpravy veřejnoprávních smluv do správního řádu má i své odpůrce. Jedním z nich je Petr Havlan, který tvrdí, že by bylo vhodnější, kdyby byla problematika veřejnoprávních smluv upravena zvláštními předpisy. Tyto zvláštní

¹⁶ RYS, Rudolf. Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi. *Veřejná správa*. 2006, č. 33. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW: < <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2006/33/pril1.html> >.

¹⁷ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 577.

¹⁸ SKULOVÁ, Soňa, et al. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. str. 368.

předpisy by pak byly schopné daleko lépe reagovat na složitost veřejnoprávní reality, která je dle Petra Havlana stále složitější.¹⁹

K úpravě veřejnoprávních smluv se neužijí pouze ustanovení páté části správního řádu, ale dle § 170 se užijí i ustanovení části první, zejména ustanovení dotýkající se základních zásad činnosti správních orgánů a přiměřeně se užijí i ustanovení části druhé správního řádu, v níž jsou obecná ustanovení o správním řízení. Přiměřeně se užijí i ustanovení zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále již jen „občanský zákoník“) s výjimkou pravidel, které jsou ve správním řádu upraveny odlišně a s výjimkou dalších taxativně vyjmenovaných ustanovení. Za všechny jmenujme ustanovení o neplatnosti či odporovatelnosti právních úkonů.²⁰

Pro úplnost je třeba ještě dodat, že úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu je, jak již bylo řečeno obecná a navazuje na ni úprava v zákonech jiných, které separátně upravují jednotlivé druhy veřejnoprávních smluv či tyto smlouvy konkrétně specifikují, aplikační přednost těchto zvláštních zákonů je stanovena v §1 odst. 2 správního řádu. Zvláštní zákony upravují zejména konkrétní obsahové náležitosti jednotlivých veřejnoprávních smluv. Mezi tyto zákony patří například zákon o obcích, zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii či zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a jsou vůči správnímu řádu *lex specialis*.

Je důležité zmínit, že ustanoveními správního řádu, se budou řídit dle § 182 odst. 2 správního řádu i takové veřejnoprávní smlouvy, které vznikly ještě přede dnem nabytí účinnosti správního řádu. Přičemž vznik takovýchto smluv a nároky z těchto smluv vzniklé přede dnem nabytí účinnosti správního řádu se posuzují podle dosavadních právních předpisů, jedná se o nepravou retroaktivitu.²¹

Nicméně komplexní úprava ve správním řádu je zcela jistě pozitivním krokem a to nejen z toho důvodu, že došlo k tolik očekávané obecné úpravě, ale také z důvodu, že veřejnoprávní smlouvy jsou progresivním a do jisté míry stále i pokrokovým institutem, zejména z důvodu, že komplexní úprava tohoto institutu je stále relativně nová. Dá se předpokládat i častější využití toho institutu, jelikož dřívější úprava pro svou nedokonalost a roztržitost výrazněji nepřispívala k hojnosti výskytu veřejnoprávních smluv.

¹⁹ HAVLAN, Petr. Veřejnoprávní smlouvy a místní samospráva. In *Nový správní řád a místní samospráva II. : sborník z 3. Letního mezinárodního workshopu Kroměříž*. Editor Stanislav Kadečka, Alena Kliková. Brno : Masarykova Univerzita, 2008. str. 181.

²⁰ JEMELKA, Luboš; SLOVÁČEK, Jiří. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*. 2007, 11, str. 395.

²¹ SKULOVÁ, Soňa, et al. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. str. 371.

3. Současné pojetí institutu veřejnoprávních smluv

Terminologie správní nauky definuje veřejnoprávní smlouvy různě, avšak význam zůstává stejný, mluví dokonce i o veřejnoprávních smlouvách v užším a širším smyslu (k této problematice se vracím v jedné z následujících podkapitol). Petr Havlan definuje veřejnoprávní smlouvu jako: „*právní skutečnost, která zakládá, mění nebo ruší veřejnoprávní vztah, jehož obsahem jsou vzájemná veřejná subjektivní práva a veřejné subjektivní povinnosti dvou nebo více stran tohoto vztahu.*“²² Josef Staša vymezuje veřejnoprávní smlouvu jako dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva.²³ Vladimír Hutta užívá pojmu správní dohody a označuje je jako dvou či vícestranný úkon, který má konstitutivní povahu a svým zaměřením vždy směřuje k plnění úkolů veřejné správy.²⁴

3.1 Vymezení veřejnoprávních smluv dle správního řádu

Legální definice veřejnoprávní smlouvy je uvedena v § 159 odst. 1 správního řádu, kde je stanoveno: „*Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.*“²⁵ Jedná se o právní úkon, který je dobrovolný a není nikterak autoritativní. Skrze veřejnoprávní smlouvu v současné době připadá v úvahu přesun působnosti a pravomoci subjektu veřejné správy na jiný subjekt veřejné správy, zároveň mohou subjekty veřejné správy využitím veřejnoprávní smlouvy upravovat způsob výkonu, respektive plnění daných úkonů veřejné správy a zároveň může veřejnoprávní smlouva plnit i funkci, kdy budou zapojovat jiné subjekty, které mohou plnit úkoly veřejné správy.²⁶ Jak z uvedené definice vyplývá, má veřejnoprávní smlouva povahu konstitutivní, tedy že konstituuje nová práva a povinnosti, nikoliv povahu deklaratorní.

Je-li definováno, že se jedná o oblast práva veřejného, je dobré mít na mysli, že se jedná spíše o oblast práva správního respektive oblast práva, kde je upravena působnost správních orgánů. Je to dáno tím, že dle § 1 odst. 1 správního řádu se správní řád vztahuje na výkon působnosti správního orgánu svěřené jim v oblasti veřejné

²² KADEČKA, Stanislav. *Správní řád*. 1. Praha: ASPI, 2006, str. 375.

²³ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha: C.H. Beck, 2009. str. 254.

²⁴ MACHAJOVÁ, Jozefína, et al. *Všeobecné správní právo*. 5. Bratislava: Eurokodex, 2010. str. 192.

²⁵ Ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu.

²⁶ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha: C.H. Beck, 2009. str. 254.

správy.²⁷ Petr Kolman k tomu dodává, že musíme oblast práva správního chápat ve smyslu širšího správního práva, tedy včetně oblastí práva finančního, práva životního prostředí či práva sociálního zabezpečení, které byly postupem času ze správního práva vyčleněny.²⁸ Je pravdou, že jen stěží si lze představit veřejnoprávní smlouvy například v oblasti práva trestního, které je také součástí práva veřejného.

3.2 Veřejnoprávní smlouvy v užším a širším smyslu

Právní teorie rozlišuje veřejnoprávní smlouvy v jejich užším a širším smyslu. O veřejnoprávní smlouvu v užším smyslu se jedná tehdy, je-li minimálně jedním kontrahentem této smlouvy subjekt veřejné správy.²⁹ V tomto pojetí se veřejnoprávní smlouvy dělí na dva nejčastěji se vyskytující typy a to veřejnoprávní smlouvy koordinační a veřejnoprávní smlouvy subordinační, k oběma těmto typům se podrobněji vrátím v následující kapitole věnující se členění veřejnoprávních smluv.

U veřejnoprávních smluv v širším smyslu není třeba, aby byl jedním z kontrahentů subjekt veřejné správy, tedy kontrahenty takovýchto veřejnoprávních smluv mohou být i čistě soukromoprávní osoby, což odpovídá dnešnímu pojetí ve správním řádu. Tomuto širšímu pojetí veřejnoprávních smluv odpovídá i členění veřejnoprávních smluv ve správním řádu, kde jsou mimo již výše uvedených typů veřejnoprávních smluv, tedy smluv koordinačních a smluv subordinačních i smlouvy podle § 162 správního řádu, které se označují jako smlouvy mezi účastníky (účastníky se zde rozumí osoby, které by byly nebo jsou účastníky řízení podle § 27 odstavce 1 správního řádu).³⁰ K veřejnoprávním smlouvám v širším smyslu se příklání i poradní sbor ministra vnitra, který uvedl: „*Rozhodující pro zařazení smlouvy mezi smlouvy veřejnoprávní není to, kdo je smluvní stranou takové smlouvy, ale obsah veřejnoprávní smlouvy, jímž musí být úprava práv a povinností v oblasti veřejného (tedy správního) práva.*“³¹

²⁷ VEDRAL, Josef. K právní povaze smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. In *Nový správní řád a místní samospráva II. : sborník z 3. Letního mezinárodního workshopu Kroměříž*. Editor Stanislav Kadečka, Alena Kliková. Brno : Masarykova Univerzita, 2008. str. 200.

²⁸ KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. *Právo*. 2009, 2, str. 9. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW: <http://www.ustavprava.cz/upload/oldfiles/files/casopis/2009/2_2009/CLANEK_Vybrane_aspekty_veřejnopravnich_smluv.pdf>

²⁹ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha : C.H. Beck, 2009. str. 256.

³⁰ MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, 6, str. 341.

³¹ Závěr č. 16 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. října 2005. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/16a-doc.aspx>>

Dle mého názoru uvažovat o veřejnoprávních smlouvách pouze v jejich užším smyslu již není v dnešní době žádoucí. I správní řád již upravuje veřejnoprávní smlouvy v jejich širším smyslu, když dovoluje, aby kontrahenty byly i osoby soukromého práva samostatně, proč tedy o veřejnoprávních smlouvách uvažovat pouze v jejich užším smyslu. Samozřejmě je samostatnou otázkou, nakolik jsou veřejnoprávní smlouvy dle § 162 využívány, jelikož právní teorie ne vždy smlouvy podle § 162 akceptuje a velmi často bývá užíváno pouze prvních dvou výše zmíněných smluvních typů, tedy smluvních typů koordinačních a subordinačních.³²

3.3 Veřejnoprávní smlouvy a soukromoprávní smlouvy

Pod pojmem smlouva se obecně rozumí dvoustranný (či vícestranný) právní úkon, který se skládá ze dvou jednostranných právních úkonů, tedy oferty neboli nabídky a akceptace neboli přijetí a vzniká ve chvíli, kdy dojde k souhlasu vůle obou (či více) stran tzv. konsensem. Jedná se o vůbec nejčastější právní úkon a je při něm zachována rovnost stran.³³

Pojmová hranice mezi veřejnoprávní a soukromoprávní smlouvou není nikterak určitě stanovena, to stejné platí i pro hranici mezi právem soukromým a veřejným. Jakožto důkaz může posloužit i samotný § 170 správního řádu, který stanovuje subsidiární užití občanského zákoníku v určitých situacích.³⁴

Soukromoprávní a veřejnoprávní smlouvy vycházejí ze stejného základu, kterým je nepochybně smluvní konsens. Nelze zároveň přehlédnout, že obsah veřejnoprávních smluv je na rozdíl od těch soukromoprávních spjat s výkonem moci veřejné, což jim dává vrchnostenský ráz a z toho plyne, že veřejnoprávní smlouvy by se měly řídit základní zásadou uvedenou v Ústavě, že státní moc je možno vykonávat jen na základě, v mezích a způsobem stanovených zákonem,³⁵ čímž dochází k omezení míry dispoziční autonomie účastníků veřejnoprávních smluv.³⁶ Nicméně u některých veřejnoprávních smluv ustupuje onen vrchnostenský aspekt do pozadí (například smlouvy o poskytnutí návratné bezúročné půjčky ze státního rozpočtu).³⁷ Naproti tomu soukromoprávní

³² KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. *Právo*. 2009, 2, str. 9. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW: <http://www.ustavprava.cz/upload/oldfiles/files/casopis/2009/2_2009/CLANEK_Vybrane_aspekty_veřejnoprávních_smluv.pdf>

³³ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007. str. 162.

³⁴ SKULOVÁ, Soňa, et al. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. str. 371.

³⁵ HAVLAN, Petr. Veřejnoprávní smlouvy a místní samospráva. In *Nový správní řád a místní samospráva II. : sborník z 3. Letního mezinárodního workshopu Kroměříž*. Editor Stanislav Kadečka, Alena Kliková. Brno : Masarykova Univerzita, 2008. str. 181.

³⁶ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 257.

³⁷ SKULOVÁ, Soňa, et al. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. str. 370.

smlouvy se řídí zásadou, že každý může činit, co není zákonem zakázáno. Z tohoto důvodu je jejich dispoziční autonomie daleko méně omezená.

Při uzavírání veřejnoprávních smluv jsou strany v rovném postavení, ale po jejich uzavření tomu tak být vždy nemusí a může se stát, že jedna ze stran bude v postavení nadřazeném vůči straně druhé, k čemuž dochází především u veřejnoprávních smluv subordinačních.³⁸

Subjekty veřejného práva mohou uzavírat i smlouvy soukromoprávní. Je tomu tak u smluv, které subjekty veřejného práva sjednávají v soukromoprávních věcech (například dispozice s majetkem). Je-li tedy smluvní stranou smlouvy subjekt veřejného práva, neznamená to, že se jedná o smlouvu veřejnoprávní.³⁹

Další rozdílnost mezi veřejnoprávní a soukromoprávní smlouvou lze pozorovat v důsledcích rozporu smlouvy se zákonem. Pokud je ustanovení veřejnoprávní smlouvy v rozporu se zákonem, pak se na něj hledí jako na nezákonný správní akt. Rozdíl je i u řešení sporů z veřejnoprávních smluv, kdy se tyto spory řeší správní cestou či ve správním soudnictví.⁴⁰

3.4 Základní předpoklady pro veřejnoprávní smlouvy stanovené správním řádem

Správní řád stanovuje základní předpoklady, které musí naplňovat každá veřejnoprávní smlouva:

- a) *veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy či tyto právní předpisy obcházet a zároveň musí být veřejnoprávní smlouva v souladu s veřejným zájmem - § 159 odst. 2 správního řádu;*

Pod pojmem právní předpisy je třeba rozumět, že se jedná nejenom o zákony, ale také o ostatní právní předpisy či mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu České republiky.⁴¹ Veřejnoprávní smlouvy nesmí právní předpisy, jak je uvedeno výše, ani obcházet, ale zde narážíme na nedostatek a to v té podobě, že pojem „obcházení právních předpisů“ není správním řádem stanoven. Obecně se o obcházení právního předpisu jedná tam, kde sice výslovně právní úkon právu neodporuje, ale směřuje (svými důsledky) k něčemu, co právním předpisům odporuje.⁴²

³⁸ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 257.

³⁹ Tamtéž, str. 258.

⁴⁰ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha : C.H. Beck, 2009. str. 255.

⁴¹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 579.

⁴² MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 258.

Stejně neurčitým pojmem jako je obcházení právních předpisů, lze nalézt i v pojmu veřejný zájem, také není správním řádem definován, nicméně lze k němu přistupovat tak, že se jedná o zájem, který vede k zajištění výhody a prospěchu pro větší část společnosti, pod čímž si lze představit například zájem na ochraně přírody.⁴³

b) uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy - § 159 odst. 3 správního řádu;

Toto ustanovení dopadá na všechny druhy veřejnoprávních smluv, jejichž stranou je správní orgán ve smyslu definice podle §1 odst. 1 správního řádu, kromě smluv podle § 162 správního řádu, ke kterým správní orgán nepřistoupil. O snižování důvěryhodnosti veřejné správy by se mohlo jednat například při uzavírání veřejnoprávních smluv, které by byly sice v souladu se zákonem, ale byly by nemorální.⁴⁴

c) veřejnoprávní smlouva je vždy posuzována podle skutečného obsahu (§ 159 odst. 4 správního řádu);

Z tohoto ustanovení plyne nutnost posuzovat veřejnoprávní smlouvy podle jejich skutečného obsahu a nikoliv pouze podle jejího označení. Tedy pokud bude právní úkon označen jako veřejnoprávní smlouva, ale svým obsahem o veřejnoprávní smlouvu nepůjde, tak se nebude jednat o veřejnoprávní smlouvu.⁴⁵ Aby byl naplněn obsah veřejnoprávní smlouvy tak musí upravovat práva a povinnosti v oblasti veřejného (správního) práva.

Další předpoklady a náležitosti veřejnoprávních smluv jsou stanoveny správním řádem v ustanoveních následujících po ustanovení § 159 správního řádu a uvedu je v příslušných kapitolách.

⁴³ Tamtéž

⁴⁴ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 579.

⁴⁵ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 259.

4. Členění veřejnoprávních smluv

4.1 Základní členění veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouvy jsou správním řádem upraveny v § 159 a násl., kde jsou děleny do tří skupin podle toho, kdo je smluvní stranou takové veřejnoprávní smlouvy a to na:

- a) *veřejnoprávní smlouvy koordinační* - tedy smlouvy, které mohou být uzavírány mezi dvěma či více subjekty veřejné správy a těmito subjekty mohou být uzavírány za účelem plnění svých úkolů;
- b) *veřejnoprávní smlouvy subordinační* - tedy smlouvy, které mohou být uzavírány mezi subjektem veřejné správy a fyzickými či právnickými osobami, které jsou adresáty veřejné správy a vůči kterým je veřejná správa vykonávána (tedy byly by účastníky řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu) a tyto smlouvy mohou být uzavírány na místo vydání vrchnostenského správního aktu;

Tyto dvě skupiny jsou již tradiční, a jak již bylo výše zmíněno, jedná se o veřejnoprávní smlouvy v jejich užším smyslu. Správní řád přidává skupinu třetí, díky které dochází k pojetí veřejnoprávních smluv v jejich širším smyslu.

- c) *veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky* - tedy smlouvy, které jsou uzavírány těmi, kdo by byli účastníky správního řízení podle § 27 odst. 1, jedná se tedy o adresáty veřejné správy a mohou být uzavírány z důvodu převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv a povinností;

Toto dělení předpokládal již Jiří Hoetzel, avšak užíval jinou terminologii, například veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky označoval jako veřejné smlouvy mezi osobami soukromými.

Dále se je třeba zmínit o zvláštním typu veřejnoprávních smluv, který nelze podřadit ani pod jeden z výše uvedených smluvních typů veřejnoprávních smluv. Ani právní teorie si není zcela jista s jeho zařazením, část jej podřazuje pod subordinační veřejnoprávní smlouvy, nicméně toto podřazení není možné pro všechny případy zvláštního typu veřejnoprávních smluv.⁴⁶ Tímto zvláštním druhem veřejnoprávních smluv se zabíral i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. V jednom ze svých závěrů stanovil, že veřejnoprávními smlouvami zvláštního typu jsou například smlouvy podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vyjma smlouvy, kterou se zřizuje ochrana památného stromu, ta se podřazuje pod veřejnoprávní smlouvy

⁴⁶ JEMELKA, Luboš; SLOVÁČEK, Jiří. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*. 2007, 11, str. 398.

subordinační. Poradní sbor ve své zprávě také konstatuje, že typy veřejnoprávních smluv podle správního řádu nelze považovat za výlučné, jelikož i zvláštní zákon může upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy. Na tyto zvláštní typy veřejnoprávních smluv se nicméně užití obecná ustanovení správního řádu dotýkající se veřejnoprávních smluv tedy § 159 a § 163 až 170.⁴⁷

4.2 Koordinační veřejnoprávní smlouvy

Tyto smlouvy mohou být, jak jsem již řekl výše, uzavírány mezi subjekty veřejné správy. Správní řád ve svém § 160 tyto subjekty taxativně vyjmenovává, jedná se o stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a fyzické či právnické osoby, jestliže vykonávají působnost jim svěřenou v oblasti veřejné správy a to buďto přímo zákonem nebo na základě zákona.

Dle mého názoru je nutné si tyto subjekty lépe přiblížit. Veřejnoprávní korporace jsou subjekty, které jsou založeny zákonem nebo na jeho základě vzniklé, jsou to právnické osoby, jež mají členský či obdobný princip vnitřní organizace či složení a zároveň vykonávají veřejnou správu v přenesené působnosti, jedná se tedy zejména o obce, kraje nebo profesní komory.⁴⁸ Bavíme-li se o jiných právnických osobách zřízených zákonem jakožto o subjektu koordinačních veřejnoprávních smluv, můžeme si uvést například veřejné vysoké školy popřípadě veřejné zdravotní pojišťovny. Jako fyzické a právnické osoby vykonávající působnost jim svěřenou v oblasti veřejné správy jsou již tradičně uváděny například stanice technické kontroly, finanční arbitr a lesní, myslivecká a rybářská veřejná stráž.⁴⁹

Koordinační veřejnoprávní smlouvy musí být těmito subjekty uzavírány za účelem plnění svých úkolů a to bez výjimky. Předmět koordinačních veřejnoprávních smluv je, respektive může být, výkon státní správy a výkon samosprávy. Tyto veřejnoprávní smlouvy mohou být dle dikce zákona uzavírány pouze v případě, že to zvláštní zákon výslovně stanoví a u veřejnoprávních smluv o výkonu státní správy je navíc potřeba i souhlas nadřízeného správního orgánu. O tom, kdo je nadřízeným správním orgánem pojednává správní řád v § 178 odst. 1, jedná se o správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon, popřípadě nestanovuje-li to zvláštní zákon, tak se

⁴⁷ Závěr č. 6 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. června 2005. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/soubor/6a-doc.aspx> >

⁴⁸ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, str. 515.

⁴⁹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 581.

jedná o ten správní orgán, který dle zákona rozhoduje o odvolání či který vykonává dozor, nelze-li stanovit nadřízený správní orgán dle tohoto klíče, postupuje se dle odstavce 2 stejného paragrafu, v němž jsou taxativně stanoveny nadřízené orgány určitým správním orgánům. Jako příklad uveďme, že nadřízeným orgánem orgánu obce je krajský úřad.

Tyto nadřízené správní orgány posuzují takovéto veřejnoprávní smlouvy, zdali jsou v souladu s právním řádem z hlediska formálního, ale i z hlediska obsahového a stejně tak, zdali nejsou v rozporu s veřejným zájmem. Souhlas nutný k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy se vydává ve správním řízení a proti výsledku takového správního řízení, tedy vydání souhlasu nebo nesouhlasu, je možné použít opravné prostředky dle správního řádu.⁵⁰ Přičemž souhlas je udělen dnem právní moci rozhodnutí vydaného v takovém správním řízení.

Jako příklady koordinačních veřejnoprávních smluv o výkonu státní správy a o výkonu samosprávy lze uvést veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti a veřejnoprávní smlouvy o plnění úkolů vyplývajících ze samostatné působnosti. V následujících řádcích tyto veřejnoprávní smlouvy pouze představím a konkrétněji se k nim vrátím v kapitole věnované právě těmto smlouvám.

Veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti jsou typickým příkladem koordinační veřejnoprávní smlouvy dle § 160 odst. 5 správního řádu, tedy veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy, mohou být uzavírány typicky mezi obcemi, tedy územními samosprávnými celky navzájem. Takové veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi jsou uzavírány dle zákona o obcích a nejčastěji jejich uzavřením dochází k přesunu přestupkové agendy, agendy dotýkající se občanských průkazů a podobně.⁵¹ I režim uzavírání těchto veřejnoprávních smluv se řídí § 160 odst. 5 správního řádu, uzavření je možné pouze pokud tak stanoví zvláštní zákon a se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

Veřejnoprávní smlouvy o výkonu samostatné působnosti jsou příkladem koordinační veřejnoprávní smlouvy dle § 160 odst. 6, tedy veřejnoprávní smlouvy o výkonu samosprávy. Tyto veřejnoprávní smlouvy mohou uzavírat pouze územní samosprávné celky navzájem, tedy kupříkladu opět smlouvy mezi obcemi či kraji. Pro rozlišení tohoto poddruhu veřejnoprávních smluv a veřejnoprávních smluv o výkonu

⁵⁰ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 257.

⁵¹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 582.

přenesené působnosti je nutné definovat, co je samostatnou působností. O tom pojednává § 35 zákona o obcích (budeme-li se bavit o samostatné působnosti obce, nikoliv kraje, pro kraje je samostatná působnost upravena v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), dále již jen jako „zákon o krajích“), který stanoví, že o samostatnou působnost obce se jedná tam, kde dochází ke správě záležitostí, které jsou v zájmu obce nebo jejích občanů a zároveň nejsou zákonem svěřeny krajům nebo se nejedná o přenesenou působnost orgánů obce, popřípadě o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy a také se jedná o další záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Jako konkrétní příklady takovýchto veřejnoprávních smluv si můžeme uvést smlouvy dle zákona o obcích či zákona o krajích, dle zákona o obcích se jedná o smlouvy o spolupráci mezi obcemi uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí, dohoda o sloučení obcí, připojení obce k jiné obci, oddělení části obce a podobně. V zákoně o krajích je výběr poněkud chudší, ale můžeme uvést tyto dvě smlouvy a to smlouvu o spolupráci mezi kraji uzavřenou ke splnění konkrétního účelu a smlouvu o spolupráci s územními samosprávnými celky jiných států. Uzavírat tyto veřejnoprávní smlouvy mohou územní samosprávné celky pouze, pokud tak zvláštní zákon výslovně stanoví.

Veřejnoprávní smlouvou o výkonu úkolů vyplývajících ze samostatné působnosti je i smlouva dle § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, na základě které vykonává obecní policie jedné obce úkoly stanovené zákonem o obecní policii nebo zvláštním zákonem na území jiné obce, která obecní policii zřízení nemá. Tuto veřejnoprávní smlouvu od ostatních veřejnoprávních smluv o výkonu samostatné působnosti odlišuje to, že k uzavření této smlouvy je potřeba souhlasu konkrétně krajského úřadu a zároveň tato podmínka není stanovena správním řádem, ale zákonem o obecní policii.⁵²

Je však nutné se zmínit, že existují koordinační veřejnoprávní smlouvy, které bývají právní teorii označovány jako administrativně technické a nelze je s jistotou zařadit ani mezi smlouvy o výkonu státní správy (respektive smlouvy o výkonu přenesené působnosti) ani mezi smlouvy dotýkající se samosprávy (respektive smlouvy uzavírané v samostatné působnosti), jedná se o veřejnoprávní smlouvy dle § 26 odst. 3 správního řádu smlouva o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňující

⁵² PABJANOVÁ, Kamila. Veřejnoprávní smlouvy a obce. *Právní fórum*. 2007, 3, str. 107.

dálkový přístup a § 37 odst. 7 smlouva o provozování elektronické podatelny. Ministerstvo vnitra se v jednom ze svých stanovisek přiklonilo k tomu, že se jedná spíše o veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy a k jejich uzavření je třeba souhlasu nadřízeného správního orgánu, ale v poslední době spíše převládá názor, že se nejedná o veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy (respektive přenesené působnosti územních samosprávných celků) a tohoto souhlasu by tedy nemělo být třeba.⁵³

K výše nastíněným koordinačním veřejnoprávním smlouvám je však třeba přiřadit ještě jeden právní úkon, který je však pouze obdobou veřejnoprávních smluv a těmi jsou tzv. kvazikoordinační veřejnoprávní smlouvy. Kvazikoordinační veřejnoprávní smlouvy jsou dohody uzavírané podle § 160 odst. 3, uzavírány jsou správními orgány, které jsou organizačními složkami státu ve vzájemných vztazích nebo ve vztazích s jinými orgány veřejné moci nebo i s jinou organizační složkou státu a tyto organizační složky mohou užít ustanovení páté části správního řádu obdobně (tedy ustanovení dotýkající se veřejnoprávních smluv). Dle právní teorie by měl být pojem veřejnoprávní smlouva vždy vyhrazen pouze pro takový právní úkon, kterým se zakládají, mění nebo ruší právní vztahy mezi skutečnými právními subjekty, nikoliv pouze mezi organizačními složkami.⁵⁴ Stejný názor, že se nejedná o veřejnoprávní smlouvy, ale o dohody obdobného charakteru zaujal i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu na svém zasedání dne 11. 12. 2006, kde stanovil, že pokud by se jednalo o veřejnoprávní smlouvy, dle § 159 odst. 1, respektive § 160 odst. 1 nebylo by potřeba na ono obdobné užití ustanovení páté části správního řádu odkazovat. K uzavření dohod mezi organizačními složkami státu není třeba žádného zákonného zmocnění, jelikož to není ve správním řádu stanoveno. To se ale netýká dohod, kterými dochází k přesunu působností mezi jednotlivými organizačními složkami či orgány, což judikoval i Ústavní soud ve svém nálezu: „*Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že kompetence orgánů vykonávajících veřejnou moc jsou stanoveny toliko zákonem, od něhož se nelze dohodou mezi orgány odchýlit, ledaže by zákon uzavření takové veřejnoprávní smlouvy výslovně předpokládal.*“⁵⁵

Jednání správních orgánů, které jsou organizačními složkami při uzavírání veřejnoprávních smluv (respektive kvazikoordinačních veřejnoprávních smluv) je jedním za stát a to je upraveno ve zvláštním zákoně, jedná se o zákon č. 219/2000

⁵³ JEMELKA, Luboš; SLOVÁČEK, Jiří. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*. 2007, 11, str. 397.

⁵⁴ SKULOVÁ, Soňa, et al. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. str. 372.

⁵⁵ Z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o majetku České republiky“). Organizační složky, které tyto veřejnoprávní smlouvy uzavírají, k tomu musí být příslušné a musí jednat v rámci plnění svých úkolů v dané části veřejné správy.⁵⁶ Pokud stát vystupuje jako účastník právního vztahu (respektive občanskoprávního vztahu), tak je právnickou osobou, stanovuje to nejen § 21 občanského zákoníku, ale i § 6 zákona o majetku České republiky. Dle § 3 zákona o majetku České republiky se organizačními složkami státu myslí ministerstva a jiné správní úřady státu (které dle článku 79 odst. 1 Ústavy mohou být zřízeny a jejich působnost stanovena pouze zákonem), Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví tento zákon nebo jiný právní předpis. Obdobně se hledí a obdobné postavení má i Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář senátu. Tyto organizační složky nejsou právnickou osobou a jednání v těchto případech je jednáním státu. Za organizační složku činí právní úkony její vedoucí a to znamená, že činí právní úkony jménem státu. V některých případech může být činěním těchto právních úkonů písemně pověřen i zaměstnanec té dané organizační složky, toto pověření vydává vedoucí takové organizační složky. Ostatní zaměstnanci organizační složky tak jménem státu mohou činit pouze na základě vnitřního předpisu organizační složky.⁵⁷

4.3 Subordinační veřejnoprávní smlouvy

Subordinační veřejnoprávní smlouvy jsou upraveny v § 161 správního řádu. Jedná se o smlouvy, které může uzavřít správní orgán (jménem subjektu veřejné správy, za který jedná) s adresáty veřejné správy, fyzickými či právnickými osobami, vůči kterým je veřejná správa vykonávána. Těmito adresáty, ale musí být osoby, které by byly účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu (jedná se o účastníky, kteří mají plná procesní práva), kdyby probíhalo řízení podle části druhé správního řádu, a to i v případech, které by jinak musely být vyřešeny vydáním vrchnostenského aktu.

Při uzavírání subordinačních veřejnoprávních smluv mají strany v zásadě rovné postavení, jedna strana nemůže diktovat podmínky té druhé, avšak poměr právní

⁵⁶ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, str. 515.

⁵⁷ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 584.

nerovnosti může přistoupit až po uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy, což dokládá i důvodová zpráva ke správnímu řádu: „*Subordinace však neznamená nerovné postavení smluvních stran v tom smyslu, že by bylo správnímu orgánu umožněno, aby účastníku něco diktoval. Jedná se v zásadě o moderaci obsahu závazku, který by jinak mohl vzniknout správním aktem.*“⁵⁸ Ale jako projev vrchnostenské nadřazenosti a tudíž projev právní nerovnosti lze chápat to, že pokud nebude subordinační veřejnoprávní smlouva dodržena (přičemž její nedodržení není exekučním titulem dle § 104 správního řádu) ze strany osoby, která by bez této smlouvy byla účastníkem správního řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, může správní orgán nahradit takovou veřejnoprávní smlouvu zmíněným vrchnostenským správním aktem.⁵⁹ Původní veřejnoprávní smlouva přitom může zaniknout anebo může zůstat nedotčená. Pro úplnost je třeba konstatovat, že uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy správním orgánem či jiným vykonavatelem veřejné správy za subjekt veřejné správy nelze pojímat jako autoritativní vrchnostenské rozhodnutí, kterým se vyhová žádosti osoby, která chce veřejnoprávní smlouvu uzavřít.⁶⁰ Podobně nelze ani návrh na uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy chápat jako žádost o zahájení správního řízení v dané věci.

Podmínkou k uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy je i to, že možnost k uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy je stanovena ve zvláštním zákoně. Další podmínkou je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky řízení podle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu (účastníci, kteří nemají plná procesní práva). Touto podmínkou je zamezeno tomu, aby bylo obcházeno klasické správní řízení a zároveň je zamezeno poškozování práv těchto účastníků. V některých ohledech zde tyto osoby, které by byly účastníky správního řízení, mají i silnější postavení, než by měly ve správním řízení. Je tomu tím, že jsou jednou ze smluvních stran a k uzavření takové smlouvy musí dát zmíněný souhlas.⁶¹ Svou povahou je tento souhlas předběžný a správní orgán si ho obstarává před uzavřením subordinační veřejnoprávní smlouvy. Při získávání tohoto souhlasu správní orgán postupuje dle § 168 správního řádu. Pokud se souhlas nepodaří získat, může správní orgán opustit od uzavření veřejnoprávní smlouvy

⁵⁸ Z důvodové zprávy ke správnímu řádu. In ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, str. 467.

⁵⁹ SKULOVÁ, Soňa, et al. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. str. 368.

⁶⁰ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha : C.H. Beck, 2009. str. 263.

⁶¹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 588.

a může dojít k vydání rozhodnutí ve správním řízení. V takovém správním řízení správní orgán využívá podklady, které získal při přípravě veřejnoprávní smlouvy.

Dle § 161 odst. 2 správního řádu lze subordinační veřejnoprávní smlouvu uzavřít i v případě, že již dané správní řízení podle části druhé bylo zahájeno a to buď na návrh účastníka nebo samotného správního orgánu. Jelikož dané správní řízení v té chvíli ztrácí smysl, dojde k zastavení takového řízení dle § 66 odst. 1 písm. h) s odkazem na ustanovení § 161 správního řádu. Řízení se zastavuje okamžikem uzavření veřejnoprávní smlouvy.⁶² Typicky jsou subordinačními veřejnoprávními smlouvami nahrazovány správní řízení o žádostech upravených § 44 a násl. správního řádu. V t

Subordinační veřejnoprávní smlouvy lze dle právní teorie rozdělit do tří podskupin⁶³:

- a) úkony zákonem výslovně označené jako veřejnoprávní smlouvy;
- b) úkony výslovně považované za veřejnoprávní smlouvy dle soudní judikatury nebo výkladem správní praxe;
- c) úkony, jejichž veřejnoprávní povahu lze dokládat výlučně doktrinálně.

Veřejnoprávní smlouvy dle první podskupiny lze označit též jako veřejnoprávní smlouvy volitelné, jelikož je možno vybrat mezitím, zdali bude uzavřena veřejnoprávní smlouva nebo zda dojde k vydání správního aktu, který danou problematiku vrchnostensky vyřeší.⁶⁴ Do této podskupiny se řadí pouze velice omezený okruh veřejnoprávních smluv a těmi jsou veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí (například územní rozhodnutí o změně stavby, umístění stavby, změně vlivu stavby a podobně), veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení. Jedná se tedy o některé veřejnoprávní smlouvy dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon“).

Abychom měli výčet veřejnoprávních smluv patřících do první podskupiny uzavřen, tak je třeba uvést veřejnoprávní smlouvu k zajištění výkonu státní správy ve věcech sportovních létajících zařízení a veřejnoprávní smlouvu o provádění dílčích zkušebních úkonů v řízení o uznání osiva nebo sadby. V prvním případě se jedná o smlouvu dle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a v druhém případě o veřejnoprávní smlouvu dle zákona č. 219/2003 Sb., o uvádění do oběhu osiva a sadby pěstovaných rostlin.

⁶² JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 591.

⁶³ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha : C.H. Beck, 2009. str. 263.

⁶⁴ Tamtéž

Výčet veřejnoprávních smluv patřících do druhé podskupiny je širší, než je výčet veřejnoprávních smluv patřících do podskupiny první. Jedná se zejména o dohody na podporu zaměstnanosti. Příkladem takovýchto subordinačních veřejnoprávních smluv jsou dohody dle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti a to například dohoda o zabezpečení pracovní rehabilitace, dohoda o zabezpečení poradenství, dohoda o vytváření veřejně prospěšných prací či dohodu o vytvoření chráněného pracovního místa. Ve svém souhrnu jsou tyto dohody skupinou příbuzných právních institutů. O veřejnoprávnosti těchto úkonů judikatura rozhodla například rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2007, kde Nejvyšší správní soud stanovil, že dohodu o vytvoření chráněného pracovního místa je nutno chápat jako subordinační veřejnoprávní smlouvu dle § 161 správního řádu.⁶⁵

Další subordinační veřejnoprávní smlouvou patřící do druhé podskupiny je dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů dle § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. O této dohodě to výslovně stanovil rozsudkem Nejvyšší správní soud.⁶⁶

Veřejnoprávní povaha třetí podskupiny subordinačních veřejnoprávních smluv je dle Josefa Stašy zřejmá, nicméně jejich veřejnoprávnost je stanovena pouze naukou správního práva a tudíž je jejich chápání (jako veřejnoprávní smlouvy) daleko méně vyhraněné, jelikož právní názory znalců práva se mohou vzájemně lišit. Za veřejnoprávní smlouvy náležející do třetí podskupiny lze zmínit dohody o zařazení do aktivní zálohy dle zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon) a dohody o realizaci programů snižování emisí látek znečišťujících ovzduší dle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.

4.4 Veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky

Tento druh veřejnoprávních smluv je upraven v § 162 správního řádu a je uzavírán mezi účastníky správního řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, přičemž jejich uzavřením dochází k převodu veřejných subjektivních práv a veřejných subjektivních povinností. Veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky bývají právní teorii označovány i jako veřejnoprávní smlouvy mezi osobami soukromými a toto označení někteří z právních teoretiků považují za vhodnější, jelikož smluvní strany by sice mohly hypoteticky být účastníky správního řízení, ale málokdy se bude jednat o účastníky

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2007, čj. 2 Afs 173/2006 - 84.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. dubna 2011, čj. 7 As 99/2011 - 77.

téhož řízení, kteří by toto účastenství jako by nahradili veřejnoprávní smlouvou.⁶⁷ Já jsem však zůstal u pojmu veřejnoprávních smluv mezi účastníky a to i z důvodu, že mi toto označení přijde přesnější.

Různý je názor právní teorie i na zařazení tohoto druhu veřejnoprávních smluv a to i přesto, že tento druh veřejnoprávních smluv předpokládal již Jiří Hoetzel, který je označoval jako veřejné smlouvy mezi osobami soukromými. Někteří teoretici tento druh veřejnoprávních smluv dokonce podřazují pod veřejnoprávní smlouvy koordinační či subordinační.⁶⁸ Jiní poukazují na jejich podobnost s těmito výše zmíněnými druhy veřejnoprávních smluv, která je vzhledem ke koordinačním veřejnoprávním smlouvám spatřována v procesní rovnosti účastníků (pouze ve vztahu mezi účastníky samotnými navzájem) a podobnost k subordinačním veřejnoprávním smlouvám je spatřována v tom, že správní orgán je oprávněn vrchnostensky takovou veřejnoprávní smlouvu schválit, či neschválit nebo k ní přistoupit.⁶⁹

Tyto veřejnoprávní smlouvy jsou tedy podle § 162 správního řádu uzavírány mezi účastníky řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení podle jeho druhé části, popřípadě i ti, kdo již účastníky takového řízení jsou. Z tohoto ustanovení se dá vydedukovat, že těmito účastníky jsou jednotlivé fyzické či právnické osoby a nikoliv správní orgány. Výjimkou by bylo, kdyby správní orgán byl nebo mohl být v postavení účastníka správního řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu.⁷⁰

Předmětem veřejnoprávních smluv mezi účastníky je převod nebo způsob výkonu jejich veřejných subjektivních práv a veřejných subjektivních povinností. A to pokud to nevyklučuje povaha věci (například neoddělitelné spojení veřejných subjektivních práv a veřejných subjektivních povinností s konkrétní osobou) nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Mluvíme-li o veřejných subjektivních právech, máme na mysli práva: „ *která mají osoby ve vztazích vůči státu (jako právnické osobě) a jiným subjektům veřejné správy.*“⁷¹ Veřejné povinnosti mohou být charakterizovány obdobně, jsou to povinnosti charakteristické pro osoby stojící vůči veřejné správě a jsou založeny v zákonech, popřípadě v normotvorbě veřejné správy, která se opírá o zákonný základ.⁷²

⁶⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. str. 166.

⁶⁸ RYS, Rudolf. Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi. *Veřejná správa*. 2006, č. 33. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW: < <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2006/33/pril1.html>>.

⁶⁹ ČERNÝ, Pavel; DOHNAL, Vítězslav; KORBEL, František; PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, 2006. str. 325.

⁷⁰ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 592.

⁷¹ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha : C.H. Beck, 2009. str. 91.

⁷² Tamtéž, str. 93.

Samostatnou otázkou je možnost převoditelnosti (respektive nepřevoditelnosti) takovýchto veřejných subjektivních práv a povinností. Obecně se na tuto problematiku nahlíží spíše negativně, že jejich převoditelnost je značně omezená, což potvrzuje i právní teorie: „*Jsou také většinou nezadatelná a nepřenosná, osoby nemají možnost se jich vzdát, nebo je přenést na někoho jiného.*“⁷³ Nicméně zákon jejich převod v některých případech umožňuje.

Dalšími podmínkami pro uzavření veřejnoprávních smluv mezi účastníky jsou souhlas správního orgánu a posouzení správního orgánu, zdali je obsah takové veřejnoprávní smlouvy v souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. O vydání souhlasu správního orgánu se vede správní řízení a výsledkem je rozhodnutí, které je přezkoumatelné. Takový souhlas by měl být dán předem, protože až právní mocí takového souhlasu smlouva platně vznikne. Souhlas může být vzhledem k § 162 odst. 2 správního řádu učiněn i tak, že k dané veřejnoprávní smlouvě správní orgán přistoupí, na takové přistoupení se hledí jako na dodatečné. Pokud však zvláštní zákon výslovně stanoví nutnost předchozího souhlasu, tak by dodatečné přistoupení k uzavření veřejnoprávní smlouvy nestačilo.⁷⁴

I před přistoupením podle § 162 odst. 2 správního řádu je nutné, aby správní orgán posoudil obsah veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy a veřejným zájmem a aby taková smlouva sledovala plnění úkolů veřejné správy. I když to není stanoveno výslovně, tak právní teorie předpokládá, že i takovéto přistoupení by mělo být formou odůvodněného a přezkoumatelného rozhodnutí, aby bylo možno ověřit správnost postupu správního orgánu, který nahrazuje správní akt.⁷⁵

Další z podmínek k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je uvedena v § 168 správního řádu a jedná se o písemný souhlas třetích osob, kterých se tato veřejnoprávní smlouva přímo dotýká (respektive jejich práv nebo povinností), s obsahem smlouvy. Pokud není tento souhlas získán, může správní orgán místo uzavření veřejnoprávní smlouvy přistoupit k vydání rozhodnutí ve správním řízení, ke kterému využije podklady získané při přípravě veřejnoprávní smlouvy.

Jednou z nejspornějších otázek, která se týká veřejnoprávních smluv mezi účastníky, je otázka, zdali je § 162 správního řádu generálním zmocňovacím

⁷³ Tamtéž, str. 94.

⁷⁴ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 593.

⁷⁵ ČERNÝ, Pavel; DOHNAL, Vítězslav; KORBEL, František; PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, 2006. str. 325.

ustanovením. Nestanovením nutnosti zákonného zmocnění ve zvláštním zákoně se tento druh veřejnoprávních smluv odlišuje od koordinačních i subordinačních veřejnoprávních smluv (k jejich uzavření je toto zmocnění ve zvláštním zákoně správním řádem vyžadováno). To může vyvolávat velké množství spekulací, jelikož veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky jsou druhem veřejnoprávních smluv, které jsou normami správního práva upraveny poměrně krátkou dobu.⁷⁶

Správní teorie se v ohledu nutnosti zákonného zmocnění ve zvláštním zákoně pro uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky rozděluje, ačkoliv nikterak vyhraněně. Na stranu, že je nutné zvláštní zákonné zmocnění, se přiklání například Josef Staša, který vyjadřuje značné pochybnosti a spíše se vyslovuje pro zvláštní zákonné zmocnění,⁷⁷ paralelní názor sdílí i Vladimír Sládeček, který takovéto zákonné zmocnění ve zvláštním zákoně přímo vyžaduje.⁷⁸ Na straně druhé můžeme nalézt další právní odborníky, kteří o zvláštním zákonném zmocnění nehovoří, uveďme Stanislava Kadečku⁷⁹ nebo autorský kolektiv kolem Luboše Jemelky^{80, 81}. Uznávaný odborník na správní právo Josef Vedral původně argumentoval principem materiální právní moci správního rozhodnutí⁸² a z toho důvodu vyžadoval speciální zmocnění ve zvláštním zákoně, leč ve svém novém komentáři ke správnímu řádu z roku 2012 Josef Vedral svůj názor přehodnotil a nově se spíše přiklání k názoru, že zákonného zmocnění ve zvláštním zákoně třeba není.⁸³

Podrobně se touto problematikou zabývá Jan Malast, který se spíše kloní k závěru, že ustanovení § 162 správního řádu má povahu samotného zmocňovacího ustanovení a to i přesto, jak sám ve svém závěru konstatuje, že se správněprávní teorie buď touto otázkou nezabývá, nebo se spíše kloní k závěru, že zvláštního zákonného zmocnění je třeba.⁸⁴

Osobně se domnívám, že lze § 162 správního řádu chápat jako samotné generální zmocňovací ustanovení. Argumentem hovořícím ve prospěch je i výše

⁷⁶ S platností správního řádu z roku 2004.

⁷⁷ Srov. HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha : C.H. Beck, 2009. str. 275.

⁷⁸ Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2009. str. 171.

⁷⁹ Srov. KADEČKA, Stanislav. *Správní řád*. 1. Praha: ASPI, 2006. str. 386.

⁸⁰ Srov. JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 593.

⁸¹ MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, 6, str. 348.

⁸² Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006. str. 924.

⁸³ Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 2. Praha : Bova Polygon, 2012. Str. 1274 a násl.

⁸⁴ MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, 6, str.361.

probraná neexistence nutnosti zákonného zmocnění ve zvláštním zákoně, na rozdíl od nutnosti tohoto zákonné zmocnění ve zvláštním zákoně pro koordinační a subordinační veřejnoprávní smlouvy. Dá se předpokládat, že kdyby zákonodárce chtěl, aby bylo možné tyto veřejnoprávní smlouvy uzavírat pouze na základě zmocnění ve zvláštním zákoně, tak by to výslovně vyjádřil v ustanovení správního řádu dotýkajícího se veřejnoprávních smluv mezi účastníky.

Příklady veřejnoprávních smluv mezi účastníky můžeme, i přesto co bylo řečeno, najít ve zvláštní zákonné úpravě. Takovéto veřejnoprávní smlouvy se však vyskytují napříč právními předpisy velmi zřídka. Zmínit lze veřejnoprávní smlouvu, kterou dochází k převodu dobývacího prostoru na jinou právnickou nebo fyzickou osobu daného typu, upravena je v § 27 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Popřípadě lze uvést i veřejnoprávní smlouvu podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, která je upravena v jeho § 11 odst. 3 a díky této smlouvě může oprávněný umožnit výkon svého povolení k nakládání s vodami jiné osobě, nestanoví-li vodoprávní úřad jinak.

Za veřejnoprávní smlouvu mezi účastníky bývala dříve považována i smlouva podle § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně. Že by se však jednalo o veřejnoprávní smlouvu, vyloučil poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v jednom ze svých závěrů. Poradní sbor opírá svůj závěr mimo jiné o to, že tuto smlouvu nelze podřadit pod žádný typ veřejnoprávních smluv upravených v § 160 až 162 správního řádu a samotný § 2 odst. 2 zákona č. 133/1995 Sb. nelze pro jeho stručnost považovat za zmocnění ve zvláštním zákoně k uzavření nepojmenované veřejnoprávní smlouvy.⁸⁵

⁸⁵ Závěr č. 101 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. února 2011. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/soubor/101-2011-povaha-smlouvy-podle-2-odst-2-zakona-c-133-1985-sb-o-pozarni-ochrane-pdf.aspx> >

5. Kontraktace veřejnoprávních smluv

Postup, kterým dochází k uzavírání veřejnoprávních smluv, je obdobou uzavírání soukromoprávních smluv dle občanského zákoníku. Platí pro něj obdobné právní principy, ale oproti soukromoprávní kontraktaci je ta veřejnoprávní více svázána kogentní úpravou, čili je stanovena nemožnost smluvních stran se od této úpravy odchýlit. Tím je omezena i smluvní volnost při uzavírání veřejnoprávních smluv. Pro postup při uzavírání veřejnoprávních smluv se užije § 163 a následující správního řádu, subsidiárně se použijí i ustanovení občanského zákoníku kromě ustanovení vyjmenovaných v § 170 správního řádu.

5.1 Návrh veřejnoprávní smlouvy

Jako návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy (oferta) je označován projev vůle, který musí naplňovat znaky uvedené v § 163 správního řádu a těmi jsou:

- a) písemná forma - ta je zachována, pokud je návrh podán elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem, za písemnou formu návrhu nelze považovat ústní návrh učiněný do protokolu;⁸⁶
- b) tento projev vůle musí směřovat k uzavření veřejnoprávní smlouvy;
- c) je určen jedné nebo více fyzickým či právnickým osobám (včetně státu a jiných veřejnoprávních korporací, za které jednají příslušné orgány);⁸⁷
- d) je dostatečně určitý - musí být zcela jasné, kdo takový návrh činí, komu je adresován, jaký má být obsah navrhované veřejnoprávní smlouvy a jaká veřejnoprávní smlouva má být uzavřena;
- e) a z návrhu musí také vyplývat vůle toho, kdo návrh činí (tedy „navrhovatele smlouvy“), že tímto návrhem bude v případě jeho přijetí (akceptace) vázán.

Návrh smlouvy působí od doby, kdy dojde osobě, které je určen. Nestačí tedy pouhé podání návrhu k poštovní přepravě, ale k tomu aby návrh působil je nutné jeho doručení. Navrhovatel smlouvy může návrh smlouvy zrušit, respektive vzít zpět, ale k tomu může dojít pouze za podmínky, že dojde projev o zrušení návrhu osobě, které je určen dříve nebo alespoň současně se samotným návrhem smlouvy. Tento projev musí být vždy učiněn v písemné formě. Neodvolatelnost návrhu veřejnoprávní smlouvy lze stanovit v návrhu této smlouvy.⁸⁸

⁸⁶ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 577.

⁸⁷ KADEČKA, Stanislav. *Správní řád*. 1. Praha: ASPI, 2006, str. 388.

⁸⁸ JEMELKA, Luboš; SLOVÁČEK, Jiří. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*. 2007, 11, str. 395.

Návrh veřejnoprávní smlouvy může být navrhovatelem změněn a to zásadně do okamžiku rozhodnutí o tomto návrhu. Návrh musí být změněn písemnou formou, musí být stanoveno jaké části a jakým způsobem se mění, avšak důvody takové změny být oznamovány nemusí. Změní-li se návrh smlouvy potom, co je schválen správním orgánem (například u koordinačních veřejnoprávních smluv), musí být tento návrh znovu předložen ke schválení danému správnímu orgánu.⁸⁹

Správní řád upravuje ve svém § 163 odst. 3 i důvody zániku návrhu veřejnoprávní smlouvy. Zánikem návrhu veřejnoprávní smlouvy se rozumí, že navrhovatel takovým návrhem smlouvy přestává být vázán, těmi důvody ex lege jsou:

- a) uplynutím lhůty (tzv. akceptační lhůty), která byla pro přijetí návrhu určena, a zároveň v této lhůtě nedošlo k přijetí návrhu, z toho vyplývá, že v návrhu smlouvy může být stanovena lhůta k jeho akceptaci;
- b) pokud nebyla akceptační lhůta určena, pak návrh smlouvy zaniká uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované veřejnoprávní smlouvy a k rychlosti prostředků, které navrhovatel smlouvy použil pro zaslání návrhu smlouvy – délka přiměřené doby je v tomto případě ponechána na správním uvážení (je-li adresátem stát, veřejnoprávní korporace apod.);
- c) okamžikem, kdy projev o odmítnutí návrhu smlouvy učiněného osobou, které byl návrh smlouvy směřován, dojde navrhovateli.

Návrh smlouvy zaniká dle bodů a) a b) také tehdy, byl-li učiněn vůči více osobám a zároveň tento návrh smlouvy nebyl přijat ve stanovené či přiměřené lhůtě všemi těmito osobami.⁹⁰

Podle § 163 odst. 4 správního řádu mohou být zájemci k předložení návrhu smlouvy nebo k přijetí návrhu smlouvy vyzváni způsobem podle § 146 odst. 2 správního řádu, jedná se o dva případy. Prvním případem je situace, kdy je podnět, který směřuje k uzavření veřejnoprávní smlouvy přebrán potenciálním adresátem návrhu v tomto případě správním orgánem a to formou výzvy zveřejněné vyhlášením dle § 25 správního řádu. V druhém případě navrhovatel i v tomto případě správní orgán činí svůj návrh blíže neurčenému okruhu možných příjemců a opět je učiněn formou výzvy.⁹¹

⁸⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. str. 471.

⁹⁰ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 595.

⁹¹ KADEČKA, Stanislav. *Správní řád*. 1. Praha: ASPI, 2006, str. 389.

5.2 Uzavření veřejnoprávní smlouvy

Při uzavírání veřejnoprávních smluv musí být dodržena jejich forma, která je stanovena v § 164 odst. 1 správního řádu. Veřejnoprávní smlouva musí být vždy písemná, čímž se zásadně odlišuje od soukromoprávní smlouvy, kde obecně tento požadavek stanoven není a písemná forma je stanovena jen pro některé druhy soukromoprávních smluv. Ústní forma veřejnoprávní smlouvy by byla nicotnou pro nedostatek formy.⁹²

V právní teorii vyvstává otázka, jak správně interpretovat nutnost písemné formy. Jednou možností interpretace je ta, že gramatickým výkladem tohoto ustanovení dojdeme k závěru nemožnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy elektronicky. Elektronicky nelze, dle této interpretace, veřejnoprávní smlouvu uzavřít ani za použití zaručeného elektronického podpisu. Nicméně i sám autor této interpretace dodává, že by bylo správné, aby mohly subjekty veřejnoprávní smlouvy uzavírat tuto smlouvu elektronicky.⁹³

Druhá možnost interpretace tohoto ustanovení je taková, že je třeba vycházet i z občanského zákoníku a konkrétně jeho § 40 odst. 4, který stanoví, že písemná forma je zachována i pokud je úkon učiněn elektronickými prostředky, které umožňují zachycení obsahu právního úkonu a určení toho, kdo právní úkon učinil. Takováto veřejnoprávní smlouva by tedy měla být podepsána zaručeným elektronickým podpisem.⁹⁴

Nezbývá než souhlasit s interpretací, která vychází z možnosti užití zaručeného elektronického podpisu, jelikož v dnešní době plné elektroniky a vzdáleného přístupu by byla zcela jistě interpretace dle gramatického výkladu krokem zpět, který by se neslučoval ani s pojetím moderní veřejné správy.

Projevy vůle všech stran musí být zachyceny na stejné listině. O jedinou listinu by se jednalo, i kdyby smlouva byla na více listů, ale ty by byly spojeny neoddělitelným způsobem.⁹⁵

Veřejnoprávní smlouva je uzavřena dle dikce ustanovení § 164 odst. 2 správního řádu okamžikem připojení podpisu poslední smluvní strany (dochází tedy k akceptaci

⁹² ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. str. 472.

⁹³ KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. *Právo*. 2009, 2, str. 11. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW : <http://www.ustavprava.cz/upload/oldfiles/files/casopis/2009/2_2009/CLANEK_Vybrane_aspekty_verejnopravnich_smluv.pdf>

⁹⁴ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 259.

⁹⁵ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 597.

návrhu smlouvy), ale to pouze za podmínky, že jsou strany přítomny podpisu současně. Smluvní strany mohou být samozřejmě při podpisu zastoupeny svým zmocněncem na základě plné moci. Pokud nejsou strany přítomny současně, tak je veřejnoprávní smlouva uzavřena okamžikem, kdy návrh veřejnoprávní smlouvy opatřený podpisy ostatních osob, kterým byl určen, skutečně dojde (jedná se tedy o reálné doručení) navrhovateli smlouvy. Při doručování se zde nepostupuje podle § 19 a násl. správního řádu a tím pádem nelze užít například fikci doručení.⁹⁶

Podpisem se v tomto případě rozumí vlastnoruční podpis osoby oprávněné, který nemusí být úředně ověřený. Používání mechanických prostředků k podpisu (například podpisové razítko) je vyloučeno.

Je-li podmínkou pro uzavření veřejnoprávní smlouvy souhlas správního orgánu, tak správní řád ve svém § 164 odst. 3 stanoví, že je taková smlouva uzavřena dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci. Právní teorie se nad tímto ustanovením pozastavuje, jelikož dle gramatického výkladu je souhlas nutno získat před podpisem veřejnoprávní smlouvy, kdyby tomu tak nebylo, jednalo by se o jiný správní akt, tzv. schválení. Dle dikce zákona zde dochází k teoretické fikci, kterou je veřejnoprávní smlouva předčasně uzavřena, jelikož je správnímu orgánu předkládána konečná verze návrhu smlouvy, která je již určená k podpisu, ale k podpisu samotnému by mělo dojít až po okamžiku právní moci rozhodnutí o souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy, což je dle Radka Ondruše v rozporu s právní úpravou smluvních vztahů, kdy smlouva obecně vzniká až dnem jejího podpisu.⁹⁷ Z výše uvedeného se dá dovodit, že zmíněný souhlas má tedy spíše podobu schválení a v praxi se postupuje, tak že strany smlouvu podepíší a předloží správnímu orgánu, který rozhodne o tomto souhlasu.⁹⁸

Správní orgán, který vydal rozhodnutí o souhlasu s veřejnoprávní smlouvou, má povinnost tuto veřejnoprávní smlouvu zveřejnit na své úřední desce podle § 26 správního řádu. Tento požadavek by měl být splněn vyvěšením veřejnoprávní smlouvy alespoň po dobu 15 dní. Splněním tohoto požadavku dochází k naplnění zásady publicity veřejné správy.⁹⁹

⁹⁶ Tamtéž.

⁹⁷ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. str. 473.

⁹⁸ Tento postup mezi jinými zmiňuje i doc. Mates. In MATES, Pavel. *Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení*. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 259.

⁹⁹ KOLMAN, Petr. *Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv*. *Právo*. 2009, 2, str. 12. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW: <http://www.ustavprava.cz/upload/oldfiles/files/casopis/2009/2_2009/CLANEK_Vybrane_aspekty_verejnopravnych_smluv.pdf>

V ustanovení § 164 odst. 4 správního řádu je stanovena povinnost správního orgánu uhradit náklady na překlad veřejnoprávní smlouvy týkající se záležitosti národnostních menšin, která je vyhotovená v jazyce příslušníků národnostní menšiny. To však platí, pouze pokud správní orgán takový překlad vyžaduje a jsou splněny podmínky podle § 16 odst. 4 správního řádu. Pro splnění těchto podmínek je nutné, aby národnostní menšina žila na území České republiky již tradičně a dlouhodobě. Je-li tato podmínka splněna a příslušník náležící do této národnostní menšiny je i občanem České republiky, tak může činit podání a jednat před správním orgánem v jazyce své národnostní menšiny, což se vztahuje i na uzavírání veřejnoprávních smluv.¹⁰⁰

5.3 Souhlas třetích osob

Souhlas třetích osob je upraven ustanovením § 168 správního řádu. Toto ustanovení říká, že veřejnoprávní smlouva, mimo veřejnoprávní smlouvy koordinační (veřejnoprávní smlouva podle § 160 správního řádu), která se dotýká práv nebo povinností třetí osoby, nabývá účinnosti teprve okamžikem, kdy s ní tato osoba vysloví souhlas, jenž musí mít písemnou formu. Toto ustanovení má zejména zabránit tomu, aby byly veřejnoprávní smlouvy zneužívány k účelovému obcházení procesních práv, jelikož veřejnoprávní smlouva může za určitých okolností nahrazovat správní rozhodnutí. Přímě dotčené třetí osoby veřejnoprávní smlouvou, jak stanovuje zákon, jsou ti, kteří jsou podřaditelní pod zákonné vymezení účastníků správního řízení (viz § 27 odst. 2 a 3 a § 28 správního řádu). Místo běhu tohoto správního řízení je uzavírána veřejnoprávní smlouva.

Pokud se tento souhlas získat nepodaří, tak veřejnoprávní smlouva nenabude svých právních účinků a správní orgán poté může namísto uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, ve kterém může využít podkladů (nemusí znovu provádět důkazy apod.), jenž získá při přípravě veřejnoprávní smlouvy. V tomto správním řízení je osoba, která je přímě dotčená na svých právech nebo povinnostech, jeho účastníkem podle § 27 odst. 2 a je oprávněna v něm uplatňovat práva na ochranu svých zájmů. V tomto správním řízení by pak záleželo na správním orgánu, jak by zhodnotil podklady získané při uzavírání veřejnoprávní smlouvy a na jakou stranu by se

¹⁰⁰ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 599.

přiklonil, pokud by byl názoru, že veřejnoprávní smlouva by měla být uzavřena, tak místo ní vydá ve věci rozhodnutí.¹⁰¹

Výše uvedené se u koordinačních veřejnoprávních smluv neuplatní z důvodu, který je celkem zřejmý. Povaha těchto smluv má velmi často normativní charakter a svými účinky se často přibližují právním předpisům. Dalším důvodem je fakt, že je nepředstavitelné, aby u veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti obcí dávali souhlas všichni občané dotčených obcí.¹⁰²

¹⁰¹ Tamtéž, str. 611.

¹⁰² VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006. str. 958.

6. Přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy

I u veřejnoprávních smluv je jako u dalších jiných právních úkonů potřeba kontrolovat to, zda jsou v souladu s právními předpisy, což se děje prostřednictvím přezkumného řízení o souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. V tomto případě je nutnost kontroly zákonnosti důležitá zejména z důvodu, že veřejnoprávní smlouvou může být nahrazen správní akt vydaný správním orgánem. U veřejnoprávních smluv nepřipadá obecně v úvahu jejich neplatnost¹⁰³ z důvodu právní jistoty, ale i s ohledem na § 170 správního řádu, který vylučuje užití ustanovení občanského zákoníku, které se dotýkají neplatnosti smluv. Ke zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení o jejím souladu s právními předpisy může dojít z širšího okruhu důvodu, než je tomu tak u neplatnosti soukromoprávních smluv dle občanského zákoníku. Jak i samotná důvodová zpráva ke správnímu řádu uvádí, tak se jedná o obdobu přezkumného řízení u správních aktů.¹⁰⁴

Přezkum souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy je upraven v § 165 správního řádu. Soulad veřejnoprávní smlouvy musí být s celým platným právním řádem nikoliv pouze se zákony. Nezáleží na tom, zda se jedná o právní předpisy původní povahy (kupříkladu Ústava, ústavní zákon, zákony nebo zákonná opatření Senátu) nebo zdali jde o právní předpisy odvozené povahy (zmínit můžeme nařízení vlády, obecně závazné právní předpisy ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy). Veřejnoprávní smlouva by měla být v souladu i s mezinárodními smlouvami, které jsou součástí našeho právního řádu.¹⁰⁵

Přezkumné řízení je zahájeno správním orgánem ex offio, strana veřejnoprávní smlouvy, která však není správním orgánem, může podat podnět k provedení takového přezkumného řízení. Podnět musí být podán ve lhůtě 30 dní od okamžiku, kdy se o důvodu, pro který by mělo být přezkumné řízení zahájeno, dozvěděla (jde o lhůtu subjektivní). Tato lhůta je však svou povahou pouze pořádkovou a správní orgán by se

¹⁰³ Ovšem právní teorie tuto otázku považuje stále za otevřenou i vzhledem k některým zvláštním úpravám, kterým je například zákon o obcích. srov. KADEČKA, Stanislav. *Správní řád*. 1. Praha: ASPI, 2006, str. 390.

¹⁰⁴ Z důvodové zprávy ke správnímu řádu. In ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, str. 475.

¹⁰⁵ KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. *Právo*. 2009, 2, str. 13. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW: <http://www.ustavprava.cz/upload/oldfiles/files/casopis/2009/2_2009/CLANEK_Vybrane_aspekty_verejnopravnych_smluv.pdf>

měl tímto podnětem s ohledem na § 42 správního řádu zabývat i přesto, že by byl podán opožděně.¹⁰⁶ U takového opožděného podnětu by se správní orgán pouze zbavil povinnosti informovat podávající subjekt o tom, jak bylo s jeho podnětem naloženo.

Jako důvod zahájení přezkumného řízení z moci úřední bez podání podnětu stranou veřejnoprávní smlouvy můžeme označit případ, kdy správní orgán zjistí rozpor veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy při své vlastní kontrolní činnosti. Pro přezkumné řízení z moci úřední není rozhodné to, jak se správní orgán o rozporu s právními předpisy dozvěděl.¹⁰⁷

V § 165 odst. 5 správního řádu je stanoveno, který správní orgán je věcně příslušný k vedení přezkumného řízení o souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. K přezkumu veřejnoprávních smluv podle § 160 a 161 správního řádu (veřejnoprávní smlouvy koordinační a subordinační) je příslušný správní orgán, který je oprávněn řešit spory z těchto veřejnoprávních smluv podle § 169 odst. 1 správního řádu. Pro přezkum souladu veřejnoprávní smlouvy podle § 162 správního řádu (veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky) se jedná o správní orgán, který je nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlasu je třeba k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy. Dojde-li k podání podnětu orgánu nepřislušnému, tak má tento správní orgán povinnost postoupit podnět ke správnímu orgánu příslušnému, v tomto případě je třeba vycházet z dikce § 42 správního řádu.

Pro přezkumné řízení o souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy se podle § 165 odst. 7 obdobně užití ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu o přezkumném řízení, není-li v odstavcích 1 až 6 § 165 správního řádu stanoveno jinak. Správní orgán navíc není z ustanovení o přezkumném řízení vázán lhůtami uvedenými v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu. Správní orgán tudíž nemusí vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení do dvou měsíců ode dne, kdy se o důvodech zahájení řízení dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci a není vázán ani druhou lhůtu a tou je nutnost vydat rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni do 15 měsíců. Výše zmíněné lhůty, jsou vázány na právní moc rozhodnutí a skrze to je nelze uplatnit u právních úkonů, které svou povahou nejsou rozhodnutími.¹⁰⁸ Pro správní orgán sice není stanovena žádná zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí v tomto přezkumném řízení, ale zároveň musí správní orgán s ohledem na

¹⁰⁶ KADEČKA, Stanislav. *Správní řád*. 1. Praha: ASPI, 2006, str. 390.

¹⁰⁷ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 601.

¹⁰⁸ Tamtéž. str. 605.

právo na spravedlivý proces podle Listiny základních práv a svobod a konkrétně jejího článku 38 odst. 2 řízení ukončit v přiměřené době a bez průtahů.

Výslovně je v ustanovení § 165 odst. 7 správního řádu stanoveno, že se při určení účinků rozhodnutí přiměřeně použije ustanovení § 99 správního řádu, to ovšem s ohledem na specifika tohoto řízení. Ustanovení § 99 správního řádu vychází z právní moci rozhodnutí, ale v tomto případě je nutno právní mocí rozhodnutí rozumět uzavření veřejnoprávní smlouvy.¹⁰⁹ Účinek rozhodnutí je rozdílný pro rozhodnutí v přezkumném řízení, kterým se ukládají povinnosti a pro rozhodnutí, která přiznávají práva. V prvním případě nastávají účinky rozhodnutí v přezkumném řízení ex tunc čili od dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí. V druhém případě mají nastat účinky rozhodnutí v přezkumném řízení ex nunc tedy ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti. Toto se uplatní i u veřejnoprávních smluv a podle jejich obsahu nastane účinek rozhodnutí o zrušení smlouvy dnem uzavření veřejnoprávní smlouvy nebo dnem právní moci rozhodnutí, které veřejnoprávní smlouvy ruší.¹¹⁰

Účastníci řízení o přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy jsou vyjmenováni v ustanovení § 165 odst. 6 správního řádu. Účastníky jsou vždy smluvní strany přezkoumávané veřejnoprávní smlouvy, jedná se o účastníky řízení dle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu. Jsou jimi tedy veřejnoprávní subjekty u veřejnoprávních smluv koordinačních, veřejnoprávní subjekt a osoba soukromého práva u subordinačních veřejnoprávních smluv a převážně osoby soukromého práva u veřejnoprávních smluv mezi účastníky.

Účastníkem přezkumného řízení u veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky podle § 162 správního řádu je i správní orgán, jehož souhlasu je třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Právní teorie v tomto ustanovení spatřuje zvláštnost, kterou je to, že obdobné správní orgány, které vydávají souhlas k uzavření koordinačních veřejnoprávních smluv podle § 160 odst. 5 správního řádu, účastníky přezkumného řízení nejsou.¹¹¹

Zjistí-li správní orgán v přezkumném řízení, že veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, bude postupovat podle § 165 odst. 2 správního řádu a takovou veřejnoprávní smlouvu rozhodnutím zruší. Toto rozhodnutí je

¹⁰⁹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 605.

¹¹⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 2. Praha : Bova Polygon, 2012, str. 1310.

¹¹¹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. str. 477.

rozhodnutím podle § 67 a násl. správního řádu a musí splňovat náležitosti v těchto ustanoveních uvedené. Pakliže jsou v rozporu s právními předpisy pouze některá ustanovení veřejnoprávní smlouvy, lze postupovat podle § 165 odst. 3 správního řádu a mohou se zrušit pouze tato ustanovení. Zrušit pouze ustanovení, která jsou v rozporu s právními předpisy, je však možné pouze za podmínky, že jednotlivé nezákonné ustanovení dotčené veřejnoprávní smlouvy jsou od sebe oddělitelné a to s ohledem na obsah dotčené veřejnoprávní smlouvy a na okolnosti za kterých byla uzavřena. Petr Kolman dokonce podle toho, zdali je možné nebo nemožné oddělit tato ustanovení smlouvy od sebe, rozděluje veřejnoprávní smlouvy na kontrakty povahy sevřené, u kterých nelze oddělit vadná ustanovení a veřejnoprávní smlouvy volnějšího charakteru, jejichž ustanovení oddělit lze.¹¹² Vady veřejnoprávních smluv, kvůli kterým se vede přezkumné řízení, nelze napravit tak, že by došlo v rámci tohoto řízení ke změně těchto veřejnoprávních smluv.¹¹³

Zvláštní situace by mohla nastat, pokud by bylo rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy zrušeno. S ohledem na zásadu právní jistoty se předpokládá, že by se veřejnoprávní smlouva nemohla obnovit. Zřejmě by se však dala vymáhat náhrada škody, která vznikla zrušením rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy. Správním orgánem, u kterého by se tato náhrada mohla vymáhat, by byl ten, jenž rozhodnul o zrušení rozhodnutí. Dále by se postupovalo podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹¹⁴

Je-li zrušena koordinační nebo subordinační veřejnoprávní smlouva nebo jejich jednotlivá ustanovení je myšleno i na ochranu práv třetích osob. Podle § 165 odst. 4 správního řádu zrušení těchto smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení se nedotýká úkonů učiněných vůči třetím osobám (tyto zůstávají platné a účinné, avšak mohou být zrušeným jiným zákonem předpokládaným způsobem¹¹⁵) smluvní stranou při výkonu působnosti převzaté od jiné smluvní strany na základě této veřejnoprávní smlouvy.

Stejně ustanovení správního řádu dále upravuje přechod působnosti, která byla založena zrušenou veřejnoprávní smlouvou nebo jejím ustanovením. Tato působnost

¹¹² KOLMAN, Petr. Územní samospráva – Veřejnoprávní smlouvy v lesku nového správního řádu. In *Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z letního mezinárodního workshopu*. Editor Stanislav Kadečka, Alena Kliková. Brno : Masarykova univerzita, 2006. str. 307.

¹¹³ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 260.

¹¹⁴ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 602.

¹¹⁵ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. str. 477.

přechází na správní orgán, který by k ní byl příslušný, pokud by nedošlo k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Takovým správním orgánem většinou bývá ten, který k dané působnosti byl příslušný před uzavřením veřejnoprávní smlouvy nebo správní orgán, na který příslušnost mezitím přešla změnou právních předpisů.¹¹⁶ Výše zmíněné platí obdobně i pro veřejnoprávní smlouvy koordinační podle § 160 správního řádu v případě, že došlo ke zrušení rozhodnutí, kterým byl udělen souhlas k jejímu uzavření.

Přezkumným řízením o souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy se zabýval na svých zasedáních poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, jelikož byl dotazován, zdali je možné pro účely sporného řízení přezkoumávat veřejnoprávní smlouvu v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu po uplynutí doby její platnosti, pokud byla smlouva výslovně sjednána na dobu určitou, druhý dotaz byl, zda je možné v přezkumném řízení zrušit veřejnoprávní smlouvu z důvodu nezákonnosti, která však nastala až v důsledku změny právní úpravy a poslední dotaz mířil na to, jestli je možné přezkoumat zákonnost výpovědi veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu.

Při řešení první otázky poradní sbor uvedl, že zákonnost veřejnoprávní smlouvy lze i po uplynutí doby její platnosti přezkoumávat v rámci sporného řízení, ale nikoliv v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu, ale jako předběžnou otázku podle § 57 správního řádu s odůvodněním, že po uplynutí doby platnosti veřejnoprávní smlouva zaniká a není ji možné jako neexistující přezkoumávat v rámci přezkumného řízení podle § 165 správního řádu, jelikož tato veřejnoprávní smlouva již neexistuje, tak nemůže být ani nezákonná. Ovšem je nutno upozornit, že i když veřejnoprávní smlouva již neexistuje (pozbývá právní účinky), tak i nadále mohou existovat práva a povinnosti, která ještě nebyla vypořádána. Z toho lze vyvodit, že některé právní účinky takové veřejnoprávní smlouvy stále trvají, právě zmíněná práva a povinnosti. Tato veřejnoprávní smlouva pak bude základem pro vyřešení sporů dotýkajících se nevypořádaných práv a povinností, proto je přinejmenším vhodné, aby se dala přezkoumat i zákonnost takovéto veřejnoprávní smlouvy. V opačném případě by se vycházelo z veřejnoprávní smlouvy, která byla nezákonná. Z výše řečeného vyplývá, že přezkum zákonnosti veřejnoprávní smlouvy v tomto případě význam má. Nicméně stále trvá teze, že neexistuje předmět přezkumu, a proto není možné zákonnost veřejnoprávní smlouvy přezkoumávat v přezkumném řízení dle § 165 správního řádu. Zákonnost

¹¹⁶ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 603.

zaniklé veřejnoprávní smlouvy lze však zkoumat jako předběžnou otázku podle § 57 správního řádu.¹¹⁷

Při zodpovídání druhé otázky poradní sbor stanovil, že veřejnoprávní smlouvu nelze zrušit v přezkumném řízení pro nezákonnost, která nastala v důsledku změny právní úpravy, pokud strana veřejnoprávní smlouvy nepodala návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy u příslušného správního orgánu. Odůvodňuje to tím, že přezkum souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy zásadně slouží k odstranění nezákonnosti, která již existovala v době uzavření veřejnoprávní smlouvy. Správní řád tak neumožňuje samotným přezkumným řízením přezkoumávat veřejnoprávní smlouvy, jejichž nezákonnost vznikla až důsledkem změny právních předpisů. Přičemž strana veřejnoprávní smlouvy, jejíž nezákonnost nastala změnou právních předpisů, může postupovat dle § 167 odst. 1 písm. c) správního řádu, respektive podle § 167 odst. 3.¹¹⁸

Poradní sbor ve svém závěru k poslední otázce konstatoval, že v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu nelze přezkoumat zákonnost, respektive nezákonnost, výpovědi z veřejnoprávní smlouvy. K tomuto závěru poradní sbor dodává, že sice lze přezkoumávat soulad dodatků k veřejnoprávní smlouvě s právními předpisy, jelikož se jedná o dvou či vícestranné právní úkony, kterými se mění obsah smlouvy. Tyto dodatky jsou zároveň i součástí veřejnoprávní smlouvy. Na druhou stranu poradní sbor dodává, že výpověď z veřejnoprávní smlouvy je právním úkonem jednostranným, kdy jedna smluvní strana projevuje vůli veřejnoprávní smlouvu ukončit a tento právní úkon není součástí veřejnoprávní smlouvy. Z tohoto důvodu není možné, aby výpověď z veřejnoprávní smlouvy byla přezkoumána v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu. Tato výpověď však může být předmětem sporného řízení, ve kterém příslušný správní orgán rozhodne o osudu výpovědi potažmo celé veřejnoprávní smlouvy.¹¹⁹

Zodpovězením těchto otázek napomohl poradní sbor ministra vnitra ke zcela jistě lepšímu a pragmatičtějšímu výkladu tohoto ustanovení. Podřazování příliš velkého okruhu záležitostí do přezkumného řízení o souladu veřejnoprávních smluv a tím pádem

¹¹⁷ Závěr č. 82 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. června 2009. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-82-pdf.aspx>>

¹¹⁸ Tamtéž

¹¹⁹ Závěr č. 76 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 23. června 2009. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-76-pdf.aspx>>

i zahajování příliš vysokého počtu přezkumných řízení, by zřejmě bylo i proti základním zásadám správního řízení, jako jsou zásady rychlosti a hospodárnosti.

7. Změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy

7.1 Změna obsahu

Strany veřejnoprávní smlouvy mají možnost veřejnoprávní smlouvu měnit či doplňovat. Tak mohou činit na základě ustanovení § 166 odst. 1 správního řádu, kde je upravena změna obsahu veřejnoprávní smlouvy. Tato úprava je ve srovnání s úpravou soukromoprávní přísnější, což je již z logiky věci dáno tím, že veřejnoprávní smlouvy se dotýkají výkonu veřejné správy.

Obsah lze změnit pouze písemnou dohodou smluvních stran - ke změně tedy dochází na základě shodné vůle stran. Tato dohoda může být v podobě dodatku nebo formou samostatné dohody. Za vhodnější je považován dodatek, jelikož je dle Josefa Vedrala přehlednější a jasnější.¹²⁰ Dohoda o změně obsahu by také měla splňovat stejné podmínky, které správní řád vyžaduje pro uzavření veřejnoprávní smlouvy a to i přesto, že to není zákonem výslovně stanoveno. Dalším požadavkem, který správní řád stanovuje při změně obsahu veřejnoprávní smlouvy, je nutnost souhlasu správního orgánu nebo třetí osoby k uzavření dohody o změně veřejnoprávní smlouvy, ale pouze za podmínky, že tohoto souhlasu bylo třeba k uzavření měněné veřejnoprávní smlouvy.

Obdobně se pro změnu obsahu veřejnoprávní smlouvy užije ustanovení § 164 odst. 3 správního řádu. Užijeme-li tedy toto ustanovení obdobně tak dohodou o změně veřejnoprávní smlouvy, ke které je třeba souhlasu správního orgánu, je veřejnoprávní smlouva změněna dnem, kdy nabude souhlas správního orgánu právní moci. Správní orgán, který dal souhlas ke změně veřejnoprávní smlouvy, zveřejní tuto veřejnoprávní smlouvu ve změněné podobě na své úřední desce.

7.2 Výpověď veřejnoprávní smlouvy

Výpověď veřejnoprávní smlouvy je upravena ustanovením § 166 odst. 2 správního řádu. Veřejnoprávní smlouva může být vypovězena pouze písemnou formou a jen tehdy, jestliže byla možnost výpovědi ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuta, stejně tak musí být dohodnuta její výpovědní lhůta. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Není-li možnost výpovědi veřejnoprávní smlouvy ve smlouvě stanovena a strany se shodnou na tom, že by chtěly tuto možnost připustit,

¹²⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006. str. 949.

musely by změnit obsah takové veřejnoprávní smlouvy a možnost vypovězení připustit a stanovit délku výpovědní lhůty.¹²¹

Postup při výpovědi veřejnoprávní smlouvy bývá stanoven v konkrétní smlouvě. Chybí-li tento postup ve smlouvě, tak počíná výpovědní lhůta běžet den následující od oznámení výpovědi poslední ze smluvních stran. Výpovědi nemusí nutně veřejnoprávní smlouva zaniknout, je-li více stran veřejnoprávní smlouvy a výpověď podá pouze jedna, může být veřejnoprávní smlouva zachována. Veřejnoprávní smlouva však musí pro výše zmíněný případ upravovat postup, jakým způsobem bude daná smlouva zachována.¹²²

K výpovědi veřejnoprávní smlouvy není nutný souhlas nadřízeného správního orgánu nebo třetích osob podle § 168 správního řádu, a to i když je takového souhlasu bylo třeba k uzavření či změně obsahu veřejnoprávní smlouvy. Uvedl to poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v jednom ze svých závěrů. Odůvodnil to tím, že výpověď je jednostranným právním úkonem smluvní strany.¹²³ Stejně se k výpovědi z veřejnoprávní smlouvy staví i ve svém rozhodnutí Městský soud v Praze a ještě k tomu dodává: „*Lze pouze na okraj uvést, že zákon č. 500/2004 Sb. je v této otázce značně nedůsledný, když k výpovědi souhlas nevyžaduje (ust. § 166 odst. 2), u zrušení smlouvy se souhlasem ostatních stran jej však vyžaduje (ust. § 167 odst. 2).*“¹²⁴ S tímto závěrem se dá souhlasit a ve světle toho, že ke změně i zrušení veřejnoprávní smlouvy tohoto souhlasu potřeba je, tak toto ustanovení působí rozporuplně.

Pokud by smluvní strana měla pochybnosti o tom, zda byly splněny podmínky pro podání výpovědi z veřejnoprávní smlouvy, mohla by podat příslušnému správnímu orgánu (podle § 169 odst. 1 správního řádu) návrh na zahájení sporného řízení (podle § 141 správního řádu). Pokud by tento správní orgán dospěl k závěru, že podmínky pro podání výpovědi splněny nebyly, veřejnoprávní smlouva bude trvat dál.¹²⁵

¹²¹ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 606.

¹²² ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. str. 479.

¹²³ Závěr č. 52 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. prosince 2006. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/soubor/2006-2-52a-pdf.aspx>>

¹²⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 7 Ca 123/2005. In JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 607.

¹²⁵ Závěr č. 52 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. prosince 2006. Ministerstvo vnitra ČR [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/soubor/2006-2-52a-pdf.aspx>>

7.3 Zrušení veřejnoprávní smlouvy

Zrušení veřejnoprávní smlouvy je upraveno ustanovením § 167 správního řádu a jedná se o další způsob, jakým může dojít k zániku veřejnoprávní smlouvy. Je nutné odlišit pojem zrušení podle tohoto ustanovení od pojmu zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu. Mezi oběma pojmy by mohlo vcelku snadno dojít k záměně. Zrušení podle ustanovení § 167 kombinuje prvky dohody stran a autoritativního zrušení, čímž se odlišuje od zrušení podle § 165 správního řádu. V soukromém právu se zrušení podle § 167 nazývá výstižnějším pojmem, kterým je skončení platnosti smlouvy.¹²⁶

Návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy musí být dle § 167 odst. 1 obligatorně písemný, není možné ho tudíž učinit ústně do protokolu, přípustná však je elektronická podoba návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy podepsaná zaručeným elektronickým podpisem.¹²⁷ Důvody, pro které může smluvní strana návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy podat zbylým stranám veřejnoprávní smlouvy, jsou stanoveny zákonem taxativně. Těmito důvody jsou:

- a) bylo-li to ve veřejnoprávní smlouvě dohodnuto;
- b) změnil-li se podstatně poměry, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, a plnění této smlouvy nelze na smluvní straně z tohoto důvodu spravedlivě požadovat;
- c) jestliže se veřejnoprávní smlouva dostala do rozporu s právními předpisy;
- d) z důvodu ochrany veřejného zájmu;
- e) jestliže vyšly najevo skutečnosti, které existovaly v době uzavírání veřejnoprávní smlouvy a nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy, pokud tato strana prokáže, že by s jejich znalostí veřejnoprávní smlouvu neuzavřela.

Podle bodu a) je možné přímo ve veřejnoprávní smlouvě stanovit okruh důvodů vedoucích ke zrušení smlouvy. Smluvní strany nejsou v tomto případě omezeny žádným okruhem důvodů, které by nebylo možno překročit.

Ke zrušení veřejnoprávní smlouvy podle bodu b) nejčastěji dochází, pokud je změna podstatných poměrů nepředvídatelná, jedná se zejména o situace, kdy by další plnění znamenalo nepřiměřené náklady nebo odpovědnost. Zároveň je tento důvod pro

¹²⁶ ČERNÝ, Pavel; DOHNAL, Vítězslav; KORBEL, František; PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem*. Praha : Linde Praha, 2006. str. 329.

¹²⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006. str. 952.

zrušení veřejnoprávní smlouvy považován jako protipól důvodu podle písmene e). Oba zmíněné důvody pro zrušení veřejnoprávní smlouvy jsou svou povahou obdobné důvodům, pro které se u správních rozhodnutí uplatňuje obnova řízení nebo nové rozhodnutí ve věci.¹²⁸

Ke zrušení veřejnoprávní smlouvy pro rozpor s právními předpisy dochází zpravidla následnou změnou právní úpravy. Z důvodu ochrany veřejného zájmu je možné podat návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy za splnění podmínky, že se smlouva dostala do rozporu s veřejným zájmem až v průběhu své platnosti. V době jejího uzavření musela být smlouva v souladu s veřejným zájmem, jinak by taková veřejnoprávní smlouva nemohla být podle § 159 odst. 2 správního řádu ani uzavřena.¹²⁹

Postup a okamžik zániku veřejnoprávní smlouvy je upraven ustanoveními § 167 odst. 2 a 3. Ustanovení odstavce 2 upravuje zánik veřejnoprávní smlouvy za předpokladu, že s návrhem na zrušení veřejnoprávní smlouvy z některého z výše jmenovaných důvodů druhá strana, respektive všechny ostatní smluvní strany souhlasí. Souhlas musí být písemný a veřejnoprávní smlouva pak zaniká dnem, kdy tento souhlas poslední ze smluvních stran dojde smluvní straně, která návrh podala. Smluvní strana, která návrh podala, by poté měla ostatní smluvní strany obeznámit, k jakému dni zánik veřejnoprávní smlouvy nastal, to však není zákonem nikterak upraveno.¹³⁰

Bylo-li k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, jedná se kupříkladu o veřejnoprávní smlouvy podle § 160 odst. 5 správního řádu, je tento souhlas vyžadován i ke zrušení veřejnoprávní smlouvy. V tomto případě veřejnoprávní smlouva tedy zanikne až dnem právní moci rozhodnutí, kterým se uděluje souhlas. Proti tomuto rozhodnutí může smluvní strana, která s výsledkem rozhodnutí nesouhlasí, podat opravný prostředek dle správního řádu. Není-li souhlas správním orgánem udělen, tak nedojde k zániku veřejnoprávní smlouvy. Zákon však nevyžaduje pro zrušení veřejnoprávní smlouvy podle § 167 správního řádu souhlas třetích osob, které daly souhlas k uzavření dané veřejnoprávní smlouvy.

Podle ustanovení odstavce 3 § 167 správního řádu se postupuje v případě, že nebylo dosaženo konsensu smluvních stran podle odst. 2. Smluvní strana, která podala návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy, se může obrátit na správní orgán s žádostí, aby veřejnoprávní smlouvu zrušil. O zrušení veřejnoprávní smlouvy poté bude rozhodovat

¹²⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006. str. 953.

¹²⁹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. str. 481.

¹³⁰ SKULOVÁ, Soňa, et al. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. str. 382.

správní orgán k tomu příslušný podle ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu. Správní orgán svým rozhodnutím poté veřejnoprávní smlouvu zruší za podmínky, že je naplněn některý z důvodů pro zrušení veřejnoprávní smlouvy podle § 167 odst. 1 správního řádu. Veřejnoprávní smlouva zanikne právní mocí tohoto rozhodnutí. Na vydání rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy dle tohoto ustanovení není právní nárok a správní orgán má zároveň při tomto rozhodování možnost správního uvážení, jehož mantinely jsou stanoveny základními zásadami uvedenými v části první správního řádu a ustanovením § 159 správního řádu, kde jsou stanoveny obsahová kritéria pro veřejnoprávní smlouvy.¹³¹ Správní uvážení orgánu však nespočívá v tom, zda veřejnoprávní smlouvu zruší nebo ne, ale v tom zda jsou dány důvody pro její zrušení.¹³²

Pokud by nebyly důvody pro její zrušení dostatečné, tak by správní orgán návrh na její zrušení zamítl. I proti rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy nebo zamítnutí návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy se mohou smluvní strany bránit pomocí opravných prostředků podle správního řádu, ale i prostřednictvím správní žaloby proti rozhodnutím správních orgánů podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.¹³³

Byla-li žádost na zrušení veřejnoprávní smlouvy správním orgánem zamítnuta, není vyloučeno podat tuto žádost správnímu orgánu znovu. To vše s ohledem na ustanovení § 101 písm. b), podle kterého je přípustné, aby novým rozhodnutím bylo vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. K tomu, aby bylo vydáno nové rozhodnutí, by však muselo dojít také ke změně právního nebo skutkového stavu (oproti stavu, za kterého bylo původní rozhodnutí vydáno). V jiném případě by ke změně rozhodnutí dojít nemělo a to i s důrazem na zásadu legitimního očekávání, kdy by správní orgán měl rozhodovat skutkově shodné nebo podobné případy obdobně.¹³⁴

¹³¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006. str. 956.

¹³² JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 610.

¹³³ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 260.

¹³⁴ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 610.

8. Spory z veřejnoprávních smluv

Vznikne-li z veřejnoprávní smlouvy spor o právech a povinnostech, které z této smlouvy vyplývají, tak se o řešení těchto sporů bude rozhodovat v rámci veřejné správy ve sporném řízení podle § 141 správního řádu, pokud ovšem nedojde k jejich vyřešení dohodou. Úplně vyloučeno je řešení sporů z veřejnoprávních smluv v občanském soudním řízení. Řízení před správními soudy je obecně vyloučeno také. Až proti správnímu aktu vydanému ve sporném řízení podle § 141 správního řádu se lze bránit žalobou ke správnímu soudu. Důvod, proč jsou spory z veřejnoprávních smluv řešeny správními orgány, je uveden v důvodové zprávě ke správnímu řádu: „*Důvodem této konstrukce je zájem na tom, aby veřejná správa dokázala nedostatky veřejnoprávních smluv řešit vlastními silami a aby nedocházelo k zahlcování správních soudů nalézacím řízením o sporech z veřejnoprávních smluv.*“¹³⁵

Právní teorie se zabývá i otázkou, co zákon pod pojmem spor rozumí. Obecně se předpokládá, že jde o jakékoliv rozpory stran o výkladu či plnění z veřejnoprávní smlouvy. Vždy však musí být předmět sporu formulován tak, aby správní orgán, který o něm rozhoduje, věděl, jaká práva či povinnosti má v rozhodnutí uložit.¹³⁶ Nejčastějším sporem je zřejmě situace, kdy jedna ze smluvních stran veřejnoprávní smlouvy namítá porušování smluvních ujednání jinou stranou a přitom se dožaduje, aby správní orgán uložil této smluvní straně povinnost smluvní ujednání plnit.¹³⁷

Sporné řízení podle § 141 správního řádu je zahajováno vždy na návrh některé ze smluvních stran veřejnoprávní smlouvy. Nemůže ho tedy zahájit sám správní orgán, který je příslušný k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv. Účastníky tohoto řízení jsou navrhovatel, ten kdo podal návrh na rozhodnutí sporu a odpůrce, ten vůči kterému návrh směřuje. Navrhovatel a odpůrce mají postavení účastníků řízení ve věci podle § 27 odst. 1. Vedlejšími účastníky řízení jsou osoby, které mají na řízení zájem, respektive jsou řízením dotčeny. Nejčastěji jsou těmito vedlejšími účastníky osoby, které daly souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 168 správního řádu. Tyto osoby pak mají postavení účastníků podle § 27 odst. 2. Správní orgán při řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy vychází z důkazů, které jsou navrženy navrhovatelem nebo

¹³⁵ Z důvodové zprávy ke správnímu řádu. In ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, str. 485.

¹³⁶ ČERNÝ, Pavel; DOHNAL, Vítězslav; KORBEL, František; PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, 2006. str. 331.

¹³⁷ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. str. 515.

odpůrcem. Pokud tyto důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, tak může správní orgán provést důkazy i jiné. Pro zjištění důkazů může správní orgán provést i výslech svědka, pokud nelze prokazovanou skutečnost prokázat jinak.

Sporné řízení nemusí skončit pouze rozhodnutím správního orgánu, které návrhu zcela nebo zčásti vyhoví či jej zamítne, popřípadě ve zbylé části zamítne. Podle § 141 odst. 8 správního řádu je možné, aby navrhovatel a odpůrce uzavřeli smír. Tento smír však musí být schválen správním orgánem, jenž spor rozhoduje. Správní orgán posuzuje, zda smír není v rozporu s právními předpisy nebo veřejným zájmem. Schválený smír je stejně jako rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy exekučním titulem pro výkon práv a povinností podle § 104 správního řádu.

Ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu stanoví, který správní orgán je věcně příslušný pro rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv ve sporném řízení.

Pro koordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 160 správního řádu) to jsou:

- a) *Ministerstvo vnitra* – pokud je alespoň jednou smluvní stranou kraj nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností.

Ministerstvo vnitra nelze obecně považovat za nadřízené kraji, jeho věcná příslušnost v případě veřejnoprávních smluv však vychází zejména ze zákona o krajích, kde je stanoveno, že Ministerstvo vnitra vykonává správní dozor nad kraji. Nutné je však přihlídnout i k ustanovení § 178 správního řádu, dle kterého je Ministerstvo vnitra nadřízeným správním orgánem orgánům kraje ve věcech samostatné působnosti.¹³⁸ U veřejnoprávních smluv mezi obcemi s rozšířenou působností je příslušnost Ministerstva vnitra odvozena zejména z toho, že Ministerstvo vnitra uděluje podle § 66a zákona o obcích souhlas k uzavření těchto veřejnoprávních smluv.¹³⁹ V případě obcí s rozšířenou působností musí být splněna i podmínka toho, že se jedná o veřejnoprávní smlouvy, které se týkají přenesené působnosti.¹⁴⁰

Spory z těchto veřejnoprávních smluv sice řeší Ministerstvo vnitra, ale to má také povinnost projednat tento spor s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem. Tímto projednáním se správní orgán, který je věcně příslušným pro toto projednání, dostává do pozice dotčeného správního orgánu podle § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu se všemi právy, které dotčenému orgánu

¹³⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006. str. 959.

¹³⁹ Po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.

¹⁴⁰ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 613.

náleží (např. právo nahlížet do spisů). Názor dotčeného orgánu však není pro Ministerstvo vnitra závazný.¹⁴¹

Kromě těchto smluv může Ministerstvo vnitra převzít na základě ustanovení § 169 odst. 1 písm. b) řešení sporů z veřejnoprávních smluv mezi obcemi. Zde se jedná o veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem není výkon přenesené působnosti, která je svěřena pouze obcím s rozšířenou působností. O tomto převzetí by muselo být vydáno usnesení a jednalo by se o tzv. atrakci, tedy změnu příslušnosti podle § 131 odst. 1 správního řádu. Ustanovení o převzetí věci podle 169 odst. 1 písm. b) je speciálním vůči ustanovení § 131 odst. 1 správního řádu, proto je možné, aby Ministerstvo vnitra převzalo věc na základě svého uvážení, a není proto potřeba čekat na požádání účastníka řízení nebo na podnět příslušného správního orgánu.¹⁴²

b) příslušný krajský úřad – pokud jsou smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností a nepřevzme-li řešení sporu Ministerstvo vnitra.

c) správní orgán, jenž je společně nadřízený smluvním stranám veřejnoprávní smlouvy, jde-li o jinou koordinační veřejnoprávní smlouvu, není-li takový správní orgán, tak spor řeší v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám.

Jedná se o situaci, kdy smluvními stranami veřejnoprávní smlouvy nejsou územní samosprávné celky, ale orgány státní správy. Jedná se tedy o spory mezi úřady práce, finančními úřady, celními úřady a dalšími podobnými úřady. Který správní orgán je nadřízeným správním orgánem, vyplývá z již několikrát zmiňovaného ustanovení § 178 správního řádu a z úpravy ve zvláštních zákonech. Pokud takový nadřízený správní orgán není, řeší spor dohodou, jak již bylo řečeno, ústřední správní úřady nadřízené smluvním stranám. V takovém případě by spor rozhodoval ústřední správní úřad, který by byl stanoven podle § 133 odst. 1 správního řádu, tudíž by šlo o správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Druhý ústřední správní úřad by zde měl postavení dotčeného orgánu, který vydal k věci závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu.¹⁴³

Pro subordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 161 správního řádu) je věcně příslušným správním orgánem pro řešení sporů z veřejnoprávních smluv:

¹⁴¹ Tamtéž, str. 614.

¹⁴² VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006. str. 961.

¹⁴³ KADEČKA, Stanislav. *Správní řád*. 1. Praha: ASPI, str. 395.

d) *správní orgán* nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy.

Který správní orgán je nadřízeným správním orgánem se opět musí dovodit z ustanovení § 178 správního řádu nebo z úpravy ve zvláštních zákonech.

Pro veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky (§ 162 správního řádu) je věcně příslušným správním orgánem pro řešení sporů z veřejnoprávních smluv:

e) *správní orgán*, který k jejímu uzavření udělil souhlas.

Toto ustanovení lze demonstrovat na veřejnoprávní smlouvě o převedení dobývacího prostoru podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horního zákona), kde by spor řešil příslušný báňský úřad, který k této smlouvě udělil souhlas.

Nutné je také zmínit, jaký správní orgán je věcně příslušný pro řešení kvazikoordinačních veřejnoprávních smluv uzavřených podle § 160 odst. 3 správního řádu. Věcně příslušným je podle § 160 odst. 4 správní orgán, jenž je nejbližše společně nadřízený správním orgánům, které jsou smluvními stranami. Pokud takový správní orgán není, tak je spor řešen v dohodě ústředními správními úřady, které jsou nadřízené těmto správním orgánům. Pro určení toho, který správní orgán je nadřízeným správním orgánem je nutno opět postupovat podle ustanovení § 178 správního řádu. I spory z těchto dohod jsou řešeny v již zmíněném sporném řízení podle § 141 správního řádu.

Ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu stanoví, že proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat odvolání ani rozklad. Toto rozhodnutí je tedy pravomocné a vykonatelné dnem oznámení účastníkům. Toto ustanovení má vést k posílení právní jistoty smluvních stran, jelikož smluvní strany nebudou v nejistotě ohledně výsledku jejich sporu po časové období, ve kterém by se projednávaly řádné opravné prostředky.¹⁴⁴ Nicméně vyloučeno není užití mimořádných a dozorčích opravných prostředků podle správního řádu, kterými jsou obnova řízení, přezkumné řízení či nové rozhodnutí ve věci. Využít výše zmíněné opravné prostředky je ovšem možné pouze za předpokladu, že budou splněny podmínky stanovené správním řádem pro užití těchto opravných prostředků. Poslední možností, kterou by se mohly smluvní strany bránit proti rozhodnutí ve sporu z veřejnoprávních smluv, je žaloba ve správním soudnictví podle § 65 a násl. soudního řádu správního.

¹⁴⁴ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 615.

9. Příklady z pozitivní právní úpravy

I přesto, že jsem jmenoval řadu veřejnoprávních smluv při jejich členění, jsem přesvědčen, že je potřeba se některým z nich věnovat podrobněji. Mnou uvedený výčet veřejnoprávních smluv z pozitivní právní úpravy není absolutní. Veřejnoprávní smlouvy jsem vybíral ať už podle jejich rozšířenosti, problematičnosti nebo zajímavosti.

9.1 Veřejnoprávní smlouvy podle zákona o obcích

Důvodem, pro který veřejnoprávní smlouvy uzavírané podle zákona o obcích uvádím jako první příklad veřejnoprávních smluv z pozitivní právní úpravy, je ten, že tyto veřejnoprávní smlouvy byly a zřejmě do budoucna i nadále budou nejčastěji uzavíranými veřejnoprávními smlouvami vůbec. Všechny veřejnoprávní smlouvy, které se nacházejí v zákoně o obcích, jsou veřejnoprávními smlouvami koordinačními. Nutno podotknout, že ne všechny jsou však jako veřejnoprávní smlouvy označeny. Některé jsou označeny jako dohody či smlouvy bez dalšího označení¹⁴⁵ a jejich veřejnoprávnost je třeba dovodit z jejich obsahu. Za všechny zmiňme dohodu o sloučení obcí podle ustanovení § 19 zákona o obcích. Problematikou, že ne všechny veřejnoprávní smlouvy jsou v zákonech výslovně jako veřejnoprávní smlouvy označeny, se zabýval Vladimír Sládeček, podle kterého je tento problém spíše u starší právní úpravy, která byla strohá.¹⁴⁶ Veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti jsem předradil před jiné veřejnoprávní smlouvy uvedené v zákoně o obcích a to z důvodu jejich frekventovanosti a také z důvodu, že jsou ve správním řádu, tedy právním předpisu, který veřejnoprávní smlouvy upravuje obecně, upraveny dřívějšími ustanoveními než ostatní veřejnoprávní smlouvy v zákoně o obcích.¹⁴⁷

9.1.1 Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti mezi obcemi

Obce již trvale a zcela běžně na základě zákona pro stát vykonávají veřejnou správu na svém území. Rozsah v jakém je výkon přenesené působnosti vykonáván, může být upraven prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy. Tato veřejnoprávní smlouva je upravena konkrétně ustanovením § 63 zákona o obcích, který stanoví, že obce mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce (respektive obcí), která je

¹⁴⁵ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 260.

¹⁴⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2009. str. 167.

¹⁴⁷ Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy jsou upraveny ustanovením § 160 odst. 5 správního řádu, zatímco veřejnoprávní smlouvy o výkonu samosprávy ustanovením § 160 odst. 6 správního řádu.

účastníkem veřejnoprávní smlouvy. To je však možné pouze v případě, že orgány těchto obcí vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Není však třeba, aby spolu obce sousedily.

Toto omezení, jenž umožňuje uzavřít výše zmíněnou veřejnoprávní smlouvu jen ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, je považováno právní teorií za zbytečné. Postačovalo by, kdyby bylo omezení stanoveno na správní obvod krajského úřadu, jelikož by tímto nevznikly žádné negativní důsledky. Odvolacím orgánem ve správním řízení by i tak zůstal krajský úřad a navíc by tyto veřejnoprávní smlouvy mohly být navzájem uzavírány vyšším počtem obcí.¹⁴⁸

Zákon obecně hovoří o orgánech obcí, které budou vykonávat či pro které bude vykonávána přenesená působnost. V praxi se většinou jedná o obecní úřady, ale je však možné, aby těmito orgány byly jiné orgány obce, které vykonávají přenesenou působnost. Půjde tedy o zvláštní orgány nebo komise rady obce.¹⁴⁹

Předmětem veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti mezi obcemi je pouze přenesená působnost v základním rozsahu (podle § 61 zákona o obcích) a jejím předmětem nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. Jako příklad přenesené působnosti svěřené jen orgánům některých obcí je možno uvést přenesenou působnost, která je svěřena pouze matičním úřadům podle zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení. Zákon dále nepovoluje uzavření veřejnoprávní smlouvy ani mezi obcemi s pověřeným obecním úřadem, pokud by předmětem této veřejnoprávní smlouvy byla působnost svěřené jejich obecním úřadům jako pověřeným obecním úřadům.¹⁵⁰ Dle správní teorie k tomu není žádný logický důvod a je to chápáno jako nevhodné.¹⁵¹

I přesto že předmětem veřejnoprávní smlouvy podle § 63 zákona o obcích je přenesená působnost, tak jejich uzavírání obcemi patří do působnosti samostatné. Zákon nestanovuje, který orgán tyto veřejnoprávní smlouvy uzavírá, ale vzhledem k tomu, že není uzavírání veřejnoprávních smluv vyhrazeno zastupitelstvu, tak se bude jednat o radu obce a ve výjimečných případech o starostu, to pokud nebude rada zřízena nebo pokud starostovi rada obce uzavírání veřejnoprávních smluv svěří.¹⁵²

¹⁴⁸ VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 350.

¹⁴⁹ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 261.

¹⁵⁰ VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 350.

¹⁵¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007. str. 154.

¹⁵² MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 261.

K uzavření veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti je třeba souhlasu krajského úřadu. Tato podmínka je stanovena v ustanovení § 63 odst. 1 zákona o obcích. Souhlas krajského úřadu je vydáván ve správním řízení (podle § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu) a konkrétně se jedná o řízení o žádosti (podle § 44 a násl. správního řádu). Tento souhlas je možné napadnout řádnými i mimořádnými opravnými prostředky podle správního řádu. S možností užití opravných prostředků podle správního řádu však vyvstává otázka, jaké důsledky by mělo zrušení souhlasu pro další existenci veřejnoprávní smlouvy.¹⁵³ Pokud by byl souhlas zrušen na základě odvolání, byla by situace jasná, jelikož má odvolání odkladný účinek a ustanovení § 164 odst. 3 správního řádu stanoví, že veřejnoprávní smlouva vznikne, až když je rozhodnutí o souhlasu s jejím uzavřením pravomocné.

Pokud by byl souhlas zrušen v přezkumném řízení, v tomto případě by již souhlas nabyl právní moci, byla by situace o mnoho složitější. Ustanovení § 165 odst. 4 správního řádu stanovuje, jak jsem již zmínil v kapitole o přezkoumání souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy, že zrušení souhlasu k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 160 správního řádu, tedy koordinační veřejnoprávní smlouvy a tím pádem i veřejnoprávní smlouvy podle § 63 zákona o obcích, se nedotýká úkonů učiněných vůči třetím osobám smluvní stranou při výkonu přenesené působnosti, k níž je příslušný na základě veřejnoprávní smlouvy. Zrušením souhlasu dojde tedy k zániku veřejnoprávní smlouvy, ale nedojde ke zrušení správních úkonů, které byly na jejím základě vydané. V souladu s ustanovením § 165 odst. 4 správního řádu přejde přenesená působnost opět na správní orgán, který k ní byl příslušný před uzavřením veřejnoprávní smlouvy nebo správní orgán, na který příslušnost mezitím přešla. Již probíhající řízení pak bude v souladu s ustanovením § 132 správního řádu dokončovat správní orgán, který řízení zahájil (tedy ten stanovený veřejnoprávní smlouvou), za podmínky nestanoví-li zákon jinak a o pokračování v řízení bude informovat správní orgán, na který by jinak příslušnost přešla.¹⁵⁴

V ustanovení § 63 odst. 2 zákona o obcích jsou stanoveny náležitosti veřejnoprávní smlouvy, tyto náležitosti jsou obligatorní, ale jejich výčet není taxativní. Může tedy řešit i další otázky jako je personální zajištění či způsob předání spisové agendy. Obligatorními náležitostmi jsou:

¹⁵³ VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 351.

¹⁵⁴ Tamtéž, str. 352.

- a) označení účastníků smlouvy;
- b) doba trvání smlouvy;
- c) určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce či obcí;
- d) způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.

9.1.2 Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti mezi obcemi s rozšířenou působností

Tato veřejnoprávní smlouva je upravena ustanovením § 66a zákona o obcích a v řadě aspektů je obdobou veřejnoprávní smlouvy předcházející. Podle § 66a zákona o obcích mohou navzájem uzavírat obce s rozšířenou působností veřejnoprávní smlouvu, podle které bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro obecní úřad jiné obce (respektive obcí) s rozšířenou působností, jenž je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. To ovšem za splnění podmínky, že obecní úřady těchto obcí s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu.

Jedním z rozdílů mezi veřejnoprávní smlouvou podle § 66a zákona o obcích a veřejnoprávní smlouvou podle § 63 zákona o obcích je, že předmětem veřejnoprávní smlouvy o přenesené působnosti mezi obcemi s rozšířenou působností mohou být jen záležitosti, které náležejí do působnosti obecního úřadu a nikoliv do působnosti jiného orgánu obce.¹⁵⁵

Jako zajímavost se dá zmínit to, že se zákonodárce v ustanoveních zákona o obcích, které se dotýkají veřejnoprávních smluv (konkrétně § 63 a § 66a), nevyjadřuje zcela přesně, jelikož stanoví, že obecní úřad obce s rozšířenou působností bude na základě veřejnoprávní smlouvy vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro obecní úřad jiné obce s rozšířenou působností. Nepřesnost je spatřována ve vyjádření, že je přenesená působnost vykonávána pro obecní úřad jiné obce, jelikož se státní správa nevykonává pro obecní úřad (souhlasit by se dalo ještě s výrazem za orgány obec), ale pro obec jako územní společenství občanů, což vyplývá i z ustanovení § 66a odst. 2 písm. c) zákona o obcích.¹⁵⁶

K uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi s rozšířenou působností je nutný souhlas Ministerstva vnitra, který tento souhlas vydává po projednání s věcně

¹⁵⁵ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, 7, str. 261.

¹⁵⁶ VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 363.

příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem. Pokud však návrh veřejnoprávní smlouvy spadá do působnosti Ministerstva vnitra, pak rozhoduje Ministerstvo vnitra zcela logicky samo tedy bez projednání s jiným ministerstvem či ústředním správním úřadem. Tento souhlas vydaný Ministerstvem vnitra je stejně jako souhlas krajského úřadu k uzavření veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenosu působnosti mezi obcemi rozhodnutím, jenž je vydané ve správním řízení a lze ho tedy napadnout opravnými prostředky. Stejně tak jako u předchozí veřejnoprávní smlouvy spadá uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 66a zákona o obcích do samostatné působnosti obce a to dle dikce ustanovení § 8 zákona o obcích.¹⁵⁷

Obligatorií náležitosti pro veřejnoprávní smlouvu podle § 66a zákona o obcích jsou obdobné náležitostem pro veřejnoprávní smlouvu podle § 63 zákona o obcích. Jedná se tedy o označení účastníků smlouvy, dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou bude obec s rozšířenou působností vykonávat pro jinou obec s rozšířenou působností a poslední náležitostí je způsob úhrady nákladů spojených s výkonem převzaté přenesené působnosti.

Obě uvedené veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti nejčastěji slouží k přesunům jednotlivých agend přenesené působnosti a nikoliv k přesunu univerzálnímu. Univerzálním přesunem by docházelo k převodu veškerého svěřeného výkonu státní správy obci na obec jinou. Nejčastěji takto převáděnou agendou je působnost k projednávání přestupků.¹⁵⁸ Zákon o obcích obsahuje i společné ustanovení k oběma výše rozebraným veřejnoprávním smlouvám. Jedná se konkrétně o ustanovení § 66c zákona o obcích. V prvním odstavci tohoto paragrafu je připomenuta subsidiarita ustanovení správního řádu, které se dotýkají veřejnoprávních smluv.

Druhý odstavec § 66c zákona o obcích stanovuje povinnost obcím, které jsou smluvními stranami veřejnoprávní smlouvy, že musí bezodkladně po uzavření veřejnoprávní smlouvy tuto smlouvu zveřejnit na své úřední desce a to nejméně po dobu 15 dní. Současně se zveřejněním na úřední desce se veřejnoprávní smlouva zveřejní i ve Věstníku právních předpisů kraje. Zákon stanoví, že obdobně se postupuje i při změně či zrušení veřejnoprávní smlouvy. Hlavním důvodem takové publikace je to, že veřejnoprávní smlouvy podle § 63 a § 66a zákona o obcích jsou pokládány za normativní smlouvy. Důvodem je jejich obsah, který má obecnou závaznost pro

¹⁵⁷ Tamtéž, str. 364.

¹⁵⁸ HLÁSENSKÝ, Igor. *Veřejnoprávní smlouvy*. Brno. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Vedoucí práce doc. JUDr. Petr Havlan, CSc., str. 46.

neurčitý okruh subjektů a tím pádem jsou tyto smlouvy považovány za pramen práva¹⁵⁹ a proto je přinejmenším vhodné, aby se občané dotčených obcí mohli s obsahem uzavřené veřejnoprávní smlouvy seznámit.

Odstavec třetí stejného paragrafu stanovuje povinnost, podle které musí být veřejnoprávní smlouva každému přístupná na obecním úřadu obce, která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy. Vhodnější by však bylo, kdyby pro veřejnoprávní smlouvu o výkonu přenesené působnosti mezi obcemi s rozšířenou působností byla stanovena povinnost zpřístupnit veřejnoprávní smlouvu nejen v obcích, které jsou smluvními stranami, ale ve všech obcích, jejichž občané jsou dotčeni touto veřejnoprávní smlouvou. To samé by bylo vhodné i pro zveřejnění veřejnoprávní smlouvy na úřední desce podle § 66c odst. 2 zákona o obcích.¹⁶⁰

V souvislosti s veřejnoprávními smlouvami podle § 63 a § 66a zákona o obcích vyvstává zajímavá otázka a tou je, jestli je přenos kompetencí (respektive právní úprava jej povolující) v oblasti státní správy z obce na obec ústavně konformní. Touto otázkou se podrobně zabýval Josef Vedral a při řešení této otázky je dle něj nutno se zabývat článkem 105 Ústavy, podle kterého je možné orgánům územní samosprávy svěřit výkon státní správy jen tehdy, stanoví-li tak zákon. Na to jak interpretovat tento článek existují různé názory. Od názoru, že výkon státní správy lze na orgán územní správy přenést pouze zákonem po názor, že zákon má určit, kdy lze výkon státní správy svěřit, aniž by bylo zřejmé, kdo má takový akt učinit. Na výše položenou otázku odpovídá Josef Vedral kladně, s čímž souhlasím a to i vzhledem k ustanovení § 65 odst. 1 zákona o obcích, dle kterého mohou krajské úřady za stanovených podmínek přenést výkon státní správy z orgánu jedné obce na orgán jiné obce, obdobně to platí i pro obce s rozšířenou působností podle § 66b zákona o obcích. Tento přenos výkonu státní správy je proveden jednostranným právním aktem nadřízeného orgánu. Z toho lze dovodit, že pokud je možno provádět přenos výkonu státní správy jednostranným právním aktem, není důvod, proč by to nemělo jít veřejnoprávní smlouvou.¹⁶¹

¹⁵⁹ VEDRAL, Josef. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. In *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003*. Editor Lenka Vostrá, Jiří Grospič. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. str. 287.

¹⁶⁰ VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. str.380.

¹⁶¹ VEDRAL, Josef. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. In *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003*. Editor Lenka Vostrá, Jiří Grospič. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. str. 285.

9.1.3 Dohody upravené ustanovením § 19 zákona o obcích

Jak jsem již na začátku nastínil, tak zákon o obcích upravuje i veřejnoprávní smlouvy, které nejsou výslovně jako veřejnoprávní smlouvy označeny. Dohoda o sloučení obcí a dohoda o připojení obce jsou soudě dle jejich obsahu veřejnoprávními smlouvami. Jak již z názvu těchto dohod vyplývá, je možno, aby se jejich prostřednictvím dvě obce sloučily či jedna obec připojila k druhé. Spojování obcí do větších celků je možné při splnění základního předpokladu, kterým je, že spolu obce musí sousedit. Pokud by se však chtěly sloučit obce nebo připojit jedna obec k obci druhé přes hranice kraje, bylo by to nepoměrně složitější než sloučení obcí či připojení obce v kraji stejném. Důvodem je, že hranice krajů lze měnit pouze zákonem a tím pádem by muselo dojít ke schválení nového zákona Parlamentem České republiky.

Dojde-li ke sloučení obcí, tak původní obce zanikají a vzniká obec nová, která může vzniknout pouze počátkem kalendářního roku. Území nově vzniklé obce je složeno z území obcí původních. Sloučí-li se obce je potřeba pro nově vzniklou obec uspořádat volby, což vyplývá z § 58 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Tyto volby vyhláší ministr vnitra do 30 dnů ode dne, kdy je mu doručen návrh na vyhlášení nových voleb. Tento návrh podává starosta dotčené obce Ministerstvu vnitra do 30 dnů ode dne, ve kterém tento důvod vznikl. Do doby než bude zvolen starosta je obci ustanoven ministrem vnitra její správce.

Připojením obce k obci jiné dochází pouze k zániku připojující se obce, zatímco obec přijímající zůstává zachována – dochází ke změně jejího území, nabývá nová práva a povinnosti po obci zaniklé, ale sama nezaniká a funguje beze změn v orgánech normálním způsobem dále.

Při slučování obcí je nutné, aby se slučované obce dohodly na názvu nově vznikající obce, což by někdy mohlo představovat nepřekonatelný problém. Z toho důvodu zákon stanoví, že pokud se obce o názvu nedohodnou, tak o něm rozhodne Ministerstvo vnitra. Při volbě názvu nové obce mají slučované obce několik možností, jak může vzniknout nový název. Prvou možností je, že bude zvolen název jedné ze slučovaných obcí, dalšími možnostmi jsou zcela nový název obce či spojení názvu slučovaných obcí.¹⁶² K novému názvu obce musí dát souhlas Ministerstvo vnitra. Je tomu tak zejména z důvodu, aby nevznikaly názvy obcí, které by mohly být nevhodné. Ministerstvo vnitra by zároveň při vydávání souhlasu s názvem nové obce mělo dbát na

¹⁶² VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 143.

to, aby nedocházelo k záměně obcí, tedy aby nebyly dvě či více obcí se stejným názvem v jednom kraji.¹⁶³

Dohodu o sloučení obcí nebo o připojení obce k obci jiné je možné uzavřít pouze za podmínky, že dojde ke schválení zastupitelstvy dotčených obcí. Rozhodnutí o schválení dohody zastupitelstvem obce musí být následně zveřejněno nejméně po dobu 30 dnů. Zákon nestanovuje způsob, jakým má být toto rozhodnutí uveřejněno, ale obvykle tomu tak bývá zveřejněním na úřední desce.¹⁶⁴ Ode dne kdy došlo ke zveřejnění rozhodnutí zastupitelstva obce o sloučení nebo připojení k obci počíná běh 30 denní lhůty, ve které může být podán návrh na konání místního referenda o této věci.

Toto referendum se řídí zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. Referendum nemůže být vyvoláno každým občanem obce, ale pouze přípravným výborem, který je složen nejméně ze tří osob, které mají právo volit do zastupitelstva obce. Tento návrh musí být podpořen podpisy stejně oprávněných občanů obce. Počet podpisů nutných k podpoření návrhu se liší podle velikosti obcí, ve kterých se referendum koná od 30% oprávněných osob v obci s počtem obyvatel do 3000 až po 6% oprávněných osob v obcích s počtem obyvatel nad 200 000. Pokud je takovýto návrh podán je zastupitelstvo povinno místní referendum vyhlásit. Výsledkem tohoto referenda je zastupitelstvo vázáno, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob při účasti alespoň poloviny oprávněných osob. Vysloví-li se občané obcí proti návrhu dohody, tak k jejímu uzavření dojít nemůže.

Zákon stanovuje pro platné uzavření dohody o sloučení obcí nebo dohody o připojení obce k jiné obci povinnost informovat krajský úřad o rozhodnutí zastupitelstva nebo o výsledku místního referenda.

Zákon o obcích ve svém § 19 odst. 5 stanovuje obligatorní náležitosti, které musí mít každá dohoda o sloučení obcí nebo připojení obce:

- a) den, měsíc a rok, ke kterému se obce slučují nebo se obec připojuje;
- b) název obce a sídlo jejich orgánů, jde-li o sloučení obcí;
- c) určení, které právní předpisy vydané slučovanými obcemi nebo připojovanou obcí zůstanou v platnosti v celé obci po sloučení nebo připojení;
- d) výčet katastrálních území obce po sloučení nebo připojení;

¹⁶³ Tamtéž, str. 144.

¹⁶⁴ Tamtéž.

- e) určení majetku, včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků, právnických osob a organizačních složek slučovaných obcí nebo obce, která se připojuje.

V ustanovení § 19 odst. 6 zákona o obcích je stanoveno, že právním nástupcem sloučených nebo připojených obcí je obec, která vznikla při jejich sloučení nebo obec, která při připojení nezanikla. Na nástupnickou obec přejdou všechna práva a povinnosti obce zaniklé a to jak v soukromoprávních vztazích, tak i ve vztazích veřejného práva. Dnem přechodu práv a povinností na nástupnickou obec je den sloučení obcí nebo den, kdy dochází k připojení obce. Stejně ustanovení také upravuje povinnost nově vzniklé obce nebo obce, která při připojení nezanikla zaslat opis dohody Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřičskému a katastrálnímu, příslušnému katastrálnímu úřadu a příslušnému finančnímu úřadu.

Pro komplexnost dodejme, že dle ustanovení § 25 zákona o obcích je dohoda o sloučení obcí a dohoda o připojení obce k jiné obci podkladem k zápisu změny práv dotčených obcí k nemovitostem do katastru nemovitostí záznamem a k provedení změny údajů o katastrálních územích a hranic obcí v katastru nemovitostí.

9.1.4 Dohoda o změně hranic obcí

Dohoda o změně hranic obcí je další veřejnoprávní smlouvou v zákoně o obcích, která není jako veřejnoprávní smlouva výslovně označena, ale o její veřejnoprávnosti nemůže být pochyb, jelikož se jedná o dispozici s územím obce.¹⁶⁵ Tato dohoda je upravena ustanovením § 26 zákona o obcích. Současně se změnou hranic obcí, které jsou stranami této dohody, zde nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce. Dohoda obcí o změně jejich hranic musí být vždy schválena zastupitelstvy obcí¹⁶⁶ a zároveň musí být záměr uzavřít dohodu projednán s příslušným katastrálním úřadem, ten však nemůže tuto dohodu zamítnout. Tímto povinným projednáním s katastrálním úřadem je omezena smluvní volnost obcí.¹⁶⁷ Ač to není zákonem výslovně vyžadováno je zřejmé, že náležitostí této dohody je také přesné vymezení hranic obcí a vymezení změny, ke které dojde.

V okamžiku, kdy se tato dohoda stane účinnou, dochází k tomu, že se určité území v dohodě stanovené stává územím jiné obce. Uzavření dohody je nutné dle dikce

¹⁶⁵ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha : C.H. Beck, 2009. str. 260.

¹⁶⁶ VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 168.

¹⁶⁷ JEMELKA, Luboš; SLOVÁČEK, Jiří. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*. 2007, 11, str. 396.

zákona oznámit Ministerstvu financí, příslušnému finančnímu úřadu a katastrálnímu úřadu, který vede hranice obcí v katastru nemovitostí. Tato povinnost je stanovena zejména kvůli důvodům daňovým (například pro určení výnosu daně z nemovitosti) či z důvodů rozpočtových.¹⁶⁸

9.1.5 Smlouva o spolupráci mezi obcemi uzavřená ke splnění konkrétního úkolu

I v tomto případě se jedná o veřejnoprávní smlouvu, která není výslovně označena jako veřejnoprávní a je upravena ustanoveními § 46 a násl. zákona o obcích. Hned na začátku pojednání o těchto smlouvách je vhodné zmínit, že ne všechny smlouvy uzavřené podle ustanovení § 48 zákona o obcích jsou smlouvami veřejnoprávními. Veřejnoprávní nebudou takové smlouvy, které se budou týkat obchodněprávních, občanskoprávních či pracovněprávních úkonů obcí.¹⁶⁹

Po splnění konkrétního úkolu, pro který byla veřejnoprávní smlouva ke splnění konkrétního úkolu zřízena, se svazek vzniklý na základě této smlouvy rozpadá, ale i tak formu této spolupráce využívá 48% obcí, nicméně počet svazků vzniklých na základě této smlouvy klesá, jelikož jiné formy spolupráce mezi obcemi jsou považovány za příhodnější.¹⁷⁰¹⁷¹

Předmětem této veřejnoprávní smlouvy je, jak z názvu vyplývá, splnění konkrétního úkolu. Úkol musí být vymezen zcela konkrétně, aby nebylo pochybností o tom, co je předmětem takové smlouvy a zároveň se musí jednat o úkoly, které obce vykonávají v samostatné působnosti.¹⁷² Uvažováním per analogiam by předmětem této smlouvy mohly být činnosti vymezené ustanovením § 50 odst. 1 zákona o obcích, tedy činnosti, které mohou být předmětem smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí. Předmětem této smlouvy však nemůže být vznik právnické osoby.

Smlouva může být uzavřena na dobu určitou či neurčitou, záleží pouze na smluvních stranách veřejnoprávní smlouvy, jak se dohodnou. Smlouva musí mít písemnou formu a ještě před podepsáním musí být schválena zastupitelstvy obcí, které jsou smluvními stranami, jinak je neplatná.

¹⁶⁸ VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 168.

¹⁶⁹ Tamtéž, str. 277.

¹⁷⁰ Myšlena je spolupráce na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí a zakládání právnických osob podle zvláštního zákona dvěma nebo více obcemi podle § 46 zákona o obcích.

¹⁷¹ RYS, Rudolf. *Veřejnoprávní smlouvy v naší právní úpravě. Veřejná správa*. 2011, 4, str. 21.

¹⁷² VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 277.

V ustanovení § 48 odst. 2 zákona o obcích jsou stanoveny obligatorní náležitosti smlouvy ke splnění konkrétního úkolu:

- a) označení účastníků smlouvy – smluvními stranami mohou být pouze obce, tudíž jde o správné označení obce, často dochází k mylnému označení, kdy například místo označení obec Vranov nad Dyjí dochází k označení obecní úřad obce Vranov nad Dyjí. Takové označení je však mylné, jelikož obecní úřad nemá právní subjektivitu a tím pádem nemůže vstupovat do právních vztahů;¹⁷³
- b) vymezení předmětu smlouvy a jeho rozsahu;
- c) práva a povinnosti jednotlivých účastníků smlouvy;
- d) způsob využití stavby po jejím dokončení, je-li stavba předmětem smlouvy;
- e) způsob odstoupení účastníků od smlouvy a vypořádání části jejich majetku.

Zákonem je stanoveno, že majetek, který je získaný společnou činností obcí na základě smlouvy podle odstavců 1 a 2 § 48 zákona o obcích, se stává spoluvlastnictvím všech účastníků takové smlouvy. Podíly mohou být stanoveny smluvními stranami ve smlouvě, nejsou-li tyto podíly stanoveny ve smlouvě, pak jsou jednotlivé podíly stejné.

V posledním odstavci § 48 zákona o obcích jsou řešeny závazky vůči třetím osobám. Nestanoví-li smlouva jinak, tak jsou všichni účastníci smlouvy vázáni společně a nerozdílně.

9.1.6 Smlouva mezi obcemi o vytvoření dobrovolného svazku obcí

Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí je upravena v ustanoveních § 49 až § 53 zákona o obcích a jak je již z jejího názvu zřejmé, tak se opět jedná o veřejnoprávní smlouvu, která není jako veřejnoprávní smlouva výslovně označena. Členy dobrovolného svazku obcí mohou být pouze obce a to za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Obec může být členem více než jednoho svazku obcí a není stanoven ani požadavek, že by spolu obce měly sousedit. Jedinou podmínkou v tomto ohledu je to, že se musí jednat o obec podle Ústavy a zákona o obcích, z čehož vyplývá, že se členem dobrovolného svazku obcí nemůže být obec ze zahraničí.¹⁷⁴

Dobrovolné svazky obcí jsou podle § 49 odst. 3 právníckými osobami, mají tudíž způsobilost k právům a povinnostem a jsou zakládány ke spolupráci při výkonu samostatné působnosti. Spolupráce mezi obcemi v dobrovolném svazku obcí je

¹⁷³ Tamtéž, str. 279.

¹⁷⁴ Tamtéž, str. 282

rozsáhlejší a dochází při ní k realizaci složitějších projektů než je tomu u spolupráce na základě smlouvy mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu a tuto formu spolupráce využívá cirká 39% obcí.¹⁷⁵ Předmět činností svazků obcí je demonstrativně uveden v ustanovení § 50 odst. 1 zákona o obcích. Za všechny činnosti zmiňme například úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, shromažďování a odvoz komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod.

Zákon stanovuje, že smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí musí mít přílohu, kterou jsou stanovy svazku obcí. Zákon stanovám svazku obcí určuje obligatorní náležitosti. Zajímavostí je, že pro smlouvu žádné zvláštní obligatorní náležitosti stanoveny nejsou, nicméně z ní musí být zřejmé, kdo tuto smlouvu uzavírá a za jakým účelem a ke kterému dni.¹⁷⁶ Obligatorní náležitosti stanov jsou:

- a) název a sídlo členů svazku obcí;
- b) název a sídlo svazku obcí a předmět jeho činnosti;
- c) orgány svazku obcí, způsob jejich ustanovování, jejich působnost a způsob jejich rozhodování;
- d) majetek členů svazku obcí, který vkládají do svazku obcí;
- e) zdroje příjmů svazku obcí;
- f) práva a povinnosti členů svazku obcí;
- g) způsob rozdělení zisku a podíl členů na úhradě ztráty svazku obcí;
- h) podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu;
- i) obsah a rozsah kontroly svazku obcí obcemi, které svazek obcí vytvořily.

Ustanovení § 51 zákona o obcích upravuje proces uzavírání smlouvy podle § 46 odst. 2 písm. a) a b) tedy nejen smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí, ale i smlouvy ke splnění konkrétního úkolu. Obec je návrhem výše zmíněných smluv vázána ode dne, kdy došlo ke schválení návrhu zastupitelstvem obce do dne stanoveného pro přijetí smlouvy nebo do dne, kdy je návrh smlouvy druhou obcí odmítnut. Účinnost těchto smluv je zákonem stanovena na den přijetí jejího návrhu všemi účastníky.

¹⁷⁵ RYS, Rudolf. Veřejnoprávní smlouvy v naší právní úpravě. *Veřejná správa*. 2011, 4, str. 21.

¹⁷⁶ VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 287.

Účastníci se však od tohoto ustanovení mohou odklonit za podmínky, že ve smlouvě stanoví jiný den, od kterého je tato smlouva účinná.

Pro registraci, zrušení a zánik dobrovolného svazku obcí se užije zvláštní zákon. Konkrétně občanský zákoník a konkrétně jeho ustanovení § 20i a § 20j, tedy ustanovení o zájmových sdruženích právnických osob.

Občané obce, která je sdružena ve svazku obcí, mají podle zákona o obcích právo účastnit se zasedání orgánu svazku obcí a nahlížet do zápisů o jeho jednání, právo podávat orgánu svazku obcí písemné návrhy a posledním právem je právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu svazku obcí a k závěrečnému účtu svazku obcí za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně, nebo ústně na zasedání orgánu svazku obcí. Jedinou podmínkou stanovenou těmto občanům je dosažení 18 let.

Dobrovolný svazek obcí má povinnost nechat si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Tento přezkum může být proveden příslušným krajským úřadem nebo auditorem.

9.2 Veřejnoprávní smlouvy ve správním řádu

I samotný správní řád obsahuje dvě veřejnoprávní smlouvy, které jsou veřejnoprávními smlouvami koordinačními. Jedná se o veřejnoprávní smlouvu podle § 26 odst. 3 správního řádu o zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňující dálkový přístup a veřejnoprávní smlouvu o provozování elektronické podatelny podle § 37 odst. 7 správního řádu. Těmto veřejnoprávním smlouvám jsem se sice již povrchně věnoval při členění veřejnoprávních smluv, ale nyní se jimi budu zabírat podrobněji.

9.2.1 Veřejnoprávní smlouva o zveřejnění obsahu úřední desky

Správní řád stanoví správním orgánům povinnost zřídit veřejnoprávní desku, která musí být nepřetržitě přístupná a tento obsah musí být zveřejněn způsobem, který umožňuje dálkový přístup. Tato povinnost je stanovena a dále upravena ustanoveními § 26 správního řádu. Zveřejnění obsahu úřední desky umožňující dálkový přístup může být obstarán vícero způsoby. V úvahu připadá zveřejnění prostřednictvím zaměstnanců správního orgánu, na základě soukromoprávní smlouvy a u obcí připadá v úvahu i obstarání této povinnosti svazkem obcí, jehož je daná obec členem.¹⁷⁷

Pokud zmíněné způsoby zajištění zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňující dálkový přístup nejsou pro správní orgán akceptovatelné (důvodem může

¹⁷⁷ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 107.

být finanční náročnost), tak by měl daný správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu. Je třeba upozornit, že jednou ze smluvních stran této veřejnoprávní smlouvy však není daný správní orgán, ale subjekt veřejné správy, jehož je zmíněný správní orgán součástí. Nejčastěji je za příklad uváděn obecní úřad jako správní orgán a obec jako subjekt veřejné správy, jehož je obecní úřad součástí.¹⁷⁸ Druhou smluvní stranou je vždy obec s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má správní orgán svoje sídlo. Předmět této veřejnoprávní smlouvy je zřejmý z jejího názvu, ale pro úplnost ho raději uvedme. Je jím zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňující dálkový přístup. Tato veřejnoprávní smlouva je uzavírána podle ustanovení páté části správního řádu, která obecně upravuje veřejnoprávní smlouvy.

Správní řád předpokládá i situaci, že k uzavření této veřejnoprávní smlouvy nedojde. V případě obecního úřadu (je-li v pozici správního orgánu, který nezajistil zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňující dálkový přístup ani uzavřením veřejnoprávní smlouvy) se postupuje dle zvláštního zákona. Tímto zvláštním zákonem je zákon o obcích a konkrétně jeho ustanovení § 65. V případě jiného správního orgánu rozhodne nadřízený správní orgán, že bude tuto povinnost vykonávat sám nebo jiný podřízený věcně příslušný správní orgán ve správním obvodu nadřízeného orgánu.

Spornou otázkou se zdá být povaha veřejnoprávní smlouvy o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňující dálkový přístup. Je tedy tato veřejnoprávní smlouva svou povahou koordinační veřejnoprávní smlouva podle § 160 odst. 5 správního řádu a tím pádem je k ní nutný souhlas nadřízeného správního orgánu nebo se vůbec o působnost nejedná?

Názor, že se jedná o koordinační veřejnoprávní smlouvu a je potřeba souhlasu nadřízeného správního orgánu, zastává Kamila Pabjanová. Domnívá se, že se jedná o přenesenou působnost, své tvrzení opírá o ustanovení § 160 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 26 odst. 3 a § 37 odst. 7 správního řádu, kde je uvedeno, že subjekty veřejné správy pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvy a že za stanovených podmínek uzavírají veřejnoprávní smlouvy o zveřejňování obsahu úřední desky či veřejnoprávní smlouvy o provozování elektronické podatelny. Dalším ustanovením, o které Kamila Pabjanová opírá své tvrzení, je § 26 odst. 4 správního řádu, které v případě neuzavření výše uvedených veřejnoprávních smluv obecními úřady odkazuje

¹⁷⁸ VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 2. Praha : Bova Polygon, 2012. str. 323.

v poznámkách pod čarou na § 65 zákona o obcích, kde je upraveno rozhodnutí krajského úřadu o převodu přenesené působnosti nebo její části na příslušný pověřený obecní úřad. Kamila Pabjanová klade důraz na slova působnost a přenesená působnost, která jsou pro její tvrzení rozhodující.¹⁷⁹

Názor, že se o působnost v oblasti veřejné správy nejedná a tím pádem nejde o koordinační veřejnoprávní smlouvu podle § 160 odst. 5 správního řádu, zastává Josef Vedral. Dle Josefa Vedrala se na úřední desce kupříkladu obce zveřejňují: „*jak dokumenty vztahující se k přenesené, tak samostatné působnosti, resp. i dokumenty, jejichž zveřejnění na úřední desce obce ukládají zvláštní zákony a které se působnosti obce vůbec netýkají.*“¹⁸⁰ Zajištění zpřístupnění obsahu úřední desky způsobem umožňující dálkový přístup je dle Josefa Vedrala technickým prostředkem sloužícím k zabezpečení výkonu působnosti. Obdobně na tuto otázku nahlíží i kolektiv autorů kolem Luboše Jemelky.¹⁸¹ Osobně se přikláním k názorům dvou posledně jmenovaných odborníků. Jejich argumentace je mi bližší a i s ohledem na to (bavíme-li se o těchto veřejnoprávních smlouvách uzavíraných obcemi), že připustíme, že se jedná o působnost, tak aby šlo o působnost přenesenou, muselo by to být zákonem výslovně stanoveno.

9.2.2 Veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické podatelny

Z ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu plyne příslušnému správnímu orgánu přijímat podání mimo jiné v elektronické podobě. Způsob jakým příslušný správní orgán tuto povinnost zajistí, zůstává stejný jako u veřejnoprávní smlouvy podle § 26 odst. 3. V úvahu tudíž opět připadá zajištění této povinnosti zaměstnanci orgánu, soukromoprávní smlouvou nebo svazkem obcí (to ovšem pouze u obcí a jsou-li členy daného svazku obcí). V případě, že se neuplatní ani jeden ze jmenovaných způsobů, může dojít k uzavření veřejnoprávní smlouvy o provozování elektronické podatelny. Smluvní stranou je opět jako v případě předešlé veřejnoprávní smlouvy subjekt veřejné správy, jehož součástí je tento správní orgán a druhou smluvní stranou je znovu obec s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má správní orgán sídlo.

I u veřejnoprávní smlouvy o provozování elektronické podatelny se vedl spor o stejné otázce jako u veřejnoprávní smlouvy o zveřejnění obsahu úřední desky

¹⁷⁹ PABJANOVÁ, Kamila. Veřejnoprávní smlouvy a obce. *Právní fórum*. 2007, 3, str. 111.

¹⁸⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 2. Praha : Bova Polygon, 2012. str. 324.

¹⁸¹ Srov. JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : komentář*. Praha : C.H. Beck, 2011. str. 107 a násl.

umožňující dálkový přístup. Tyto veřejnoprávní smlouvy uvedené ve správním řádu jsou obdobné, a proto je nutné užít závěr učiněný pro veřejnoprávní smlouvu podle § 26 odst. 3 správního řádu obdobně.

9.3 Veřejnoprávní smlouvy ve stavebním zákoně

Stavební zákon uvádím jako třetí zdroj příkladů veřejnoprávních smluv z pozitivní právní úpravy. Vede mě k tomu to, že se v tomto zákoně nachází hned dva druhy veřejnoprávních smluv, kterými jsou veřejnoprávní smlouvy koordinační a veřejnoprávní smlouvy subordinační. Díky tomu se mi naskýtá pozvolná možnost přechodu od příkladů koordinačních veřejnoprávních smluv k příkladům veřejnoprávních smluv subordinačních. Koordinacími veřejnoprávními smlouvami, které lze uzavřít díky zákonnému zmocnění ve stavebním zákonu jsou veřejnoprávní smlouva o výkonu části působnosti úřadu územního plánování podle § 6 odst. 2 stavebního zákona a veřejnoprávní smlouva o výkonu působnosti stavebního úřadu podle § 190 odst. 2 stavebního zákona. Ostatní veřejnoprávní smlouvy ve stavebním zákoně jsou svou povahou veřejnoprávní smlouvy subordinační.

9.3.1 Veřejnoprávní smlouva o výkonu části působnosti územního plánování

Přenesená působnost na úseku územního plánování, respektive její výkon, může být veřejnoprávní smlouvou převeden na jinou obec ve správním obvodu téže obce s rozšířenou působností. Podmínkou je, že orgány obce, která má přenesenou působnost nově vykonávat musí splňovat zákonem stanovené požadavky uvedené v ustanovení § 24 stavebního zákona.¹⁸² Při uzavírání této veřejnoprávní smlouvy se bude postupovat v souladu s pátou částí správního řádu, která upravuje veřejnoprávní smlouvy. Zdůraznit lze zejména fakt, že tato veřejnoprávní smlouva může být uzavřena pouze se souhlasem krajského úřadu.

9.3.2 Veřejnoprávní smlouva o výkonu působnosti stavebního úřadu

Stavební zákon povoluje obcím, jejichž obecní úřad je obecným stavebním úřadem, uzavírat veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí, jejímž předmětem je výkon působnosti stavebního úřadu. K zodpovězení otázky, které obecní úřady jsou obecným stavebním úřadem, je nutno vycházet z ustanovení § 13 stavebního zákona. Obecnými

¹⁸² HEGEBNBART, Miroslav; SAKAŘ, Bedřich, a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. Praha : C.H. Beck, 2008. str. 28.

stavebními úřady jsou mimo jiné pověřené obecní úřady a městské a obecní úřady, které tuto působnost vykonávaly ke dni 31. prosince 2006.

Tuto veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít pouze se souhlasem krajského úřadu a zároveň by se obec, která nemá stavební úřad, měla nacházet ve shodném správním obvodu pověřeného obecního úřadu. Uvedené se dovozuje z toho, že pokud nedojde k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy, tak pro tuto obec vykonává působnost obecního stavebního úřadu pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu obec leží.¹⁸³ Další postup při uzavírání této veřejnoprávní smlouvy (a nejen při uzavírání) stanoví opět správní řád ve své páté části.

9.3.3 Veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí

Následující veřejnoprávní smlouvy, které uvádím, jsou veřejnoprávními smlouvami subordinačními. Již ustanovení § 4 odst. 1 stavebního zákona upozorňuje na možnost, že orgány územního plánování a stavební úřady mohou uzavřít s žadatelem veřejnoprávní smlouvu¹⁸⁴ (tedy subordinační veřejnoprávní smlouvu) místo vydání správního rozhodnutí ovšem za podmínky, že nejsou dotčena práva a opravené zájmy dotčených osob a zájmy dotčených orgánů.

Možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu namísto vydání územního rozhodnutí je stanovena § 78 odst. 3 stavebního zákona. Veřejnoprávní smlouvou podle § 78 odst. 3 stavebního lze dle zákona nahradit územní rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území. Josef Staša se však domnívá, že touto veřejnoprávní smlouvou lze zřejmě i přes mezeru v právní úpravě, nahradit i územní rozhodnutí o změně stavby.¹⁸⁵

Veřejnoprávní smlouvu nahrazující některé z uvedených územních rozhodnutí lze uzavřít za podmínek § 161 až § 168 správního řádu, vyjma ustanovení § 167 odst. 3, které se týká žádosti strany, která nesouhlasí se zrušením veřejnoprávní smlouvy. Smluvními stranami jsou stavební úřad a osoba, která by byla žadatelem o některé z uvedených územních rozhodnutí. K uzavření této smlouvy je třeba souhlasu dotčených správních orgánů. Při vydávání souhlasu by měl dotčený správní orgán posoudit, jestli je veřejnoprávní smlouva v souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Aby byla tato veřejnoprávní smlouva účinná, je třeba souhlasu osob, které by

¹⁸³ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha : C.H. Beck, 2009. str. 258.

¹⁸⁴ To se dotýká všech subordinačních veřejnoprávních smluv uvedených ve stavebním zákoně.

¹⁸⁵ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha : C.H. Beck, 2009. str. 264.

byly účastníky řízení o vydání územního rozhodnutí. Tím je fakticky posíleno jejich postavení oproti samotnému řízení, jelikož jejich souhlasu je třeba vždy.¹⁸⁶

Podrobnější náležitosti obsahu veřejnoprávní smlouvy, která nahradí územní rozhodnutí, stanoví prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Tyto obsahové náležitosti jsou upraveny § 16 uvedené vyhlášky a jsou v zásadě shodné s náležitostmi stanovenými pro jednotlivá územní rozhodnutí.

Stavební zákon ve svém ustanovení § 78 odst. 5 stanoví stavebnímu úřadu povinnost do 7 dnů od předložení návrhu veřejnoprávní smlouvy oznámit postup podle odstavce 3 stejného paragrafu osobám, které by byly účastníky územního řízení podle zvláštního zákona. Stanislav Malý se pozastavuje nad, jak sám říká, poněkud matoucím slovním spojením podle zvláštního zákona, jelikož i § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona označuje za účastníka územního řízení osoby, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis. V současnosti jsou těmito osobami občanská sdružení a zvláštním právním předpisem například zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a konkrétně jeho § 23 odst. 9.¹⁸⁷

Veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí podle § 78 odst. 3 jsou stavebními úřady a zejména žadateli o vydání územního rozhodnutí vítány. Důvodem je úspora času oproti vydání rozhodnutí v územním řízení. Uzavřením veřejnoprávní smlouvy lze dle stavebního úřadu města Louny ušetřit až pět týdnů oproti běžnému správnímu řízení.¹⁸⁸

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval na jednom ze svých zasedání otázkou, zda u veřejnoprávní smlouvy podle § 78 stavebního zákona dochází k přechodu práv na právního nástupce smluvní strany. Ve svém závěru poradní sbor uvedl, že práva na právního nástupce strany přecházejí. To poradní sbor stanovil s ohledem na přiměřenou aplikaci ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu: „*Pokud tedy subordinační veřejnoprávní smlouva upravuje práva a povinnosti k věci (například veřejnoprávní smlouva podle § 78 stavebního zákona), přecházejí tato práva a povinnosti též na právního nástupce smluvní strany. V opačném případě by vznikl*

¹⁸⁶ HEGEBNBART, Miroslav; SAKAŘ, Bedřich, a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. Praha : C.H. Beck, 2008. str. 189.

¹⁸⁷ MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha : ASPI, 2007. str. 88. a 114.

¹⁸⁸ Stavební úřad - Veřejnoprávní smlouva. Městský úřad Louny [online]. [cit. 2012-03-05]. Dostupné z: <http://www.mulouny.cz/stavebni-urad/?page_id=15>

*nedůvodný rozdíl v postavení účastníka při vydání územního rozhodnutí a smluvní strany v případě uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 78 stavebního zákona.*¹⁸⁹

9.3.4 Veřejnoprávní smlouva o provedení stavby nebo terénních úprav

Tato veřejnoprávní smlouva je upravena § 116 stavebního zákona a nahrazuje stavební povolení. Stranami této veřejnoprávní smlouvy jsou stavební úřad a stavebník. Pro tuto veřejnoprávní smlouvu lze obdobně užít to, co bylo řečeno k veřejnoprávním smlouvám nahrazující některá územní rozhodnutí s rozdílem, že vyhláška, kterou jsou upraveny náležitosti obsahu veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby nebo terénních úprav je vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu.

9.4 Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o zaměstnanosti

Relativně velký počet veřejnoprávních smluv je upraven zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen zákon o zaměstnanosti). Tyto veřejnoprávní smlouvy jsou svou povahou subordinační a nejsou jako veřejnoprávní smlouvy výslovně označeny. Jsou označovány jako dohody a jejich veřejnoprávnost se dovozuje podle jejich obsahu, což stanovil, jak jsem již jednou zmínil, svým rozsudkem i Nejvyšší správní soud.¹⁹⁰ Nejvyšší správní soud sice stanovil veřejnoprávnost předchůdců dnešních dohod, ale dnešní dohody jsou obdobou dohod podle zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánu České republiky na úseku zaměstnanosti. Veřejnoprávní smlouvy podle zákona o zaměstnanosti jsou uzavírány písemně a smluvními stranami jsou obvykle na straně jedné fyzické nebo právnické osoby (nejčastěji zaměstnavatel nebo uchazeč o zaměstnání) a na straně druhé úřady práce, respektive jejich krajské pobočky. Vedle náležitostí stanovených správním řádem musejí veřejnoprávní smlouvy podle zákona o zaměstnanosti splňovat další náležitosti jím stanovené, například způsob kontroly plnění sjednaných podmínek.¹⁹¹

9.4.1 Dohoda o zabezpečení pracovní rehabilitace

Tuto dohodu lze uzavřít na základě ustanovení § 69 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Budeme-li se zabývat tím, co je pracovní rehabilitace je nutno vycházet

¹⁸⁹ Závěr č. 95 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. června 2010. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-95-prechod-prav-z-verejnopravni-smlouvy-podle-78-stavebniho-zakona-pdf.aspx> >

¹⁹⁰ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2007, čj. 2 Afs 173/2006 - 84.

¹⁹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2009. str. 169 a násl.

z ustanovení § 69 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti. Pracovní rehabilitací se rozumí souvislá činnost, která je zaměřená na získání a udržení vhodného zaměstnání osoby se zdravotním postižením a tato činnost zahrnuje zejména poradenskou činnost zaměřenou na volbu povolání, volbu zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti a podobně.

Náležitosti této dohody jsou upraveny § 70 zákona o zaměstnanosti a jsou jimi identifikační údaje účastníků dohody, identifikační údaje osoby se zdravotním postižením, pro kterou je rehabilitace určena, obsah a délku pracovní rehabilitace (délka pracovní rehabilitace není zákonem o zaměstnanosti nikterak omezena a v individuálním plánu je stanoven časový harmonogram pracovní rehabilitace)¹⁹², místo a způsob provedení pracovní rehabilitace, způsob, výši a podmínky úhrady nákladu na zabezpečení pracovní rehabilitace (rozlišují se náklady na straně právnické či fyzické osoby pověřené zabezpečením pracovní rehabilitace (například přímé náklady vynaložené na pracovní rehabilitaci či režijní náklady) a náklady na straně účastníka pracovní rehabilitace (například prokázané jízdní výdaje z místa bydliště do místa konání pracovní rehabilitace))¹⁹³, způsob kontroly plnění sjednaných podmínek, způsob ověření získaných znalostí a dovedností, podmínky a termín zúčtování poskytnuté úhrady nákladů na zabezpečení pracovní rehabilitace, závazek právnické nebo fyzické osoby vrátit poskytnutou úhradu nákladů nebo její poměrnou část, pokud nedodrží sjednané podmínky nebo pokud jí byla jejím zaviněním poskytnuta neprávem nebo v částce vyšší, než náležela, a lhůtu pro vrácení a jako poslední náležitost je stanoveno ujednání o vypovězení dohody.

9.4.2 Dohody upravené ustanovením § 111 zákona o zaměstnanosti

Jedná se o dohodu o poskytnutí hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a dohodu o poskytnutí hmotné podpory rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců. Obě dohody mohou být uzavřeny pouze za předpokladu, že průměrná míra nezaměstnanosti za 2 ukončená pololetí předcházející datu předložení záměru zaměstnavatele získat investiční pobídky je nejméně o 50% vyšší než průměrná míra nezaměstnanosti v České republice.¹⁹⁴ Smluvními stranami těchto dohod jsou zaměstnavatelé a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Obsahové náležitosti pro prvou

¹⁹² STEINICHOVÁ, Ladislava. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2010.

¹⁹³ LEIBLOVÁ, Zdeňka. *Zákon o zaměstnanosti s komentářem : včetně prováděcích předpisů k 1.4.2009*. 5. Olomouc : ANAG, 2009.

¹⁹⁴ § 111 odst. 3 a 4 zákona o zaměstnanosti.

z uvedených dohod jsou obsaženy v § 111 odst. 6 zákona o zaměstnanosti a pro druhou dohodu v § 111 odst. 7 zákona o zaměstnanosti.

Ustanovení § 111 odst. 8 zákona o zaměstnanosti má zabránit zneužívání hmotné podpory vyplacené na základě těchto dohod, když stanoví, že hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a hmotná podpora rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců jsou účelově určeny a nemohou být použity na jiný účel, než je uvedený v dohodě o jejich poskytnutí.

9.4.3 Další dohody v zákoně o zaměstnanosti

Některé dohody upravené zákonem o zaměstnanosti jsem uvedl v kapitole věnované členění veřejnoprávních smluv, další jsem uvedl nyní a těmi, které jsem ještě nezmínil, jsou dohoda o přípravě k práci, dohoda o vytvoření chráněné pracovní dílny, dohoda o rekvalifikaci, dohoda o vytváření společensky účelných pracovních míst a dohody o poskytnutí příspěvků v rámci aktivní politiky zaměstnanosti.¹⁹⁵

¹⁹⁵ § 72 a násl. zákona o zaměstnanosti.

10. Povaha smluv o službách v dopravě

Již dlouhá léta jsou za veřejnoprávní smlouvy považovány i smluvní závazky veřejné služby v dopravě, konkrétně můžeme zmínit smlouvy o závazku veřejné služby v oblasti veřejné linkové dopravy dle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě a smlouvy o závazku veřejné služby v oblasti drážní dopravy dle zákona č. 266/1994 Sb., o drahách. Veřejnoprávní povaha smlouvy o závazku veřejné služby v oblasti veřejné linkové dopravy byla stanovena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, kde speciální konfliktní senát nemá pochyb o tom, že se jedná o veřejnoprávní smlouvu subordinační dle § 161 správního řádu.¹⁹⁶ Že se jedná i v druhém výše uvedeném případě o veřejnoprávní smlouvu se dovozovalo z jejich vzájemné podobnosti.¹⁹⁷

V souvislosti s výše uvedenou smlouvou o závazku veřejné služby v oblasti veřejné linkové dopravy je třeba jedním dechem dodat, že označením této smlouvy jako veřejnoprávní si sice byl jist Nejvyšší správní soud, ale zákonodárce stanovil v zákoně č. 194/2010, o veřejných službách v přepravě cestujících (dále jen „zákon o veřejných službách“) konkrétně v ustanovení § 8 odst. 5, že smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících není veřejnoprávní smlouvou.¹⁹⁸ Od účinnosti zákona o veřejných službách jsou smlouvy o veřejných službách uzavírány podle ustanovení § 261 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, jenž upravuje závazky mezi podnikateli při podnikání a státem nebo samosprávnou územní jednotkou při zabezpečování veřejných potřeb¹⁹⁹ a tyto smlouvy jsou smlouvami soukromoprávními.

U smluv o závazku veřejné služby, které byly uzavřeny do 30. června 2010, však zůstává jejich chápání jako smlouvy veřejnoprávní zachováno a to s ohledem na ustanovení § 35 odst. 1 zákona o veřejných službách. Rozsudky Nejvyššího správního soudu, které se zabývaly smlouvami o závazku veřejné služby v dopravě, obdobně stanovují následující: „*pro určení povahy předmětných smluv o závazcích veřejné služby je rozhodující naplnění znaků veřejnoprávní smlouvy podle § 161 odst. 1 správního řádu v okamžiku jejího uzavření.*“²⁰⁰²⁰¹

¹⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, čj. Konf 31/2007 – 82.

¹⁹⁷ HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. Praha : C.H. Beck, 2009. str. 193.

¹⁹⁸ Smlouvy o službách v dopravě se mimo jiné řídí nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007, o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici.

¹⁹⁹ KOVALČÍKOVÁ, Daniela; ŠTANDERA, Jan. *Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících. Komentář*. 1. Praha : Wolters Kluwer, 2011. str. 23.

²⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. srpna 2011, čj. Komp 1/2011 - 77.

²⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, čj. Komp 5/2011 – 96.

11. Závěr

Obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu z roku 2004 je zcela jistě pozitivním krokem, což dosvědčuje i vyšší počet veřejnoprávních smluv uzavřených po účinnosti této úpravy. Bylo by samozřejmě krátkozraké tvrdit, že obecná úprava veřejnoprávních smluv je jediným pozitivem správního řádu z roku 2004. Nicméně kodifikace správního řízení není předmětem této práce a proto nebudu vyzdvihovat pozitiva, která správní řád v této oblasti přinesl.

Jako přínos obecné úpravy veřejnoprávních smluv vidím zejména zvýšení právní jistoty osob, které veřejnoprávní smlouvy uzavírají. Díky tomu, že je komplexně upravena veškerá problematika veřejnoprávních smluv, tyto osoby nemusí mít pochybnosti, že se v případě řešení sporů vzniklých z veřejnoprávních smluv, dostanou do slepé uličky. Jednou z mála výjimek, která mě napadá, byly smlouvy o závazku veřejné služby v oblasti veřejné linkové dopravy. Při řešení sporů z těchto smluv vznikala celá řada kompetenčních sporů, ale i tento dílčí problém by již měl být judikaturou soudů, zejména Nejvyššího správního soudu, vyřešen.

Samozřejmě nelze podlehnout dojmu, že správní řád upravuje veřejnoprávní smlouvy zcela bezchybně. Osobně považuji za největší nedostatek úpravy veřejnoprávních smluv ustanovení § 162 správního řádu, kolem kterého se vede již řadu let odborná diskuze. De lege ferenda by toto ustanovení mělo být precizováno. Díky čemuž by došlo k odstranění sporu, jestli zmocnění ve zvláštním zákoně potřeba je či není. Některé menší nedostatky, kupříkladu povaha souhlasu podle ustanovení § 164 odst. 3 správního řádu, by se daly přehlédnout.

Závěrem bych snad jen uvedl, že veřejnoprávní smlouvy jsou zcela jistě moderní formou veřejné správy, která napomáhá k samotnému rozvoji veřejné správy, jakož i k zapojování většího počtu soukromých subjektů do výkonu veřejné správy. Domnívám se, že úprava je i přes vytknuté nedostatky kvalitní, ale větší precizace některých ustanovení by vedla k nárůstu počtu veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi osobami soukromého práva. Pro futuro by veřejnoprávní smlouvy mohly vést ke zvýšení efektivnosti veřejné správy, ale to by bylo možné pouze za podmínky, že by byly odstraněny mnohdy zbytečné překážky, které stanovil zákonodárce pro jednotlivé veřejnoprávní smlouvy ve zvláštních zákonech.

12. Seznam použité literatury

Monografie:

- ČERNÝ, Pavel; DOHNAL, Vítězslav; KORBEL, František; PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem*. Praha : Linde Praha, 2006.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. upr. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007.
- HEGEBNBART, Miroslav; SAKAŘ, Bedřich, a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha : C.H. Beck, 2008.
- HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo*. 7. vyd. Praha : C.H. Beck, 2009.
- HLÁSENSKÝ, Igor. *Veřejnoprávní smlouvy*. Brno. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Vedoucí práce doc. JUDr. Petr Havlan, CSc.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934.
- HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého : Svazek I*. Brno : Polygrafia, 1929.
- KADEČKA, Stanislav. *Správní řád*. Praha : ASPI, 2006.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha : Linde, 2007.
- KOVALČÍKOVÁ, Daniela; ŠTANDERA, Jan. *Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2011.
- LEIBLOVÁ, Zdeňka. *Zákon o zaměstnanosti s komentářem : včetně prováděcích předpisů k 1.4.2009*. 5. vyd. Olomouc : ANAG, 2009.
- MACHAJOVÁ, Jozefína, et al. *Všeobecné správní právo*. 5. akt.vyd. Bratislava : Eurokodex, 2010.
- MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha : ASPI, 2007.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha : Linde, 2005.
- SKULOVÁ, Soňa, et al. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2009.
- STEINICHOVÁ, Ladislava. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2010.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád – Komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012.

- VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008.
- WEYR, František. *Československé právo správní : Část obecná (Organisace veřejné správy a řízení správní)*. Brno : Čes. akadem. spolek Právnick, 1922.

Sborníky:

- *Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z letního mezinárodního workshopu*. Editor Stanislav Kadečka, Alena Kliková. Brno : Masarykova univerzita, 2006.
- *Nový správní řád a místní samospráva II. : sborník z 3. Letního mezinárodního workshopu Kroměříž*. Editor Stanislav Kadečka, Alena Kliková. Brno : Masarykova Univerzita, 2008.
- *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003*. Editor Lenka Vostrá, Jiří Grospič. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004.

Články:

- JEMELKA, Luboš; SLOVÁČEK, Jiří. Veřejnoprávní smlouvy. *Právní rozhledy*. 2007, č. 11.
- KOLMAN, Petr. Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. *Právo*. 2009, č. 2. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW:
<http://www.ustavprava.cz/upload/oldfiles/files/casopis/2009/2_2009/CLANEK_Vybrane_aspekty_veřejnoprávních_smluv.pdf>
- MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, č. 6.
- MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*. 2006, č. 7.
- RYS, Rudolf. Veřejnoprávní smlouvy v naší právní úpravě. *Veřejná správa*. 2011, č. 4.
- RYS, Rudolf. Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi. *Veřejná správa* . 2006, č. 33. [cit. 2012-03-05] Dostupné z WWW:
<<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2006/33/pril1.html>>.
- VOŽENÍLEK, Bohumil. O správních dohodách. *Správní právo*. 1979, č. 4.

Judikatura:

- Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 1924, Boh A 3595/24 *K povaze veřejnoprávních smluv.*
- Z nálezů Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.
- Rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 7 Ca 123/2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2007, čj. 2 Afs 173/2006 – 84.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, čj. Konf 31/2007 – 82.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. dubna 2011, čj. 7 As 99/2011 – 77.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. srpna 2011, čj. Komp 1/2011 – 77.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, čj. Komp 5/2011 – 96.

Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu:

- Závěr č. 6 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. června 2005. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/6a-doc.aspx>>
- Závěr č. 16 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 3. října 2005. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/16a-doc.aspx>>
- Závěr č. 52 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. prosince 2006. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/2006-2-52a-pdf.aspx>>
- Závěr č. 76 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 23. června 2009. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-76-pdf.aspx>>
- Závěr č. 82 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. června 2009. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-82-pdf.aspx>>
- Závěr č. 95 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. června 2010. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05]. Dostupný

z WWW: < <http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-95-prechod-prav-z-verejnopravni-smlouvy-podle-78-stavebniho-zakona-pdf.aspx> >

- Závěr č. 101 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. února 2011. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 2012-03-05] Dostupný z WWW: < <http://www.mvcr.cz/soubor/101-2011-povaha-smlouvy-podle-2-odst-2-zakona-c-133-1985-sb-o-pozarni-ochrane-pdf.aspx> >

Internetový zdroj:

- Stavební úřad - Veřejnoprávní smlouva. *Městský úřad Louny* [online]. [cit. 2012-03-05]. Dostupné z: <http://www.mulouny.cz/stavebni-urad/?page_id=15>

13. Resumé

My dissertation aims at the institute of public-law contracts within the legislation of the Czech Republic. In this paper, I attempt to present an integral insight into the subject of public-law contracts whose universal form had been absent from the Czech legislation until the introduction of the Administrative Code in 2004. This implies, however, that this term is something altogether new in the Czech territory. Public-law contracts, although they were not termed so, were the subject of legal theory as early as the Austrian Empire and particularly then in the first half of the 20th century. It is of great importance to emphasize the contribution of Czech legal theorists who researched into public-law contracts, especially then of Jiri Hoetzel who contributed significantly to establishing the institute of public-law contracts in the Czech lands.

In the course of the second half of the 20th century, *id est* during the spell of communist rule in the region of the Czech Republic, the institute of public-law contracts was under suppression. Everything changed after 1990 and the advent of democracy when the institute of public-law contracts became a fundamental part of the Czech legislation. Its importance was underlined by the aforementioned amendment in the legislation, Act No. 500/2004 Coll., Administrative Code from 2004.

Public-law contracts are defined as bilateral or multilateral legal acts which establish, amend or repeal legal rights and obligations in the area of the public law. By means of these the legal scope and powers can be delegated from one subject to Public Administration to another subject to Public Administration, moreover public-law contracts may also assume a role wherein they employ other subjects which can fulfill duties of Public Administration Act in its stead and last but not least can supersede administrative acts.

I have divided the dissertation into chapters which cohesively follow one another. The first chapter deals with the history of the institute of public contracts to the moment of the introduction of the Administrative Code in 2004.

Other chapters are aimed at the contemporary form of public-law contracts. I have notably concentrated on their definition in the Administrative Code, their compartmentalisation according to legal theory in a stricter and broader sense and also on their comparison with private-law contracts. In the following chapter, I focus on their division on which I place particular emphasis.

The next chapter is devoted to the procedure of entering into public-law contracts which is founded on legal principles similar to the procedure of entering into private contracts, nevertheless it needs to be said that contractual freedom with public-law contracts is, as opposed to private contracts, more constrained by the cogent legal form. The subsequent chapter is concerned with an investigation into the agreement of a public-law contract with legal regulations which is crucial for upholding the legality of public-law contracts. The two subsequent chapters address themselves to amendments to the content, notice and cancellation of a public-law contract and to disagreements resulting from not adhering to the conditions asserted in a public-law contract whose resolution is conducted in accordance with the Administrative Code.

The penultimate chapter concentrates on examples of public-law contracts from the legal form of the Czech Republic with emphasis on the most common or problematic instances. The final chapter deals with the matter of contracts regarding the provision of services in transportation as this is a comparatively relevant issue.

In conclusion it may be said that, in my opinion, the institute of public-law contracts has settled very well in the Czech Republic although it is a shame that some types of public-law contracts included in our legal form are entered into many times more often than other types. Public-law contracts are part of modern public administration and it is thus very well that they are an indispensable compound of the law of the Czech Republic.