

Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta právnická

Katedra správního práva

## BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Předkládá: Marcela Chlíbařová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Václav Henych

## Prohlášení

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

## Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala JUDr. Václavu Henychovy za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěl k vypracování této bakalářské práce.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
Fakulta právnická  
Akademický rok: 2010/2011

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Marcela CHLÍBKOVÁ**  
Osobní číslo: **R10B0078P**  
Studijní program: **B6804 Právní specializace**  
Studijní obor: **Veřejná správa**  
Název tématu: **Veřejnoprávní smlouvy**  
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

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

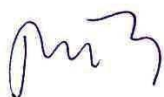
1. Úvod
2. Pojem veřejnoprávní smlouvy a její vývoj
3. Druhy veřejnoprávní smlouvy
4. Úprava veřejnoprávní smlouvy ve správním řádu
5. Úprava veřejnoprávní smlouvy v zákoně o obcích
6. Úprava veřejnoprávní smlouvy ve stavebním zákoně
7. Závěr

Rozsah grafických prací:  
Rozsah pracovní zprávy: 40  
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná  
Seznam odborné literatury: viz příloha

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Václav Henych  
Katedra správního práva

Datum zadání bakalářské práce: 10. listopadu 2010

Termín odevzdání bakalářské práce: 31. března 2011



Prof. JUDr. Květoslav Růžička, CSc.  
děkan



JUDr. et PhDr. Jan Malášt  
vedoucí katedry

V Plzni dne 8. března 2011

## Obsah

Obsah.....	1
1 Úvod.....	2
2 Pojem veřejnoprávní smlouvy a její vývoj.....	3
3 Druhy veřejnoprávní smlouvy.....	6
3.1 Veřejnoprávní smlouvy subordinační.....	6
3.2 Veřejnoprávní smlouvy koordinační.....	8
3.3 Veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky.....	11
3.4 Jiné veřejnoprávní smlouvy.....	11
4 Úprava veřejnoprávní smlouvy ve správním řádu.....	12
4.1 Vymezení a náležitosti.....	13
4.2 Uzavírání smlouvy.....	14
4.3 Přezkoumání smlouvy.....	17
4.4 Změny smlouvy.....	19
4.5 Souhlas třetích osob.....	21
4.6 Zrušení smlouvy.....	22
4.7 Spory ze smluv.....	25
4.7.1 Sporné řízení.....	25
4.7.2 Příslušnost.....	28
4.8 Specifika kontraktace.....	31
5 Úprava veřejnoprávní smlouvy v zákoně o obcích.....	33
6 Úprava veřejnoprávní smlouvy ve stavebním zákoně.....	37
7 Závěr.....	39
Použité prameny.....	43
Literatura.....	43
Právní předpisy.....	44
Judikáty.....	45
Ostatní prameny.....	45
Příloha č. 1.....	47
Dohoda o sloučení obcí.....	47
Termín sloučení obcí.....	47
Název obce a sídlo orgánů obce po sloučení.....	47
Výčet katastrálních území obce.....	48

# 1 Úvod

Veřejnoprávní smlouva je dohoda mezi dvěma nebo více stranami - z nichž alespoň jedna je subjektem veřejné správy - uzavřená v souvislosti s výkonem veřejné správy a v režimu správního práva, upravující subjektivní veřejná práva a povinnosti. Veřejnoprávní smlouvou se tvoří, mění nebo ruší veřejnoprávní poměr.

Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy jsou právním institutem kombinujícím samosprávné a státněsprávní prvky. Předmětem veřejnoprávních smluv podle hlavy III zákona o obcích je výkon státní správy, resp. modifikace kompetenčních ustanovení upravujících její výkon pokud jde o určení územní působnosti orgánů obcí. Jde tedy o tu oblast veřejné správy, kterou obce (jejich orgány) vykonávají za stát, a to způsobem, který je poměrně rigidně regulován a kontrolován

Ohledně pojmu nepanuje dosud jednota a vedle označení "veřejnoprávní smlouvy" lze promiscue nalézt i pojmy "veřejné smlouvy", "správní dohody", "správněprávní smlouvy" či "dohody správně právního charakteru".

Moderní správní právo nemůže být postaveno pouze na kogentních normách, ale vyžaduje si úpravu i prostřednictvím norem dispozitivních. Stejně jako v právu soukromém tu totiž platí, že zákon sám nemůže upravit všechny podrobnosti, nemůže předvídat všechny eventuality a mnohdy by jednotné řešení určité otázky mohlo být přímo na škodu věci. Právě tam, kde nalézají své místo dispozitivní normy správního práva, nalézají svůj prostor i veřejnoprávní dohody, kterým - pokud je to vzhledem k podstatě věci vhodné – by měla být dána přednost před jednostranným správním uvážením.

V této práci se budeme věnovat zkoumání veřejnoprávních smluv a to jak z hlediska teoretického, tak i z hlediska praktického. Zaznamenáme mimo jiné charakteristiku jejich členění, názory někdejších koryfejí právní vědy a přistoupíme k analýze stávající legislativy.

## 2 Pojem veřejnoprávní smlouvy a její vývoj

Teorie správního práva obvykle rozumí veřejnoprávními smlouvami dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva, kdy alespoň jednou ze stran takové smlouvy musí být subjekt veřejné správy. Prostřednictvím veřejnoprávních smluv může v mezích zákona docházet k přesunům působností a pravomoci subjektů veřejné správy nebo k úpravě způsobu jejich výkonu. V případě veřejnoprávních smluv uzavřených mezi subjekty veřejné správy jde o tzv. smlouvy koordinační, je-li naopak smluvní stranou fyzická nebo právnická osoba, vůči níž výkon veřejné správy směřuje, jde o tzv. smlouvy subordinační.

Institut veřejnoprávní smlouvy je moderním (nikterak však novým) prvkem správního práva. Věda správního práva se tímto pojmem zabývala již na přelomu 19. a 20. století. Veřejnoprávní smlouvy nejsou neznámým pojmem ani dřívější české vědě správního práva (a nejen jí). Už Jiří Pražák nicméně psal, že jde o pojem nad míru sporný a zatímco „někteří mají za to, že smlouvání vůbec odporuje povaze veřejného práva, že tedy pojem vlastně značí *contradictio in adjecto*, poukazují jiní právem k tomu, že nejsou všechny normy veřejného práva povahy velící, nýbrž že ponechávají vždy ještě dostatečnou míru volnosti jak jednotlivcům tak i veřejným korporacím při zastávání jejich úkolů, v kterémžto volném oboru úmluvy jednotlivých účastníků nejsou vyloučeny, pročež také není příčiny, pro kterou by dohodám takovým zásadně měla být platnost odpírána. Ovšem přináší to s sebou povaha pravidel veřejnoprávních, že nemůže úmluvám takovým být o sobě přiznána moc definitivní úpravy poměrů dotčených, nýbrž že dohoda účastníků vždy toliko jest aktem přípravným, jenž teprve autoritativním prohlášením veřejné moci, po ní následujícím, nabývá zevnější existence právní“.<sup>1</sup>

Jiří Hoetzel dokonce viděl ve veřejnoprávních smlouvách jeden z druhů správních aktů, když podobně jako Pražák dodával, že „otázka veřejnoprávních smluv patří k nejspornějším partiím práva veřejného vůbec a správního zvláště“. Hoetzel klasifikoval veřejnoprávní smlouvy na smlouvy mezi státem a jeho odnožemi, k nimž počítal i země nebo zastupitelské okresy a občanem, smlouvy mezi veřejnoprávními svazy a konečně smlouvy mezi osobami soukromými.

---

<sup>1</sup> PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní*, Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905, s. 112



Hoetzel uváděl, že "kdežto praxe smlouvy veřejné uznává, vede se o ně v teorii dosud boj, ač i tu možno zaznamenati, že většina teoretiků veřejné smlouvy připouští."<sup>2</sup> Jde však o institut, který si v současné České republice (narozdíl např. od SRN či Francie) z mnoha různých důvodů dosud nenašel zcela odpovídající místo v právním řádu a díky tomu ani ve veřejnosprávní praxi. I současná česká administrativistika se tomuto pojmu věnuje dosud pouze okrajově a neinvenčně, o čemž ostatně svědčí i to, že oba současné velké české právní slovníky pojem veřejnosprávní smlouvy pomíjí.

Z poněkud jiných, i když obdobných hledisek diferencoval veřejnosprávní smlouvy Pražák, „když jako nejdůležitější úkony spadající do kategorie veřejnosprávních smluv rozeznával přijímání státních zřízenců do služeb, přijetí do státního svazku, jakož i udělení domovského práva, dále úmluvy uzavřené za příčinou změn v obvodech veřejných korporací, úmluvy o konkurenci k jednotlivým účelům veřejným a vedle nich úmluvy účastníků o tom, za jakých podmínek svolují k zřízení nového díla, jež podléhá schválení úřadu správního, úmluvy uvnitř státu uzavřené na úpravu jednotlivých veřejnosprávních poměrů a konečně stanovení podmínek, za jakých správa státní neb vůbec moc veřejná hodlá udělit povolení k provozování jistých podniků nebo k provozování některého díla, pokud toto provozování, resp. provedení má zapotřebí schválení úředního“.<sup>3</sup>

Současná věda správního práva definuje veřejnosprávní smlouvy jako dohody správně právního charakteru, které představují vzhledem k mocenské podstatě veřejné správy a administrativně právní metodě regulace příslušných společenských vztahů atypickou formu realizace veřejné správy. „Dohoda“ je obecně výrazem resp. výsledkem uplatnění horizontálně právní metody regulace, u dohod správně právního charakteru však nutně přistupuje prvek vertikality v příslušných právních vztazích.

Veřejnosprávní smlouvy se zpravidla uzavírají navzájem mezi subjekty veřejné správy, případně mezi subjektem veřejné správy a od orgánů veřejné správy odlišným subjektem, tedy často i určitým správním orgánem, a směřují k plnění úkolů veřejné správy. Při uzavírání dohody vystupují subjekty v podstatě rovném postavení, po jejím uzavření se však toto postavení subjektů dohody mění na postavení nerovné.<sup>4</sup>

Soukromoprávním smlouvám se smlouva veřejnosprávní přibližuje v tom, že stejně jako ony je dvou či vícestranným právním úkonem, který vzniká na základě dvou či více vzájemně adresovaných a obsahově shodných souhlasných projevů vůle, tedy na základě

<sup>2</sup> HOETZEL, J. *Československé právo správní, část všeobecná*, Praha: Melantrich, 1937, s. 277

<sup>3</sup> PRAŽÁK, J. cit. dílo, s. 115

<sup>4</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 155

svobodné nabídky (oferty) a svobodného přijetí návrhu (akceptace). Procesem svého vzniku (jehož cílem je dosažení smluvního konsensu) se tedy neliší např. od smluv občanskoprávních či obchodněprávních. Naopak zásadní odlišností veřejnoprávních smluv je to, že upravují veřejná subjektivní práva a povinnosti pramenící z norem správního práva.

Veřejnoprávní smlouvy jsou již svým charakterem považovány za moderní formu činnosti demokratické veřejné správy, která má být službou veřejnosti. Umožňují totiž, aby namísto kogentní právní normy či vrchnostenského správního aktu nastoupila dobrovolná spolupráce za účelem dosažení cílů a úkolů veřejné správy. Použití veřejnoprávních smluv jako instrumentu k výkonu veřejné správy ve státě tak s sebou přináší ze strany veřejnosti odlišný a ve valné většině příznivější pohled na orgány veřejnou správu vykonávající, tedy především na orgány státu, krajů a obcí. Veřejnou správu je přitom nutno pojímat jako správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu.

### 3 Druhy veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouvy bývají již tradičně členěny na smlouvy subordinační a koordinační, někdy mezi ně bývá zařazena také tzv. veřejnoprávní smlouva mezi účastníky. Kritériem je zde to, jaká je pozice kontrahentů takových ujednání.

#### 3.1 Veřejnoprávní smlouvy subordinační

Veřejnoprávní smlouvy subordinační jsou takové dohody, které mezi sebou uzavírají subjekty veřejné správy (stát, kraj, obec, etc.) na straně jedné a adresáti veřejné správy (právnícké a fyzické osoby vůči nimž je veřejná správa vykonávána) na straně druhé. Adresáti veřejné správy při uzavírání těchto smluv vystupují v rovném postavení se subjekty veřejné správy, na základě takové smlouvy pak vznikají vzájemně spjatá práva a povinnosti obou smluvních stran.

Právní úprava a následná aplikace subordinačních veřejnoprávních smluv tak umožňuje subjektům veřejné správy, aby v určitých případech namísto vydání vrchnostenského (jednostranného a autoritativního) aktu např. v podobě správního rozhodnutí uzavřely s adresátem veřejné správy nevvrchnostenskou (dvoustrannou a konsensuální) dohodu - veřejnoprávní smlouvu. Akty nevvrchnostenské správy, mezi něž veřejnoprávní smlouvy bezpochyby patří, „se vyznačují tím, že tu úřad zaujímá stejně rovné postavení jako strana a chybí tu poměr právní nerovnosti.“ K tomu je ovšem třeba poznamenat, že zcela samozřejmě existuje bezpočet situací, kdy takovýto nevvrchnostenský přístup vůbec možný není, což však nic nemění na přínosnosti veřejnoprávních smluv v případech ostatních. Nicméně tam, kde z povahy věci přichází v úvahu užití veřejnoprávní smlouvy, se tyto většinou stávají vhodným instrumentem, který nenásilně vtáhne adresáta veřejné správy do řešení úkolů a cílů veřejné správy v souladu s principem sdílené odpovědnosti.<sup>5</sup>

Veřejnoprávní smlouva tedy nastupuje na místo vrchnostenského aktu. Uzavírání takovýchto smluv nelze považovat ze strany subjektu veřejné správy „za autoritativní vrchnostenské rozhodnutí, jímž vyhoví žádosti druhé strany o uzavření dohody. Na

---

<sup>5</sup>KADEČKA, S. *Základy správního práva pro ekonomy*, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 119-120

uzavírání veřejnoprávních smluv se tedy nemůže ani v těchto případech vztahovat dosavadní správní řád."

Právě u veřejnoprávních smluv subordinačních je současně nejzřetelnější rozdíl mezi smlouvou veřejnoprávní a soukromoprávní. Rovnost mezi kontrahenty je totiž omezena hned ze dvou stran. Jednak v případech, kdy nedojde ke sjednání takové smlouvy může subjekt veřejné správy obvykle užít své pravomoci k úpravě vzájemného vztahu vydáním autoritativního správního aktu, případně může ex lege nastoupit jinak dispozitivní norma správního práva. Dále pak po uzavření takové smlouvy je rovnost subjektů narušena, když subjekt veřejné správy může veřejnoprávní dohodu v případě jejího porušení vrchnostensky pozměnit či vynutit. Řešení sporů z veřejnoprávních smluv subordinačních bývá svěřováno v první instanci správnímu orgánu, v instanci druhé pak správnímu soudu.

K odlišnosti těchto smluv od smluv soukromoprávních judikoval ostatně již v roce 1924 tehdejší Nejvyšší správní soud, podle kterého *za smlouvu veřejnoprávní lze považovati jen takovou smlouvu, při které dohodou stran má býti na místě dispositivního právního předpisu určitý poměr upravujícího a majícího povahu veřejnoprávní, nastoupiti přípustná úprava jiná*. Jestliže tedy při sjednání smlouvy subjekt veřejné správy a adresát veřejné správy vystupují jako úplně rovnocenní partneři, jelikož subjekt veřejné správy z pozice svého vrchnostenského postavení nemá právo na nějaké plnění ze strany adresáta veřejné správy, ani adresát veřejné správy nemá povinnost k nějakému plnění na základě své podřízenosti veřejné moci, nemá smluvní poměr povahy veřejnoprávní, nýbrž zakládá se naopak na smlouvě podle práva soukromého.<sup>6</sup>

Veřejnoprávní smlouvy subordinační zná český právní řád, ač pro ně tento pojem neuzívá. Jedná se např. o následující případy:

- dohoda ke splnění povinnosti zpětného odběru některých výrobků<sup>7</sup>
- smlouva o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě<sup>8</sup>
- dohoda o ochranných podmínkách<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Důvodová zpráva k návrhu správního řádu, Obecná část, tisk 201/0

<sup>7</sup> § 38 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

<sup>8</sup> § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě

<sup>9</sup> § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

### 3.2 Veřejnoprávní smlouvy koordinační

Veřejnoprávní smlouvy koordinační jsou takové dohody, které mezi sebou navzájem uzavírají subjekty veřejné správy (typicky jednotky územní samosprávy), to však pouze za podmínky, že takové dohody upravují otázky spadající do veřejnoprávní působnosti těchto subjektů. Smluvní rovnost je tu spojena nejen s okamžikem sjednávání smlouvy, ale i s obdobím před a po vzniku takové smlouvy. Odlišnost od smluv soukromoprávních pak spočívá pouze v tom, že jejich předmětem je výkon veřejné správy (a jsou tedy uzavírány při správě veřejných záležitostí ve veřejném zájmu). Řešení sporů z veřejnoprávních smluv koordinačních bývá obvykle svěřováno správnímu soudu nebo obecnému soudu.

Dnes jde v České republice nejčastěji o případy obsažené v obecním zřízení a krajském zřízení:

- dohody o sloučení obcí či o připojení obce k jiné obci dle ustanovení § 19 zákona o obcích<sup>10</sup>,
- dohody o změně hranic obcí dle ustanovení § 26 odst. 1 zákona o obcích,
- smlouva o spolupráci mezi obcemi uzavřená ke splnění konkrétního úkolu dle ustanovení § 48 zákona o obcích,
- smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí dle ustanovení § 49 - § 51 zákona o obcích,
- smlouva o spolupráci s obcemi jiných států dle ustanovení § 55 zákona o obcích,
- smlouva mezi obcemi, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy, dle ustanovení § 63 zákona o obcích,
- smlouva mezi obcemi s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo

---

<sup>10</sup> zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce (jiných obcí) s rozšířenou působností, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy, dle ustanovení § 66a zákona o obcích,

- smlouva o spolupráci mezi kraji uzavřená ke splnění konkrétního úkolu dle ustanovení § 24 zákona o krajích<sup>11</sup>,

- smlouva o spolupráci s územními samosprávnými celky jiných států dle ustanovení § 28 zákona o krajích,

- smlouva o výkonu působnosti obecní policie na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily dle § 3a zákona o obecní policii<sup>12</sup>.

Veřejnoprávní koordinační smlouva je rovněž naznačena v ustanovení § 16 zákona o pohřebnictví<sup>13</sup> účinného od 1. 1. 2002, naopak v případě smlouvy zákona o pohřebnictví tam v § 18 odst. 3 opět pouze naznačené půjde nejspíše o veřejnoprávní smlouvu subordinační (i když to není dosud zcela jasné).

Týká-li se taková smlouva výkonu státní správy, mohou ji uvedené subjekty uzavřít jen, stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu. Nadřízené správní orgány vymezuje správní řád . Uzavírají-li smlouvu dva odlišné správní orgány, je potřeba souhlasu nadřízeného orgánu každého z nich. Přitom žádost o souhlas (resp. žádost o zahájení řízení o udělení souhlasu) podávají společně všechny strany smlouvy. Nadřízený orgán žádost posuzuje nejen z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem, ale též zda smlouva nesnižuje důvěryhodnost veřejné správy a zda je účelná, tj. vede k zefektivnění výkonu veřejné správy, a jejím cílem je plnění úkolů veřejné správy. Za důvěryhodnou lze označit takovou veřejnou správu, která se řídí zákony a ostatními právními předpisy, činí jen to, co jí ukládá zákon a při výkonu postupuje nestranně a předvídatelně. Netýká-li se smlouva výkonu státní správy, souhlas nařízeného orgánu se nevyžaduje.

Samo rozhodování o uzavírání veřejnoprávních smluv patří do samostatné působnosti obce. Tato skutečnost plyne jednak z § 8 zákona o obcích, který říká, že upravuje-li zákon působnost obce a nestanoví, že jde o působnost přenesenou, jde vždy o působnost samostatnou (zákon o obcích nikde nestanoví, že by uzavírání veřejnoprávní smlouvy bylo výkonem přenesené působnosti obce) a také z toho, že účastníky smlouvy jsou obce jako veřejnoprávní korporace. O uzavření veřejnoprávní smlouvy o sloučení obcí a o jejím

---

<sup>11</sup> zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

<sup>12</sup> zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

<sup>13</sup> zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví

obsahu na úrovni obce rozhoduje typicky rada obce, a to na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích, podle kterého tento orgán zabezpečuje rozhodování ostatních (ve vztahu k § 102 odst. 2 - pozn. aut.) záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Teoreticky je možné i to, aby o uzavření veřejnoprávní smlouvy rozhodl starosta, který na základě § 103 odst. 4 písm. g) zákona o obcích rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce. Rada obce nemůže ve smyslu § 102 odst. 3 věta druhá svěřit starostovi (ani obecnímu úřadu) rozhodování v záležitostech podle § 102 odst. 2 s výjimkou záležitostí uvedených v § 102 odst. 2 písm. k) a m), rozhodování v "nepojmenovaných" záležitostech samostatné působnosti podle § 102 odst. 3 věta první však takto teoreticky svěřit lze. Rozhodování o uzavírání veřejnoprávních smluv si může na základě § 84 odst. 4 vyhradit i zastupitelstvo obce. Jak patrně, jde i z hlediska určení věcné příslušnosti orgánu obce k rozhodnutí o uzavření veřejnoprávní smlouvy a o jejím obsahu o úpravu velmi flexibilní (viz. její vzor v příloze č. 1 této práce Dohoda o sloučení obcí).

Touto veřejnoprávní smlouvou nebo-li dohodou o sloučení obcí vlastně jeden subjekt veřejného práva zaniká, takže zákon sám stanoví určité náležitosti postupu před a při uzavírání takové smlouvy. Dvě nebo více obcí, které spolu sousedí, se mohou na základě dohody sloučit. Území obce po sloučení tvoří území slučovaných obcí. Obec po sloučení ponese název, na němž se slučované obce dohodnou. Jestliže se obce o názvu nedohodnou, rozhodne o něm Ministerstvo vnitra. K jinému názvu sloučené obce dává souhlas též Ministerstvo vnitra. Dohodu o sloučení obcí lze uzavřít na základě rozhodnutí zastupitelstva dotčených obcí, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této věci. Je-li podán takový návrh, je k uzavření dohody o sloučení obcí nutné souhlasné rozhodnutí místního referenda konaného v obci, ve které byl podán návrh na jeho konání. Obec oznámí krajskému úřadu rozhodnutí svých zastupitelstev, na jejichž základě má být dohoda o sloučení obcí uzavřena, je-li konáno místní referendum o sloučení obcí, oznámí dotčené obce i rozhodnutí přijaté v místním referendu. Dohoda o sloučení obcí musí obsahovat: den, měsíc a rok, ke kterému se obce slučují, název obce a sídlo jejich orgánů. Určení právních předpisů obcí, které byly vydány slučovanými obcemi, zůstanou v platnosti v celé obci po sloučení, výčet katastrálních území obce po sloučení, určení majetku včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků, právnických osob a organizačních složek slučovaných obcí. Právním nástupcem sloučených obcí je obec vzniklá jejich

sloučením, tato obec se stává příjemcem výnosu daní dle zvláštního zákona a na tuto obec přechází již výše zmíněný majetek, finanční prostředky, práva, závazky a jiné. Nově vzniklá obec zašle opis dohody Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřičskému a katastrálnímu, katastrálnímu úřadu a příslušnému finančnímu úřadu.

Zákon o obcích rozlišuje z hlediska rozsahu výkonu svěřené státní správy několik typů obcí (§ 61 odst. 1 zákona o obcích), čemuž částečně odpovídá i typologie veřejnoprávních smluv. Zákon o obcích předpokládá, že veřejnoprávní smlouvy mohou mezi sebou uzavírat jednak obce, kterým je výkon státní správy svěřen v základním rozsahu (§ 61 odst. 1 písm. a) a § 63 zákona o obcích) a jednak obce s rozšířenou přenesenou působností (§ 61 odst. 1 písm. c) a § 66a zákona o obcích).

### 3.3 Veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky

K výše zmíněným dvěma základním teoretickým typům přibývá typ třetí: veřejnoprávní smlouva mezi účastníky. Tento „třetí smluvní typ“ není právní teorií zcela akceptován, někdy bývá použito pouze prvních dvou typů.

Ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu<sup>14</sup>, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu, ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a opět s veřejným zájmem.<sup>15</sup>

Jedná se tedy v zásadě o smlouvy mezi účastníky, tedy osobami, které by byly účastníky správního řízení nebo jimi jsou (uzavřené soukromoprávními subjekty s veřejnoprávním obsahem).

### 3.4 Jiné veřejnoprávní smlouvy

<sup>14</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)

<sup>15</sup> KOLMAN, P. Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky), *Správní právo*, 2007, č. 4, s. 255



Kromě výše popsaných základních druhů veřejnoprávních smluv předvídaných výslovně v § 160 až 162 správního řádu existují také zvláštní typy veřejnoprávních smluv, které nelze bez výhrad podřadit pod některý z výše uvedených druhů. Na tyto zvláštní typy se také vztahují obecná ustanovení § 159 a § 163 až 170 správního řádu společná pro všechny smlouvy, které je možné považovat za veřejnoprávní.

Například podle závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 6 je v případě smluvní ochrany podle § 39 zákona na ochranu přírody a krajiny, kterou se zřizuje ochrana památného stromu, subordinační smlouvou podle § 161 správního řádu. Ostatní smlouvy podle § 39 zákona na ochranu přírody a krajiny ale představují zvláštní smluvní typ. Jedná se sice o veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 159 správního řádu, není však možné je podřadit pod smlouvy subordinační ani jiné. Neuzavření těchto smluv nemůže být nahrazeno vydáním správního rozhodnutí, ale pouze vydáním právního předpisu.

Podle uvedeného závěru poradního sboru nelze smluvní typy podle správního řádu považovat za výlučné, neboť zvláštní zákon může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy.

## 4 Úprava veřejnoprávní smlouvy ve správním řádu

Ačkoli s vydáváním veřejnoprávních smluv počítala a počítá celá řada právních předpisů, obecná sjednocující úprava, kterou zná například německé právo, u nás před 1. lednem 2006 nebyla. Teprve s účinností správního řádu byla zavedena obecná úprava veřejnoprávních smluv zakotvující jejich základní náležitosti, jednotlivé druhy, proces uzavírání, resp. rušení, apod.

Protože byla opuštěna rovněž myšlenka samotného právního předpisu, který by se věnoval pouze veřejnoprávním smlouvám, dopadá převážně hmotněprávní úprava části páté správního řádu (§ 159 až 170) na veškeré veřejnoprávní smlouvy, se kterými se můžeme v našem právním řádu setkat, a vytváří společný základ tohoto institutu (zejména v oblasti procedurální) pro celou oblast veřejné správy.

### 4.1 Vymezení a náležitosti

Obecně lze veřejnoprávní smlouvu, v souladu s legální definicí v § 159 správního řádu, vymezit jako „dvoustranný či vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva“.

Pojem „veřejnoprávní smlouva“ nebyl dříve příliš používán a např. v nauce správního práva se hovořilo spíše o „správní dohodě“ nebo „dohodě správně právního charakteru“. Tu by bylo možné definovat takto: „Správní dohoda je zvláštní normotvorná 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.“<sup>16</sup>

Pro veřejnoprávní smlouvy, stejně jako pro jiné úkony podle správního řádu, platí zásada legality. Zásada zákonnosti, nebo přesněji řečeno právnosti, je vyjádřena v § 2 odst. 1 správního řádu jako jedna z nejdůležitějších základních zásad činnosti správních orgánů.

Veřejnoprávní smlouva musí být v souladu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem. Vedle toho musí platit, že uzavření

<sup>16</sup> VOŽENÍLEK, B. O správních dohodách, *Správní právo*, 1979, č. 4, s. 200

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. Důvěryhodnost veřejné správy by mohly snižovat například takové veřejnoprávní smlouvy, které by byly nemorální (byť v souladu se zákonem). Neúčelná, resp. nemající za cíl plnění úkolů veřejné správy, by mohla být taková smlouva, která by neměla sloužit prospěchu celé obce, ale pouze určité osoby či úzké skupiny osob.

Pro vymezení povahy veřejnoprávní smlouvy není rozhodující charakter subjektu, který smlouvu uzavírá. Skutečnost, že smluvními stranami jsou subjekty veřejného práva, neznamená, že se musí jednat o smlouvu veřejnoprávní. Subjekty veřejného práva totiž mohou mezi sebou uzavírat i smlouvy, které jsou čistě soukromoprávní povahy (kupní smlouva, darovací smlouva atd.).

A contrario i právní vztah mezi soukromoprávními subjekty může mít veřejnoprávní charakter ve formě veřejnoprávní smlouvy, neboť subjekty soukromého práva mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy, jak v obecné rovině předpokládá § 162 správního řádu.

Důležité pro charakter smlouvy, která by měla mít povahu smlouvy veřejnoprávní, je zdůraznění toho, že se musí dotýkat a obsahově spadat do oblasti veřejného práva, přesněji řečeno do oblasti práva správního (zahrnujícího v širším smyslu rovněž např. právo životního prostředí). Posuzuje se tedy stejně jako jiné úkony podle svého skutečného obsahu, a nikoli například názvu. Přestože se hovoří obecně o smlouvách veřejnoprávních, nezná naše právo tyto smlouvy např. v oblasti práva ústavního, trestního nebo jiného veřejného práva, než je právo správní.<sup>17</sup>

Mezi podstatné náležitosti veřejnoprávní smlouvy patří nejčastěji označení účastníků, doba trvání smlouvy, určení rozsahu vykonávané působnosti, úhrada za vykonávání předmětné činnosti.

---

<sup>17</sup> JEMELKA, L. a kol. *Správní řád, komentář*, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 542-543

## 4.2 Uzavírání smlouvy

Pro uzavírání veřejnoprávních smluv platí podobné principy, jaké jsou známy z občanského práva pro smlouvy soukromoprávního charakteru, ovšem veřejnoprávní kontraktaci není dána stejně široká smluvní volnost jako kontraktaci soukromoprávní. Pro veřejnoprávní smlouvy, které konstituují na smluvní bázi právní vztahy (práva a povinnosti) v oblasti veřejné správy je tedy příznačné, že vykazují ve srovnání se smlouvami soukromoprávními větší míru kogentnosti, tj. nemožnosti smluvních stran se od příslušné právní úpravy odchýlit.

Návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy (ofertou) je projev vůle, který je učiněn v písemné formě (tedy zřejmě i elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem; za písemný návrh však nelze považovat ústní návrh učiněný do protokolu), směřuje k uzavření veřejnoprávní smlouvy, je určen jednomu či několika subjektům, je dostatečně určitý (musí být zřejmé, kdo návrh činí, komu je určen, jaká veřejnoprávní smlouva má být uzavřena a jaký má být její obsah) a vyplývá z něj vůle toho, kdo návrh činí, být jím v případě přijetí vázán.

Vedle uvedených podmínek je dále nutno mít na paměti, že návrh vznesený určitým subjektem veřejného práva (resp. právnickou osobou soukromého práva v případě smluv podle § 161 a 162 správního řádu) musí být schválen jeho příslušným orgánem a může jej činit pouze ten, kdo je oprávněn jménem tohoto subjektu jednat.

Podobně, jako je tomu v občanském právu, působí návrh smlouvy od doby, kdy dojde osobě, které je určen. Dojitím je tedy nutno rozumět vlastní doručení a nikoli pouhé předání k poštovní přepravě.

Návrh smlouvy může navrhovatel smlouvy zrušit pouze za podmínky, dojde-li projev o zrušení osobě, které je určen, dříve nebo alespoň současně s návrhem smlouvy. Tento projev vůle o zrušení návrhu smlouvy přitom musí být stejně jako návrh samotný učiněn písemně.

Pokud by byl návrh smlouvy odeslán a následně bylo zjištěno, že by bylo vhodnější takovou smlouvu neuzavírat, muselo by se podobně jako v občanskoprávních vztazích „dohnat, resp. předejnat“ poštovní doručovatelku a doručit ještě dříve nebo současně (například osobně) písemný projev vůle o zrušení návrhu smlouvy.

Při uzavírání veřejnoprávních smluv lze využít ze strany správního orgánu obdobně rovněž ustanovení o řízení o výběru žádosti podle § 146 správního řádu, které se uplatní tehdy, kdy je vůle vést správní řízení o žádosti, která nejlépe vyhovuje stanoveným kritériím. Návrh tedy není směřován vůči konkrétní osobě nebo osobám, ale vůči neurčitému počtu osob (potenciálních smluvních stran veřejnoprávní smlouvy). Takové řízení se podle § 146 odst. 2 správního řádu zahajuje oznámením, které se vyvěšuje podle § 25 správního řádu (veřejnou vyhláškou) a zároveň se zveřejní prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků.<sup>18</sup>

Nezbytnou náležitostí veřejnoprávní smlouvy je skutečnost, že musí být uzavřena vždy písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině. Za jednu listinu by bylo možné považovat také to, pokud by byla smlouva vzhledem ke svému rozsahu na více listech, ty by však byly pevně svázané dohromady v jeden neoddělitelný celek.

Pokud by písemná forma nebyla dodržena, neuplatnila by se jako v případě občanskoprávních smluv automaticky neplatnost veřejnoprávní smlouvy, ale bylo by nutno postupovat podle dále uvedených ustanovení správního řádu a domoci se zrušení takové smlouvy podle § 165 správního řádu.

Veřejnoprávní smlouva je uzavřena okamžikem, kdy se návrh (oferta) smlouvy setká se svým přijetím. V tom případě je třeba doložit podpisy osob oprávněných k uzavření takové smlouvy. Těmi může být nejen osoba oprávněná jednat za právnickou osobu, ale také zmocněnec na základě plné moci. Smlouva je skutečně uzavřena připojením podpisu poslední smluvní strany. To ovšem z logiky věci platí pouze tehdy, jsou-li smluvní strany přítomny současně.

V určitých případech zákon stanoví, že je k uzavření veřejnoprávní smlouvy nutný souhlas správního orgánu. Taková veřejnoprávní smlouva je uzavřena teprve dnem, kdy tento souhlas udělovaný ve správním řízení nabude právní moci. Někdy je při tom poukazováno na logický rozpor tohoto zákonného požadavku, neboť souhlas by měl být dle jazykového výkladu získán předem, před podpisem smlouvy, kdy ještě nemusí být definitivní text smlouvy znám.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> MALAST, J. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu, *Správní právo*, 2009, č. 6, s. 340-342

<sup>19</sup> ONDRUŠ, R. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, Praha: Linde, 2005, s. 73-74

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

Ustanovení § 164 odst. 4 správního řádu pamatuje na národnostní menšiny žijící na území České republiky a na situaci, kdy je veřejnoprávní smlouva vyhotovena v jazyce příslušníků národnostní menšiny. Stanoví, že vyžaduje-li správní orgán překlad takové smlouvy týkající se záležitostí národnostní menšiny, náklady na překlad nehradí příslušníci této menšiny, ale při splnění podmínek § 16 odst. 4 správního řádu správní orgán.<sup>20</sup>

### 4.3 Přezkoumání smlouvy

V případě veřejnoprávních smluv je třeba stejně jako u jiných právních úkonů dodržovat a kontrolovat to, aby byly v souladu s právními předpisy. Ve srovnání s občanskoprávními smlouvami je třeba tak činit již proto, že z důvodu zachování právní jistoty nepřipadá obecně v úvahu neplatnost veřejnoprávních smluv.

Přezkum zákonnosti nebo přesněji řečeno právnosti (soulad tedy musí být nejen se zákonem, ale rovněž s jinými právními předpisy) zahajuje správní orgán z úřední povinnosti a ke zrušení veřejnoprávní smlouvy může dojít i nad rámec důvodů neplatnosti soukromoprávních smluv.

Strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, může dát podnět k provedení přezkumného řízení a to do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla. Jedná se tedy o lhůtu subjektivní, pro kterou není rozhodující, kdy se tato osoba o důvodu zahájení přezkumného řízení objektivně dozvědět mohla, ale to, kdy se tak skutečně stalo.

Je otázkou, zda je třeba osobu, která podnět učinila o způsobu jeho vyřízení vždy informovat. Obecně se s podněty k zahájení správního řízení z moci úřední nakládá podle § 42 správního řádu. Tomu, kdo podnět učinil, je třeba do 30 dnů sdělit, zda bylo zahájeno

<sup>20</sup> VEDRAL, J. *Správní řád, komentář*, Praha: Polygon, 2006, s. 934

správní řízení nebo zda k němu nebyly shledány dostatečné důvody jen pokud o to výslovně požádá.

Je však nutno brát ohled na ustanovení § 165 odst. 7 správního řádu podle kterého, není-li stanoveno jinak, platí pro přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy ustanovení o přezkumném řízení obdobně. Proto by měl být aplikován v případě podnětu strany veřejnoprávní smlouvy § 94 odst. 1 správního řádu, podle kterého může dát účastník podnět k provedení přezkumného řízení a jestliže správní orgán neshledá důvody k jeho zahájení, sdělí podateli tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů. Toto zvýhodnění účastníka řízení v § 94 odst. 1 správního řádu oproti jiným osobám má zajistit větší ochranu jeho práv. Ta by byla z povahy věci nutná rovněž v případě stran veřejnoprávní smlouvy, které je třeba podle § 165 odst. 6 správního řádu považovat za účastníky přezkumného řízení.

Pokud správní orgán dospěje v přezkumném řízení k závěru, že veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, tuto smlouvu zruší. Pouze pokud by se jednalo o situaci předvídanou v § 94 odst. 4 správního řádu (který se díky § 170 užije přiměřeně), přezkumné řízení by správní orgán beze změny smlouvy podle § 66 odst. 2 správního řádu zastavil. I zde je nutné brát v potaz, zda by újma, která by zrušením nebo změnou smlouvy vznikla některému účastníkovi, který z ní nabyl práva v dobré víře, nebyla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

Pro uplatnění přezkumného řízení není rozhodné, zda byl rozpor s právními předpisy zjištěn na základě podnětu strany veřejnoprávní smlouvy, která jej může učinit v subjektivní lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla, nebo na základě podnětu jiné osoby či v rámci vlastní úřední činnosti.

Vzhledem k tomu, že podle ustanovení § 165 odst. 7 správního řádu platí pro přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy obdobně ustanovení o přezkumném řízení, je nutno provést případné zrušení veřejnoprávní smlouvy rozhodnutím v přezkumném řízení podle § 97 správního řádu.

V případě, že je veřejnoprávní smlouva v rozporu s právními předpisy (což výslovně zakazuje § 159 odst. 2 a v podstatě i § 2 odst. 1 správního řádu), správní orgán ji zruší, jak stanoví odstavec 2 tohoto paragrafu. Je však možné, aby byla v rozporu s právními předpisy jen některá ustanovení veřejnoprávní smlouvy. V tom případě je nutno

posoudit z obsahu této smlouvy a z okolností, za nichž byla uzavřena, zda lze tyto nezákonné části oddělit od ostatních, nebo nikoli. Je-li to možné, zruší správní orgán jen tato ustanovení, a to rozhodnutím v přezkumném řízení vydaném podle § 97 správního řádu.<sup>21</sup>

Ustanovení § 165 odst. 4 správního řádu představuje ochranu třetích osob, jež by mohly být ovlivněny zrušením veřejnoprávní smlouvy. Stanoví, že zrušení veřejnoprávních smluv uzavřených podle § 160 nebo 161 správního řádu anebo zrušení jejich jednotlivých ustanovení se nedotýká úkonů učiněných vůči třetím osobám smluvní stranou při výkonu působnosti převzaté od jiné smluvní strany na základě této veřejnoprávní smlouvy.

Jde o to, že pokud například na základě koordinační veřejnoprávní smlouvy vyřizovala jedna obec přestupkovou agendu za obec jinou (vykonávala tedy působnost převzatou od jiné smluvní strany na základě této smlouvy) a následně byla tato smlouva zrušena v přezkumném řízení, nemá toto zrušení vliv na rozhodnutí přijatá v přestupkovém řízení.

Pokud došlo ke zrušení veřejnoprávní smlouvy nebo jejích jednotlivých ustanovení a rozhodnutí o tomto zrušení již nabylo podle § 73 odst. 1 právní moci nebo je podle § 74 odst. 1 správního řádu předběžně vykonatelné (odvolání proti takovému rozhodnutí nemá odkladný účinek), přechází působnost v této věci na správní orgán, který by k ní byl příslušný, pokud by k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy nedošlo. Je jím tedy zpravidla ten správní orgán, který byl příslušný činit dané úkony před uzavřením veřejnoprávní smlouvy, nebo ten správní orgán, na který příslušnost mezitím přešla například v důsledku změny právní úpravy.<sup>22</sup>

#### **4.4 Změny smlouvy**

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

---

<sup>21</sup> KOLMAN, P. Problematika přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy z pohledu nového správního řádu. *Právní fórum*, 2005, č. 3, s. 87-89

<sup>22</sup> JEMELKA, L. a kol. *Správní řád, komentář*, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 525



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

Dohoda o změně smlouvy nabývá účinnosti stejně jako smlouva samotná. Pokud bylo k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu nebo třetí osoby (viz § 168), je tohoto souhlasu třeba i k uzavření dohody o změně veřejnoprávní smlouvy. Obdobně se zde uplatní ustanovení § 164 odst. 3 správního řádu, podle kterého platí, že jestliže zákon stanoví, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy (zde tedy uzavření dohody o změně veřejnoprávní smlouvy) je třeba souhlasu správního orgánu, je veřejnoprávní smlouva uzavřena (změněna) dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci. Správní orgán, který dal souhlas k uzavření (změně) veřejnoprávní smlouvy, zveřejní veřejnoprávní smlouvu (ve změněné podobě) na své úřední desce.

Vzhledem k tomu, že veřejnoprávní smlouva musí být podle § 164 odst. 1 správního řádu, resp. některých zvláštních zákonů, učiněna písemně, musí mít písemnou formu rovněž výpověď veřejnoprávní smlouvy. Veřejnoprávní smlouvu je přitom možné vypovědět jen tehdy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuto a současně (podmínky jsou tedy kumulativní) byla stanovena výpovědní lhůta.

Pokud by tak dohodnuto nebylo a smluvní strany chtěly možnost vypovězení smlouvy připustit, musely by nejprve v tomto duchu změnit její obsah a možnost vypovězení veřejnoprávní smlouvy a délku výpovědní lhůty do této smlouvy doplnit. Bez této změny by nebylo možné veřejnoprávní smlouvu vypovědět, pouze v souladu s § 167 správního řádu zrušit.

K výpovědi veřejnoprávní smlouvy není třeba souhlasu nadřízeného orgánu, a to ani za předpokladu, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy je souhlas nadřízeného správního orgánu potřebný. Výpověď veřejnoprávní smlouvy je totiž jednostranným právním úkonem smluvní strany a není k ní třeba souhlas nadřízeného správního orgánu ani součinnost ostatních smluvních stran. O tom, zda byly splněny podmínky pro podání výpovědi z veřejnoprávní smlouvy, by muselo být rozhodnuto v eventuálním sporném

řízení podle § 141 správního řádu. V případě, že by příslušný správní orgán dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky pro podání výpovědi, veřejnoprávní smlouva bude trvat dál.<sup>23</sup>

## 4.5 Souhlas třetích osob

Veřejnoprávní smlouva, nejde-li o veřejnoprávní smlouvu koordinační, musí respektovat práva a povinnosti třetích osob a nesmí do nich libovolně zasahovat. Pokud se dotýká práv nebo povinností třetí osoby, nabývá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní dá tato osoba výslovný (nikoli konkludentní) a písemný souhlas. Toto ustanovení může vzdáleně připomínat smlouvu ve prospěch třetí osoby<sup>24</sup>, která také předpokládá, že smlouva může mít přímé právní důsledky pro třetí osobu teprve okamžikem, kdy s ní tato osoba projeví souhlas.

V případě veřejnoprávní smlouvy je možné (nikoli nutné) nahradit tento souhlas dotčených osob rozhodnutím správního orgánu ve správním řízení. V tomto správním řízení musí být osoba, která je přímo dotčená na svých právech nebo povinnostech<sup>25</sup> jeho účastníkem podle § 27 odst. 2 správního řádu, a může v něm tedy uplatňovat všechna práva k ochraně svých zájmů (jako je navrhování důkazů a činění jiných návrhů na podporu svých tvrzení, vyjadřování se k podkladům rozhodnutí apod.). Mohlo by dojít rovněž k uplatnění opravných prostředků ve správním řízení. Ustanovením § 168 správního řádu je tedy bráněno, aby bylo uzavřením veřejnoprávní smlouvy obcházeno správní řízení. Buď musí přímo dotčená osoba s uzavřením veřejnoprávní smlouvy, která se dotýká jejích práv nebo povinností, souhlasit, nebo musí mít možnost uplatňovat procesní prostředky k ochraně svých práv ve správním řízení.

---

<sup>23</sup> Závěr poradního sboru ministra vnitřní ke správnímu řádu č. 52

<sup>24</sup> viz. ustanovení § 50 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

<sup>25</sup> § 27 správního řádu:

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

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

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

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

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

Ve správním řízení by bylo na správním orgánu, jak by vyhodnotil podklady získané při přípravě veřejnoprávní smlouvy a případné námitky uplatněné touto dotčenou osobou. Pokud by u něj převážil názor, že uzavření veřejnoprávní smlouvy nemělo být bráněno, vydal by místo uzavření veřejnoprávní smlouvy v dané věci rozhodnutí. To by bylo po právní moci s ohledem na § 73 odst. 2 správního řádu závazné nejen pro všechny účastníky řízení, ale i pro všechny správní orgány.

Uvedený postup se neuplatní pouze u veřejnoprávních smluv podle § 160 správního řádu uzavíraných mezi správními orgány, které mají normativní charakter blížící se svými účinky právním předpisům. V tomto případě si nelze představit, že by například se smlouvou mezi několika obcemi ke splnění konkrétního úkolu museli souhlasit všichni občané těchto obcí. Souhlas třetích osob není zákonem vyžadován ani ke zrušení nebo výpovědi veřejnoprávní smlouvy.<sup>26</sup>

#### **4.6 Zrušení smlouvy**

K zániku veřejnoprávní smlouvy může dojít vedle dohody smluvních stran o jejím ukončení či její výpovědi podle § 166 správního řádu rovněž uplynutím doby, na kterou byla veřejnoprávní smlouva uzavřena, zrušením v přezkumném řízení podle § 165 nebo též jejím zrušením podle § 167 správního řádu.

Veřejnoprávní smlouvu lze zrušit podle § 167 správního řádu na návrh smluvní strany ze zákonem taxativně stanovených důvodů. Návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy, obligatorně písemný, může být podán za podmínky, že to bylo ve veřejnoprávní smlouvě dohodnuto (zákon tak ponechává v diskreci smluvních stran určit si specifický důvod zrušení smlouvy). Dále může být podán, pokud se podstatně změny poměry, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy a plnění této smlouvy nelze na smluvní straně z tohoto důvodu spravedlivě požadovat nebo jestliže se veřejnoprávní smlouva dostala do rozporu s právními předpisy, například změnou legislativy.

Dalším důvodem zrušení veřejnoprávní smlouvy může být skutečnost, že to vyžaduje ochrana veřejného zájmu nebo vyšly najevo skutečnosti, které existovaly v době uzavírání veřejnoprávní smlouvy a nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy.

---

<sup>26</sup> JEMELKA, L. a kol. *Správní řád, komentář*, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 531-532

Podmínkou uplatnění tohoto posledního důvodu je však skutečnost, že smluvní strana prokáže, že by se znalostí těchto skutečností veřejnoprávní smlouvu neuzavřela.

Konkrétním příkladem by mohlo být to, jestliže by byla uzavřena veřejnoprávní smlouva, na základě které by jedna obec přenesla svou agendu vyřizování přestupků na jinou obec, protože by neměla žádnou vhodnou osobu, která by mohla její vyřizování zabezpečit<sup>27</sup> a vyřizovaných přestupků by bylo ročně jen několik. Pokud by se však změnila okolnosti a těchto přestupků by bylo nově několik desítek nebo stovek a obec, která vyřizování této agendy smluvně převzala, by to již časově nezvládala, mohl by to být důvod ke zrušení uvedené veřejnoprávní smlouvy, protože setrvání ve smlouvě by zřejmě již nebylo možné spravedlivě požadovat.

Vlastní postup vedoucí ke zrušení veřejnoprávní smlouvy je upraven v § 167 odst. 2 a 3 správního řádu. Ustanovení odstavce 2 dopadá na situace, kdy je podán smluvní stranou z některého, resp. z několika důvodů uvedených v odstavci 1 návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy a ostatní smluvní strany s tím vysloví souhlas.

V tom případě platí, že veřejnoprávní smlouva zaniká dnem, kdy tento souhlas učiněný písemně dojde smluvní straně, která návrh podala. Je-li smluvních stran více než dvě, postupuje se stejně, jen je pro zánik veřejnoprávní smlouvy rozhodující, kdy došel smluvní straně, která návrh podala, souhlas poslední ze smluvních stran. Pokud smluvní strany nebo jen některá z nich se zrušením veřejnoprávní smlouvy nesouhlasí, postupuje se podle odstavce 3.

V případě, že byl k uzavření veřejnoprávní smlouvy nezbytný souhlas správního orgánu (například v případě veřejnoprávní smlouvy podle § 160 odst. 5 nebo podle § 162 správního řádu), vyžaduje se tento souhlas i ke zrušení veřejnoprávní smlouvy. To je rozdíl oproti výpovědi podle § 166 odst. 2 správního řádu, kdy tento souhlas potřeba není.<sup>28</sup>

Jak bylo uvedeno k § 165 odst. 2 správního řádu, v případě zrušení rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení správního řádu či soudního řádu správního by se tato veřejnoprávní smlouva nemohla znovu obnovit, a to s ohledem na zásadu právní jistoty. Vyloučena by však nebyla možnost domáhat se (podle zákona o

---

<sup>27</sup> podle § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích *obce mohou jako svůj zvláštní orgán zřizovat komise k projednávání přestupků. Tyto komise jednají a rozhodují v tříčlenném složení vždy za předsednictví osoby s právníkem vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků*

<sup>28</sup> HAVLAN, P. *Správní řád*, Praha: ASPI Publishing, 2006, s. 390-391

odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci<sup>29</sup>) náhrady škody vzniklé zrušeným rozhodnutím o zrušení veřejnoprávní smlouvy po správním orgánu, který je vydal.

Podle § 167 odst. 2 správního řádu se postupuje v případě, kdy je podán smluvní stranou z některého, resp. z několika důvodů uvedených v § 167 odst. 1 správního řádu návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy a ostatní smluvní strany s tím vysloví souhlas. Ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu naopak dopadá na situace, kdy smluvní strany nebo jen některá z nich se zrušením veřejnoprávní smlouvy nesouhlasí. V tom případě nemůže dojít k zániku veřejnoprávní smlouvy bez ingerence správního orgánu. Smluvní strana, která se zrušení veřejnoprávní smlouvy domáhá by se proto musela obrátit na správní orgán, který je příslušný k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv podle § 169 odst. 1 správního řádu.

Tím je tedy buď Ministerstvo vnitra (pro koordinační smlouvy mezi krajem a jakýmkoli jiným subjektem, pro koordinační smlouvy mezi obcemi s rozšířenou působností navzájem nebo i pro další koordinační smlouvy mezi obcemi, pokud si projednání sporu z nich všešlého vyhradí), krajský úřad (pro koordinační smlouvy mezi obcemi, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, pokud si Ministerstvo vnitra tuto pravomoc nevyhradilo) nebo jiný správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, jde-li o jinou veřejnoprávní smlouvu podle § 160 správního řádu.

Není-li takového (společně nadřízeného) správního orgánu, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám. V případě veřejnoprávních smluv subordinačních je příslušný k provedení přezkumného řízení správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou takové veřejnoprávní smlouvy, a v případě veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas.

Pokud by správní orgán, který vede sporné řízení<sup>30</sup> rozhodl, že veřejnoprávní smlouva zaniká, stalo by se tak právní mocí tohoto rozhodnutí. Pokud by se zrušením veřejnoprávní smlouvy nesouhlasil (neshledal by dostatečné důvody pro její zrušení), návrh na její zrušení by rozhodnutím zamítl. Na zrušení veřejnoprávní smlouvy podle tohoto ustanovení není pochopitelně právní nárok. Správní orgán zde ale nemá správní

---

<sup>29</sup> zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

<sup>30</sup> podle § 141 správního řádu

uvážení v tom, zda smlouvu zruší, či nikoli, ale pouze v tom, zda jsou dány důvody pro její zrušení (a v tom případě by ji zrušit musel).

Vzhledem k § 101 správního řádu by nebylo vyloučeno vést toto řízení o zrušení veřejnoprávní smlouvy později znovu (je totiž přípustné, aby bylo novým rozhodnutím vyhověno žádosti, která byla již dříve pravomocně zamítnuta), s ohledem na zásadu legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu by však bez změny okolností k vydání opačného rozhodnutí v téže věci dojít nemělo.<sup>31</sup>

## 4.7 Spory ze smluv

Při realizaci veřejnoprávní smlouvy může dojít, stejně jako u jiných smluv, ke sporům o právech a povinnostech, které z této smlouvy vyplývají. V případě těchto sporů se postupuje podle § 141 správního řádu v tzv. sporném řízení. Nelze uplatnit postup podle soudního řádu správního ani podle občanského soudního řádu<sup>32</sup>, protože podle jeho § 7 odst. 1 se v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů pouze tehdy, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Tyto jiné orgány jsou uvedeny právě v § 169 správního řádu.

### 4.7.1 Sporné řízení

Ve sporném řízení, jako jednom ze zvláštních typů řízení, řeší správní orgán spory z veřejnoprávních smluv a spory soukromoprávního charakteru. První skupinou sporů jsou spory z veřejnoprávních smluv, tedy smluv uzavíraných podle části páté správního řádu. Věcná příslušnost správního orgánu k řešení těchto sporů je upravena v § 169 odst. 1 správního řádu a je odvislá od druhu veřejnoprávní smlouvy, která je předmětem sporu. Proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat odvolání ani rozklad (§ 169 odst. 2 správního řádu), a tak připadají v úvahu pouze mimořádné a dozorčí opravné prostředky (obnova řízení, přezkumné řízení, vydání nového rozhodnutí), stížnost (v případě nevhodného chování úředních osob nebo nesprávného postupu správního orgánu) nebo žaloba ve správním

<sup>31</sup> VEDRAL, J. *Správní řád, komentář*, Praha: Polygon, 2006, s. 951-953

<sup>32</sup> zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

soudnictví podle soudního řádu správního.<sup>33</sup> Druhou skupinou jsou spory vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tedy vztahů občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních. K řešení těchto sporů je typicky příslušný soud a správním orgánům je tato agenda svěřena zcela vyjimečně, např. z důvodu výhody ze znalosti místních poměrů či vysokých nároků na specifické odborné znalosti osob spor rozhodujících.

Jedině zvláštní zákon může svěřit správním orgánům pravomoc rozhodovat soukromoprávní spory a není rozhodné, zda nadto formálně prohlásí předmět rozhodování za soukromoprávní spor či se přímo odkáže na řešení takového sporu ve sporném řízení podle § 141 správního řádu (materiální pojetí).<sup>34</sup>

Zahájení sporného řízení je ovládáno dispoziční zásadou a lze je tedy zahájit pouze na návrh (§ 44 odst. 1 správního řádu) osoby, jež je ve sporu. Sporné řízení je zahájeno okamžikem, kdy návrh došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Návrh musí splňovat náležitosti podle § 45 správního řádu, především pak specifikaci sporné otázky a čeho se navrhovatel v řízení domáhá, tzv. petit návrhu, neboť o něm správní orgán meritorně rozhoduje. Návrh musí být dále formulován takovým způsobem, aby se mohl stát exekučním titulem [§ 104 písm. správního řádu a)] v případě, že mu správní orgán vyhoví. Podáním návrhu se navrhovatel u správního orgánu domáhá autoritativní deklarace práv a povinností, o nichž vznikl soukromoprávní spor či spor z veřejnoprávní smlouvy.

Hlavními účastníky řízení jsou pouze osoby, mezi nimiž vznikl spor, který je správní orgán na základě zvláštního zákona povinen rozhodnout. Hlavním účastníkem je tedy navrhovatel a odpůrce, kterého je navrhovatel povinen ve svém návrhu označit (§ 45 odst. 2 správního řádu).

Okruh vedlejších účastníků nestanoví správní orgán, ale je zcela v dispozici osob, které mají zájem na výsledku řízení. Osoba, která má zájem na výsledku řízení, tak má právo přihlásit se jako účastník řízení. Pokud se do řízení nepřihlásí, správní orgán s ní jako s účastníkem nejedná. V případě, že se přihlásí za vedlejšího účastníka osoba, která nemá prokazatelně zájem na výsledku řízení, lze usnesením podle § 28 správního řádu rozhodnout, že účastníkem není.

Speciálně jsou upraveny právní následky odvolání vedlejších účastníků, neboť jejich odvolání proti rozhodnutí ve věci je přípustné jedině tehdy, jestliže se odvolal také navrhovatel nebo odpůrce. Vedlejší účastník má tedy sice právo odvolat se proti rozhodnutí (§

<sup>33</sup> zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

<sup>34</sup> usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 3 Ao 1/2007ze dne 13. 3. 2007

81 odst. 1 správního řádu), ovšem zda bude jeho odvolání považováno za přípustné, či bude zamítnuto pro nepřípustnost podle § 92 správního řádu, závisí na tom, zda podal řádné odvolání též navrhovatel či odpůrce.

Též sporné řízení lze přerušit z důvodů uvedených v § 64 správního řádu, v ustanovení § 141 odst. 5 je však vůči § 64 odst. 2 správního řádu speciálně upravena možnost přerušit řízení. To lze učinit pouze na požádání navrhovatele a odpůrce, což odpovídá charakteru tohoto řízení, v němž jsou odpůrce a navrhovatel v rovném postavení hlavních účastníků řízení. Není vyžadována společná žádost o přerušení řízení a postačí, aby se odpůrce či navrhovatel k žádosti druhého připojil, a teprve poté lze řízení přerušit. Podle věty druhé § 65 odst. 2 správního řádu správní orgán pokračuje v řízení na požádání účastníka, který požádal o jeho přerušení. V případě sporného řízení musí o pokračování v řízení shodně požádat navrhovatel i odpůrce.

V § 65 odst. 2 správního řádu tohoto ustanovení jsou upraveny způsoby meritorního rozhodnutí o petitu návrhu účastníka, tedy o tom, čeho se navrhovatel domáhá ve sporném řízení. Správní orgán ve sporném řízení rozhodne o návrhu, v němž se navrhovatel domáhá autoritativní deklarace práv a povinností, o nichž vznikl spor. Správní orgán může návrhu zcela vyhovět, návrhu vyhovět zčásti a ve zbytku jej zamítnout nebo návrh zamítnou jako celek.

V případě, že by před rozhodnutím ve věci vzal navrhovatel návrh zpět, nezastaví správní orgán řízení a ve věci rozhodne, jestliže odpůrce z vážných důvodů se zpětvzetím návrhu nesouhlasí [§ 66 odst. 1 písm. a) správního řádu].

Dalším způsobem ukončení sporného řízení je, vedle rozhodnutí, uzavření smíru mezi odpůrcem a navrhovatelem. Uzavřený smír podléhá schválení správního orgánu, který jej schválí, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu. Samotný smír bude součástí výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 1 správního řádu) a v odůvodnění rozhodnutí se správní orgán vypořádá s tím, zda je smír v souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Vykonatelný smír je pak exekučním titulem podle § 105 písm. b) správního řádu. Smírem rozumíme dohodu odpůrce a navrhovatele o předmětu sporu. Smír nemá predepsanou formu, lze ho tedy uzavřít například i ústně, ovšem vzhledem k tomu, že podléhá schválení správního orgánu, musí být i např. ústně uzavřený smír předán správnímu orgánu ke schválení s náležitostmi podání podle § 37 správního řádu.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Důvodová zpráva k návrhu správního řádu, zvláštní část, tisk 201/0



V případě více předmětů sporu lze uzavřít smír i o části sporných otázek a zbytek ponechat na rozhodnutí správního orgánu podle § 37 odst. 7 správního řádu. Ustanovení § 141 správního řádu dále nevyklučuje uzavření smíru i v odvolacím řízení, kdy odvolací správní orgán změní napadené rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu tak, že schválí smír v odvolacím řízení. Není vyloučené též jednostranné odstoupení navrhovatele či odpůrce od uzavřeného smíru před jeho schválením správním orgánem. V takovém případě správní orgán ke smíru nepřihlíží.

Ustanovení § 141 odst. 9 správního řádu upravuje speciálně vůči § 89 odst. 2 správního řádu rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí odvolacím správním orgánem v případě sporného řízení. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. Ve sporném řízení odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Odvolací správní orgán se tedy ve veřejném zájmu nezabývá správností rozhodnutí, pokud ji sám odvolatel nenamítne v odvolání. Ve světle zásady legality (§ 2 odst. 1 správního řádu) nelze toto ustanovení vyložit čistým jazykovým výkladem tak, že by se správní orgán mimo námitky odvolatele nezabýval zákonností rozhodnutí.

V případech, kdy byla zjištěna neopodstatněnost předběžného opatření, neboť bylo předběžné opatření zrušeno nebo pozbylo účinnosti z jiného důvodu než proto, že bylo vyhověno návrhu, nebo proto, že právo účastníka, na jehož požádání bylo předběžné opatření nařízeno, bylo uspokojeno, může osoba, již byla způsobena újma, požádat správní orgán, který nařídil předběžné opatření, o její náhradu. Újmou lze rozumět majetkovou újmu (skutečnou škodu na majetku či ušlý zisk) nebo nemajetkovou újmu (škoda na zdraví či újma v oblasti ochrany osobnosti). Žádost musí vedle náležitostí podle § 45 správního řádu obsahovat druh a v penězích vyjádřenou výši újmy. Podání žádosti není časově limitováno a lze ji podat i po ukončení sporného řízení, což bude i nejčastější případ, a správní orgán o ní rozhodne samostatným rozhodnutím. Vzhledem k tomu, že se v tomto případě jedná o občanskoprávní nárok účastníka, o němž rozhoduje správní orgán, lze na uplatnění újmy analogicky aplikovat promlčecí doby stanovené v občanském zákoníku.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> JEMELKA, L. a kol. *Správní řád, komentář*, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 445-447

## 4.7.2 Příslušnost

Hmotněprávní ustanovení § 169 správního řádu vymezuje, které správní orgány rozhodují spory z veřejnoprávních smluv. Písmena a) a b) dopadají na případy koordinačních veřejnoprávních smluv uzavřených nejčastěji územními samosprávnými celky, obcemi či kraji. Pokud se jedná o koordinační veřejnoprávní smlouvu mezi krajem a jakýmkoli jiným subjektem, rozhoduje spory z ní vzniklé Ministerstvo vnitra. Toto ministerstvo sice nelze obecně považovat za nadřízené kraji (v případě samostatné působnosti o nadřízenosti a podřízenosti z povahy věci ani hovořit nelze), ale s ohledem na § 178 správního řádu i na úpravu ve zvláštních zákonech (zejména v zákonu o krajích) bylo třeba stanovit, kdo by byl příslušný k provedení úkonů nadřízeného správního orgánu v případě, že by to bylo třeba. Totéž platí v případě smluv uzavřených mezi obcemi při výkonu jejich samostatné působnosti (například o vytvoření dobrovolného svazku obcí), kdy je třeba stanovit příslušnost krajskému úřadu.

Ustanovení § 169 odst. 1 písm. a) správního řádu tedy zahrnuje jak veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi více kraji, tak také smlouvy mezi krajem a jiným správním orgánem (i pokud by se nejednalo o územní samosprávný celek). Ministerstvo vnitra dále rozhoduje spory ze smluv uzavřených mezi obcemi s rozšířenou působností (nikoli mezi obcí s rozšířenou působností a obcí, která rozšířenou působnost nemá). To je vcelku logické, protože právě Ministerstvo vnitra uděluje k uzavření těchto smluv po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem podle § 66 zákona o obcích<sup>37</sup> souhlas<sup>38</sup>.

V případě obcí s rozšířenou působností se musí jednat pouze o takové veřejnoprávní smlouvy, které se týkají přenesené působnosti. V rámci samostatné působnosti totiž o rozšířené působnosti vůbec hovořit nelze a spory z veřejnoprávních smluv mezi obcemi týkajících se samostatné působnosti rozhoduje podle písmene b) krajský úřad.

Kromě toho může Ministerstvo vnitra projednávat i spory z koordinačních veřejnoprávních smluv uzavřených mezi obcemi, pokud tento spor převezme. Převzetí věci by zde bylo nutno chápat jako změnu příslušnosti ve smyslu § 131 odst. 1 správního řádu (jde o

<sup>37</sup> zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

<sup>38</sup> Kterým obcím byl svěřen výkon rozšířené působnosti, určuje zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

tzv. atrakci). O převzetí věci by muselo být vydáno usnesení. Vzhledem k tomu, že § 169 odst. 1 písm. b správního řádu) nestanoví žádná omezení, lze se domnívat, že nemusí být naplněny důvody pro převzetí věci podle § 131 správního řádu. Nemusí se tak stát pouze na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka a neuplatní se ani § 131 odst. 3 správního řádu vylučující atrakci ve věcech samosprávy.

Příslušným k rozhodování těchto sporů je sice Ministerstvo vnitra, to však musí daný případ projednat s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem. Pokud by se jednalo například o smlouvu mezi kraji týkající se zabezpečení dopravy, muselo by Ministerstvo vnitra projednat tento spor s Ministerstvem dopravy. Správní orgán, se kterým je případ projednáván, má pak postavení dotčeného orgánu podle § 136 správního řádu (s právem obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu, vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí apod.). Toto projednání je sice povinné, nicméně názor dotčeného orgánu (sdělení by s ohledem na zásadu písemnosti správního řízení mělo být učiněno nejlépe písemně bez nutnosti dodržet další formální náležitosti) není pro Ministerstvo vnitra závazný (není závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu).

Spory z koordinačních veřejnoprávních smluv, jejichž smluvními stranami jsou obce, vyjma smluv uzavíraných obcemi s rozšířenou působností v otázkách přenesené působnosti, rozhoduje (nepřevezme-li věc Ministerstvo vnitra) krajský úřad.

Pokud se jedná o jinou veřejnoprávní smlouvu koordinační (podle § 160 správního řádu), než je uvedena v písmenu a) a b), řeší spory z ní vzniklé podle písmene c) správní orgán, který je společně nadřízený smluvními stranám. Tento případ dopadá na situace, kdy smluvní stranou nejsou územní samosprávné celky, ale například orgány státní správy. Spor mezi finančními úřady z veřejnoprávní smlouvy, kterou spolu uzavřely, by tak řešilo finanční ředitelství.

Nemají-li smluvní strany společně nadřízený správní orgán, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvními stranám. Například spor mezi úřadem práce a finančním úřadem, které nemají společně nadřízený správní orgán, by muselo řešit ve vzájemné dohodě Ministerstvo práce a sociálních věcí s Ministerstvem financí.

V případě veřejnoprávních smluv subordinačních podle § 161 správního řádu je příslušný k rozhodování sporů z těchto smluv správní orgán nadřízený správnímu orgánu,

který je stranou takové veřejnoprávní smlouvy. Kdo je nadřízeným správním orgánem je třeba posuzovat s ohledem na § 178 správního řádu a úpravu ve zvláštních právních předpisech.

Pokud by se jednalo například o smlouvu o ochranných podmínkách památného stromu podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny mezi vlastníkem dotčeného pozemku a orgánem, který je oprávněn k vyhlášení těchto ochranných podmínek [tedy podle § 76 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny pověřeným obecním úřadem], řešil by případný spor z této smlouvy krajský úřad jako správní orgán nadřízený pověřenému obecnímu úřadu. U veřejnoprávní smlouvy uzavřené podle § 162 správního řádu by byl správním orgánem příslušným řešit spory správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas. Například u smlouvy, kterou podle § 11 odst. 3 vodního zákona<sup>39</sup> umožní oprávněný výkon svého povolení k nakládání s vodami jiné osobě se souhlasem vodoprávního úřadu, řešil by spor z této smlouvy tento vodoprávní úřad.

Na ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu odkazuje rovněž § 165 odst. 5 správního řádu, podle kterého je k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy příslušný správní orgán oprávněný řešit spor z této smlouvy, s výjimkou smluv podle § 162 správního řádu, kde není k přezkumu příslušný správní orgán, který udělil k uzavření smlouvy souhlas, ale správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlasu je k uzavření této smlouvy třeba. Správní orgán příslušný podle § 169 odst. 1 správního řádu k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv je navíc příslušným podle § 167 odst. 3 správního řádu i k případnému zrušení veřejnoprávní smlouvy.

Rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 169 odst. 1 správního řádu vydané ve sporném řízení podle § 141 správního řádu nelze napadnout řádným opravným prostředkem. Nelze proti němu podat odvolání ani – v případě rozhodnutí ústředních správních úřadů, jejich vedoucích a ministrů – rozklad. Není proto třeba zohledňovat zvláštní ustanovení o odvolání ve sporném řízení podle § 141 odst. 3 a 9 správního řádu, protože odvolání (rozklad) zde nemohou podat účastníci ani podle § 27 odst. 1, ani podle § 27 odst. 2 správního řádu. Toto ustanovení má přispět k právní jistotě smluvních stran, které nebudou v nejistotě o výsledku jejich sporu po dobu projednávání řádných opravných prostředků.

Uplatnit by bylo možné pouze mimořádné a dozorčí opravné prostředky (obnova řízení, přezkumné řízení, vydání nového rozhodnutí), stížnost (v případě nevhodného chování

---

<sup>39</sup> zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

úředních osob nebo nesprávného postupu správního orgánu) nebo žalobu ve správním soudnictví podle soudního řádu správního.<sup>40</sup>

## 4.8 Specifika kontraktace

Při uzavírání, změně, zrušení nebo sporech z veřejnoprávních smluv je třeba respektovat základní zásady činnosti správních orgánů podle hlavy II části první správního řádu. Zásadu zákonnosti a ochrany veřejného zájmu navíc zmiňuje i § 159 odst. 2 správního řádu, když uvádí, že veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem.

Aplikovat lze také související ustanovení části druhé a dokonce (vzhledem k úzkému vztahu na část druhou) i části třetí správního řádu. Z části třetí se uplatní zejména ustanovení o sporném řízení podle § 141 správního řádu (viz výše). Pochopitelně také zde platí přednost speciální právní úpravy a stanoví-li část pátá určité odchylky od částí první, druhé nebo třetí správního řádu, uplatní se tyto odchylky přednostně. V případě sporného řízení, které se použije u sporů z veřejnoprávních smluv podle § 169 správního řádu, proto nelze použít například řádné opravné prostředky, byť to § 141 správního řádu obecně připouští.

Přestože pro veřejnoprávní kontraktaci není dána stejně široká smluvní volnost jako pro kontraktaci soukromoprávní, platí pro uzavírání veřejnoprávních smluv podobné principy, jaké jsou známy z občanského práva. Ustanovení § 170 správního řádu proto odkazuje na přiměřené použití ustanovení občanského zákoníku. S ohledem na § 170 správního řádu by bylo dokonce možné považovat většinu ustanovení § 163 správního řádu o uzavírání veřejnoprávních smluv za nadbytečné. Zákonodárce však chtěl zřejmě alespoň zásadnější ustanovení o kontraktaci vtělit do správního řádu výslovně, aby o „přiměřeném“ užití nebylo sporu.

Vzhledem k některým specifickým veřejnoprávních smluv a s ohledem na princip právní jistoty ve veřejnoprávních vztazích nelze z občanského zákoníku aplikovat ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů (§ 38 až 41a, § 42a a § 49a ObčZ), ustanovení o odstoupení od smlouvy (§ 49 a 49a ObčZ), ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele (§ 524 až 543 ObčZ), nejde-li o právní nástupnictví, a ustanovení o započtení (§ 580 a 581 ObčZ). Namísto neplatnosti, odporovatelnosti či odstoupení od smlouvy, popř. změny v osobě dlužníka nebo věřitele, lze však provádět přezkoumání souladu veřejnoprávní

<sup>40</sup> JEMELKA, L. a kol. *Správní řád, komentář*, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 535

smlouvy s právními předpisy podle § 165 správního řádu, provádět její změnu nebo ji vypovědět za podmínek § 166 nebo rozhodovat o jejím zrušení podle § 167 správního řádu.

Ačkoli nelze použít ustanovení o neplatnosti smlouvy podle občanského zákoníku, je možné, stanoví-li tak zvláštní zákon, uplatnit neplatnost rovněž u některých veřejnoprávních smluv.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> KADEČKA, S. Veřejnoprávní smlouvy a návrh správního řádu, *Parlamentní zpravodaj*, 2001, č. 2, s. 12-13

## 5 Úprava veřejnoprávní smlouvy v zákoně o obcích

Smlouvy uzavírané podle zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.) byly dosud nejčastějším případem veřejnoprávních smluv a lze očekávat, že tomu tak bude ještě v horizontu několika dalších let.

V zákoně o obcích jsou obsaženy jednak veřejnoprávní smlouvy, takto výslovně označené, jednak další, které jsou nazvány jako dohody (§ 19 a § 26) či smlouvy (§ 46). Zatímco první se týkají oblasti přenesené působnosti, konkrétně modifikace rozsahu jejího výkonu, druhé se vztahují do oblasti působnosti samostatné. V obou případech, ať se tedy jedná o veřejnoprávní smlouvy v oblasti přenesené působnosti nebo působnosti samostatné, na jejíž výkon se vztahuje správní řád, lze je uzavírat pouze na základě výslovného zmocnění zvláštním zákonem.<sup>42</sup>

Veřejnoprávními smlouvami uzavíranými podle § 63 a § 66a obecního zřízení může být modifikován rozsah přenesené působnosti a to pouze u obcí, které tuto působnost vykonávají v základním rozsahu a obcí s rozšířenou působností, toto oprávnění tedy nemají obce pokud se týče pravomocí svěřených pověřeným obecním úřadům.

Stranami veřejnoprávních smluv týkajících se základního rozsahu přenesené působnosti (§ 63 odst. 1 obecního zřízení) mohou být všechny obce, protože touto přenesenou působností disponuje každá obec. Smlouva se ovšem může týkat právě jen tohoto rozsahu přenesené působnosti. Ačkoli se v praxi týkají tyto smlouvy především záležitostí, k nimž jsou příslušné obecní úřady, není vyloučeno, aby takto byla modifikována i působnost jiných orgánů obce vykonávajících státní správu, tedy zvláštních orgánů nebo komise rady pověřené výkonem přenesené působnosti. Nelze ovšem smluvně disponovat tou přenesenou působností, která je svěřena pouze orgánům některých obcí (např. matričním úřadům). Přeneseno nemůže být také vydávání nařízení obce, vzhledem k tomu, že tuto pravomoc mají obce a nikoli její orgány. Stranami této veřejnoprávní smlouvy smějí být pouze obce, jejichž orgány vykonávají působnost ve správním obvodu obce téže obce s rozšířenou působností, není ovšem třeba, aby spolu sousedily.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> HENDRYCH, D. *Správní právo, obecná část*, Praha: C. H. Beck, 2004, s. 163

<sup>43</sup> VEDRAL, J. *Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích, Správní právo*, 2003, č. 2-3, s. 78-79

Třebaže předmětem veřejnoprávní smlouvy je přenesená působnost, náleží rozhodnutí obce, o tom zda smlouvu uzavře do působnosti samostatné. Třebaže v praxi to bývají nejčastěji okolnosti věcné (např. nedostatek kvalifikovaných zaměstnanců, finanční zátěž), nemusí být žádné důvody uvedeny či prokazovány. Nijak omezen není ani počet účastníků smlouvy.

Co má obsahovat veřejnoprávní smlouva vymezuje § 63 odst. 2 obecního zřízení. Jedná se o: označení účastníků smlouvy, dobu jejího trvání (uzavřít ji lze na dobu určitou i neurčitou), určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce (může to být jednotlivá agenda, ale též veškerá přenesená působnost) a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti. Tento výčet není ovšem taxativní a veřejnoprávní smlouva může tedy řešit i další otázky (např. personálního zajištění a administrativně technické).<sup>44</sup>

Zákon nemá výslovné ustanovení, který orgán obce je oprávněn veřejnoprávní smlouvy uzavírat. Vzhledem k tomu, že nejde o záležitost, která by byla vyhrazena zastupitelstvu, bude tímto orgánem rada obce (§ 102 odst. 3 zákona), ledaže by si ji vyhradilo zastupitelstvo (v obcích, kde není rada zřízena bude tuto smlouvu uzavírat starosta).

Obligatořní podmínkou k uzavření veřejnoprávní smlouvy je souhlas krajského úřadu, který jej vydává rozhodnutím v řízení o žádosti podle správního řádu a je přezkoumatelný na základě opravných prostředků. Krajský úřad může smlouvu pouze schválit nebo souhlas odmítnout, nesmí tedy podmiňovat souhlas podmínkami nebo dokonce smlouvu měnit.

Řada dosud učiněných závěrů platí i pro veřejnoprávní smlouvy podle § 66a zákona o obcích. Dispoziční oprávnění je zde ovšem užší. Podle citovaného ustanovení mohou obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu téhož krajského úřadu, uzavírat veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné takové obce vykonávat přenesenou působnost nebo její část i pro obecní úřad jiné obce s rozšířenou působností. Ono zúžení je dáno tím, že předmětem veřejnoprávní smlouvy mohou být právě jen záležitosti, které jsou v působnosti obecního úřadu a nikoli jiného orgánu obce. Na jinou obec může takto být

---

<sup>44</sup> KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*, Praha: Linde, 2005, s. 223-224



přenesen výkon státní správy jak v základním rozsahu, tak i působnost obce s pověřeným úřadem, resp. kterékoli z jejich částí.<sup>45</sup>

K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra, které jej vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem, resp. věcně příslušným ústředním správním úřadem.

Kromě uvedených, upravuje zákon o obcích také další veřejnoprávní smlouvy, byť je, jak zmíněno nazývá dohodami či smlouvami bez dalšího adjektiva. Jedná se o dohodu o sloučení a připojení obcí, dohodu o změně hranic obce, smlouvy o spolupráci ke splnění konkrétního úkolu podle a smlouvu o vytvoření svazku obce (tyto svazky bývají nazývány také jako mikroregiony, sdružení obcí, dobrovolný svazek obcí i jinak).

Na tyto smlouvy se bude vztahovat režim správního řádu tam, kde zákon o obcích neobsahuje úpravu zvláštní (tak je tomu např. pokud se týče ustanovení týkajících se příslušnosti zastupitelstva obce k uzavírání smluv, úpravy účinnosti smlouvy podle § 51 odst. 2 nebo zrušení a zániku smlouvy podle § 51 odst. 3 zákona).<sup>46</sup>

Existují ustanovení obsažená přímo ve správním řádu, která přikazují obcím v určité situaci uzavřít jistý typ veřejnoprávní smlouvy. Současně tak zakotvují, pouze ojediněle se v českém právním řádu vyskytující, kontraktační povinnost. Jedná se o § 26 odst. 3 a § 37 odst. 7 správního řádu, tj. o uzavírání veřejnoprávní smlouvy o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup a veřejnoprávní smlouvy o provozování elektronické podatelny.

V souvislosti s těmito dvěma typy panuje nevyjasněná situace. Spory se vedou zejména o povaze předmětných smluv. Základní a spolu úzce související otázky zní: „Je zajištění zpřístupnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup, resp. provozování elektronické podatelny, výkonem státní správy? Je tedy k uzavření veřejnoprávní smlouvy s předmětem přenesení výkonu těchto „působností“ obce na jinou obec nutné žádat o udělení souhlasu příslušný krajský úřad?“

Jedním z nejčastějších typů veřejnoprávní smlouvy, kterou obce mezi sebou uzavírají, je právě smlouva, na jejímž základě se jedna obec zavazuje vykonávat prostřednictvím svých orgánů namísto orgánů jiné obce (v jejím správním obvodu) část přenesené působnosti podle zákona o přestupcích, příp. ještě podle jiných právních

<sup>45</sup> NEUMANNOVÁ, H. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích, *Správní právo*, 2003, č. 4, s. 192

<sup>46</sup> MATES, P. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení, *Právní fórum*, 2006, č. 7, s. 259

předpisů, vyjma přestupků, jejichž projednávání je na základě zákona svěřeno orgánům jen některých obcí. V rámci daného právního vztahu musí mít smluvní strany na zřeteli jak ustanovení správního řádu tak ustanovení zákona o obcích a zákona o přestupcích. Náležitosti tohoto typu stanoví § 66a odst. 2 zákona o obcích: označení účastníků smlouvy, dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce (jiných obcí), a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.<sup>47</sup>

V souvislosti s obcemi zmiňme ještě uzavírání velmi významných veřejnoprávních smluv týkajících se výkonu úkolů obecní policie. Co se týče smluv podle § 160 odst. 6 správního řádu, kde předmětem je přenesení odpovědnosti za plnění určitých úkolů v rámci samostatné působnosti konkrétní obce na jinou obec, jsou zástupcem veřejnoprávní smlouvy uzavřené na základě ustanovení § 3a zákona o obecní policii, podle něhož obecní policie jedné obce vykonává úkoly stanovené zákonem o obecní policii nebo zvláštním zákonem na území jiné obce, která obecní policii nezřídila. K platnosti takovéto smlouvy se vyžaduje souhlasu krajského úřadu, podmínku pravomocného rozhodnutí krajského úřadu o udělení souhlasu nestanoví přímo správní řád, ale až zvláštní zákon, zákon o obecní policii. V tomto případě jsou náležitosti smlouvy dány přímo zákonem o obecní policii: označení obcí, které jsou jejími smluvními stranami, určení rozsahu úkolů podle tohoto nebo zvláštního zákona, které bude obecní policie vykonávat na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a které jsou smluvními stranami této smlouvy, jakož i den, od kterého bude obecní policie tyto úkoly vykonávat a konečně způsob úhrady nákladů spojených s výkonem úkolů.<sup>48</sup>

Obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly, pokud tak stanoví zákon o obecní policii nebo zvláštní zákon (§ 1 odst. 2 zákona o obecní policii). Zde je možno konstatovat, že zákon o obcích ve spojení se zákonem o obecní policii zřízení obecní policie obcím umožňuje, nepřikazuje. Obce ji tedy zřídit mohou, ale nemusí. Jako vhodná alternativa zřízení obecní policie se nabízí v podobě uzavření veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí v témže vyšším územním samosprávném celku, tj. kraji, která svou obecní policii zřídila.

---

<sup>47</sup> PABJANOVÁ, K. Veřejnoprávní smlouva a obec, *Právní fórum*, 2007, č. 3, s. 106-107

<sup>48</sup> § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii

## 6 Úprava veřejnoprávní smlouvy ve stavebním zákoně

Institut veřejnoprávní smlouvy se ve větší frekvenci vyskytuje také ve stavebním zákoně<sup>49</sup>. Orgány územního plánování a stavební úřady přednostně využívají zjednodušující postupy a postupují tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány a aby v případě, kdy lze za podmínek tohoto zákona vydat v dané věci, zejména u jednoduchých staveb, pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru. Pokud je spolu se stavbou hlavním předmětem žádosti nebo ohlášení soubor staveb, stavební úřad všechny stavby projedná v režimu stavby hlavní. Stanoví-li tak zákon, mohou orgány územního plánování a stavební úřady uzavřít s žadatelem veřejnoprávní smlouvu místo vydání správního rozhodnutí.

Veřejnoprávní smlouva bude nahrazovat územní rozhodnutí a stavební povolení. S uzavřením veřejnoprávních smluv však musí výslovně souhlasit osoby, které by jinak byly účastníky případných územních či stavebních řízení (například sousedé) a také všechny dotčené orgány (např. životní prostředí, památkáři, hygiena, požárníci apod.).<sup>50</sup>

Stavební úřad může podle správního řádu spojit územní a stavební řízení, jsou-li podmínky v území jednoznačné, zejména je-li pro území schválen územní plán nebo regulační plán. Se souhlasem dotčeného orgánu může stavební úřad uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která nahradí územní rozhodnutí, a to za podmínek podle § 161 až 168 správního řádu; ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu se nepoužije. Stavební úřad do 7 dnů od předložení návrhu veřejnoprávní smlouvy oznámí takový postup osobám, které by byly účastníky územního řízení podle zvláštního zákona.

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, konkrétně ustanovení § 16 této vyhlášky, podle kterého *veřejnoprávní smlouva obsahuje označení smluvních stran a označení třetích osob, kterými jsou osoby, které by byly účastníky územního řízení. Veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí obsahuje dále v případě rozhodnutí o*

<sup>49</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

<sup>50</sup> PRUDILOVÁ, M. Nový stavební zákon, *Právní rádce*, 2007, č. 3, s. 2

*a) umístění stavby obdobné náležitosti jako náležitosti stanovené v § 9 odst. 1 a 2; její grafická příloha má náležitosti stanovené v § 9 odst. 5,*

*b) změně využití území obdobné náležitosti jako náležitosti stanovené v § 10 odst. 1 a 2; její grafická příloha má náležitosti stanovené v § 10 odst. 5,*

*c) změně stavby obdobné náležitosti jako náležitosti stanovené v § 11 odst. 1 a 2; její grafická příloha má náležitosti stanovené v § 11 odst. 5.*

Se souhlasem dotčených orgánů může stavební úřad uzavřít se stavebníkem veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby nebo terénních úprav, která nahradí stavební povolení, a to za podmínek podle § 161 až 168 správního řádu.<sup>51</sup>

Stavbu lze užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v ohlášení stavby, ve veřejnoprávní smlouvě, v certifikátu autorizovaného inspektora, ve stavebním povolení, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> § 116 stavebního zákona

<sup>52</sup> § 126 stavebního zákona

## 7 Závěr

V této práci jsme se věnovali problematice veřejnoprávní smlouvy. Analyzovali jsme její charakteristické znaky, historický vývoj, členění a pozitivněprávní úpravu. Ta je obsažena zejména ve správním řádu (charakteristika jeho relevantní části pak tvoří jádro této práce) a také v některých dalších právních předpisech.

Nesporným pokrokem úpravy veřejnoprávních smluv ve správním řádu je již samotný fakt, že tato úprava byla po dlouhém očekávání přijata. Na sklonku minulého století se pouze vyskytovalo v zákonech zmocnění k uzavření smlouvy, resp. dohody správněprávního charakteru (srov. např. již zrušený § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, později § 19 odst. 1, § 46 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění). O podrobnější úpravu koordinačních veřejnoprávních smluv se pokusil zákonodárce až novelou zákona č. 128/2000 Sb., jež provedl zákonem č. 313/2002 Sb. Tato novela se však týkala pouze úpravy tzv. koordinačních veřejnoprávních smluv, a to pouze mezi obcemi, netýkala se uzavírání veřejnoprávních smluv mezi veřejnoprávními subjekty na straně jedné a soukromoprávními na straně druhé. To se zákonodárce pokusil změnit a v souvislosti s přípravami nového správního řádu bylo rozhodnuto, že tento „obecný“ správněprávní předpis kodexového typu, by měl obsahovat i obecnou úpravu veřejnoprávních smluv.

Nebereme-li v úvahu některé její problémové stránky spíše legislativně technické povahy (vyplývající zejména z roztříštěnosti právní úpravy v několika hmotněprávních i procesněprávních předpisech), mohou vyvolat největší polemiku poměrně úzké mantinely, které jsou stanoveny pro možnost uzavírání smluv. Vázanost na výslovné zákonné zmocnění je pochopitelná v oblasti státní správy, jakožto jednoho z předpokladu garancí zákonnosti jejího výkonu. To ještě podtrhuje dozor ze strany nadřízeného orgánu, který musí dát k uzavření veřejnoprávní smlouvy v konkrétním případě souhlas. Teprve další vývoj ukáže, jak bude posuzován veřejný zájem, který patří vedle souladu s právními předpisy ke kritériím, na jejichž základě je rozhodováno o vydání souhlasného rozhodnutí.

Sporné však je, zda není příliš svazující podmínka zmocnění zvláštním zákonem pokud se týče územní samosprávy, kde bude jen na legislativě zda a v jakém rozsahu uzavírání těchto smluv povolí. Nabízí se proto řešení v podobě obecnější zmocnění s tím, že by tyto smlouvy podléhaly doзору ze strany státní správy, případně i soudnímu přezkumu, kde by byl posuzován jejich soulad se zákony, což by nepochybně posílilo

samosprávné postavení obcí a krajů a celkově pak decentralizaci územní samosprávy. Současná legislativa správního práva se ubírá především cestou naplnění zásady efektivity ve veřejné správě a správní orgán tak musí mít při uzavírání smluv za cíl plnění úkolů veřejné správy. Gramatickým výkladem správního řádu dojdeme k závěru, že veřejnoprávní smlouvu de lege lata nebude možno uzavřít elektronicky, a to ani za použití institutu zaručeného elektronického podpisu. Mám za to, že vzhledem k rozvoji moderní informační společnosti a jejím silném vlivu na utváření tzv. e-government by de lege ferenda bylo správné a progresivní umožnit subjektům uzavírat veřejnoprávní smlouvy i v elektronické podobě.

## Resumé

Veřejnoprávní smlouva je dvoustranným nebo vícestranným správním úkonem, kterým se zakládá, mění nebo ruší vztahy správního práva. Prostřednictvím těchto smluv může v mezích zákona docházet k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy nebo k úpravě jejich výkonu. Pojem veřejnoprávní smlouvy je naší legislativě i právní vědě znám již více než jedno století.

Veřejnoprávní smlouvy bývají již tradičně členěny na smlouvy subordinanční a koordinační, někdy mezi bývá zařazena také tzv. veřejnoprávní smlouva mezi účastníky. Kritériem je zde to, jaká je pozice kontrahentů takových ujednání.

Právní regulace veřejnoprávních smluv je obsažena především v části páté správního řádu (§ 159 až 170), která se aplikuje na veškeré veřejnoprávní smlouvy, se kterými se můžeme v našem právním řádu setkat. Pro uzavírání veřejnoprávních smluv platí podobné principy, jaké jsou známy z občanského práva pro smlouvy soukromoprávního charakteru, ovšem veřejnoprávní kontraktaci není dána stejně široká smluvní volnost jako kontraktaci soukromoprávní, v některých případech (koordinační smlouvy) je požadován souhlas nadřízeného správního orgánu.

Smlouvy uzavírané podle zákona o obcích jsou dosud nejčastějším případem veřejnoprávních smluv; velmi důležité postavení mají pak například veřejnoprávní smlouvy o výkonu služby obecní policie pro jiné obce. Institut veřejnoprávní smlouvy se ve větší frekvenci vyskytuje také ve stavebním zákoně.

## Summary

A public contract is a bilateral, or multilateral administrative act establishing, amending or abolishing administrative law relationships. Through these contracts the public bodies can transfer their scopes of authorities as well as their authorities themselves, or they can modify their executions. The concept of a public contract has been known to our legislation and our legal science for more than a century.

Public contracts are traditionally divided into subordinating and coordination ones. Also, so-called public contract between parties can be included in. The criterion used here is the position of contractors under such arrangements.

Legal regulation of public contracts is primarily contained in Part V of the Administrative Procedure Code (§ 159-170), which applies to all public contracts within our legal system. The conclusions of public contracts are subjected to similar principles as recognized by the civil law for private law contracts. However, the public contracting is not granted the same kind of contractual freedom as the private law one. There is required in some cases (the coordination contract) a consent of a superior administrative authority.

Contracts concluded under the Municipality Act are still the most common case of public contracts: E.g. a very important position belongs to the public contract on municipal police services provided to other municipalities.

The institution of public contracts also frequently occurs in the Building Act.



## Použité prameny

### Literatura

- HAVLAN, P. *Správní řád*, Praha: ASPI Publishing, 2006
- HENDRYCH, D. *Správní právo, obecná část*, Praha: C. H. Beck, 2004, 5. vydání
- HOETZEL, J. *Československé právo správní, část všeobecná*, Praha: Melantrich, 1937
- JEMELKA, L. a kol. *Správní řád, komentář*, Praha: C. H. Beck, 2009
- KADEČKA, S. Veřejnoprávní smlouvy a návrh správního řádu, *Parlamentní zpravodaj*, 2001, č. 2
- KADEČKA, S. *Základy správního práva pro ekonomy*, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003
- KOLMAN, P. Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky), *Správní právo*, 2007, č. 4
- KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*, Praha: Linde, 2005
- MALAST, J. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu, *Správní právo*, 2009, č. 6
- MATES, P. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení, *Právní fórum*, 2006, č. 7
- ONDRUŠ, R. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, Praha: Linde, 2005
- PABJANOVÁ, K. Veřejnoprávní smlouva a obec, *Právní fórum*, 2007, č. 3
- PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní*, Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1905
- PRUDILOVÁ, M. Nový stavební zákon, *Právní rádce*, 2007, č. 3
- PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, 5. vydání
- VEDRAL, J. *Správní řád, komentář*, Praha: Polygon, 2006
- VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích, *Správní právo*, 2003, č. 2-3
- VOŽENÍLEK, B. O správních dohodách, *Správní právo*, 1979, č. 4

## **Právní předpisy**

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

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

zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě

zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

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

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření

## **Judikáty**

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 3 Ao 1/2007ze dne 13. 3. 2007

## **Ostatní prameny**

Důvodová zpráva k návrhu správního řádu, Obecná část, tisk 201/0

Důvodová zpráva k návrhu správního řádu, zvláštní část, tisk 201/0

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 6

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 52

## Příloha č. 1

### Dohoda o sloučení obcí

#### Účastníci dohody:

**Obec Senomaty se sídlem Senomaty 55, IČO 244384**

**Obec Hostokryje se sídlem Hostokryje 3, IČO 639800**

Účastníci dohody vyjadřují svou vůli ke sloučení obcí Senomaty a Hostokryje a uzavírají na základě § 19 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) (dále jen „zákon“) tuto dohodu o sloučení obcí.

#### **I.**

##### **Termín sloučení obcí**

Obec Senomaty a obec Hostokryje se na základě ustanovení § 24 zákona slučují ke dni voleb do zastupitelstev obcí v roce 2002, tj. k 1. listopadu 2002.

#### **II.**

##### **Název obce a sídlo orgánů obce po sloučení**

Název obce: Obec Senomaty

Sídlo orgánů: Senomaty 55

#### **III.**

##### **Právní předpisy obcí, které byly vydány slučovanými obcemi a zůstanou v platnosti v obci nebo v jejích částech po sloučení**

Obecně závazné vyhlášky vydané obcí Senomaty a obcí Hostokryje zůstanou v platnosti v příslušných částech nově vzniklé obce po sloučení v období od 1.11. 2002 do 31.12.2002. Obecně závazné vyhlášky obce Senomaty číslo 1 až 7 vstoupí v platnost pro celé území obce po sloučení ode dne 1.1. 2003. V případě nutnosti bude v období od 1.11.2002 do 31.12.2002 provedena úprava znění uvedených vyhlášek tak, aby jejich znění odpovídalo novému stavu vzniklému sloučením obcí.

Obecně závazné vyhlášky obce Hostokryje, s výjimkou Obecně závazné vyhlášky o územním plánu, ke stejnému datu pozbývají platnosti.

Obecně závazná vyhláška číslo 8 obce Senomaty o územním plánu a Obecně závazná vyhláška obce Hostokryje o územním plánu zůstanou trvale v platnosti v příslušných částech obce po sloučení.

**IV.**  
**Výčet katastrálních území obce po sloučení**

Katastrální území:

- Senomaty
- Nouzov u Senomat
- Hostokryje

**V.**  
**Určení majetku včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků, právnických osob a organizačních složek slučovaných obcí**

Majetek včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků bude řádně inventarizován ke dni sloučení obcí, tj. k 1.11.2002.

Veškerý majetek slučovaných obcí přechází ke dni sloučení obcí na nově vzniklou obec Senomaty. Nemovitý majetek přecházející na nově vzniklou obec Senomaty je uveden v příloze této dohody.

Ke dni sloučení obcí bude nadále existovat příspěvková organizace Základní škola Senomaty.

Žádné další právnické osoby ani organizační složky zřízené obcemi ke dni sloučení obcí existovat nebudou.

**VI.**  
**Další ujednání**

Zastupitelstvo sloučené obce Senomaty bude ve volebním období 2002 – 2006 jedenáctičlenné.

V Senomatech dne:

V Hostokryjích dne:

.....  
Mgr. Tomáš Valer  
starosta obce Senomaty

.....  
Ing. Petr Kejla  
starosta obce Hostokryje



Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta právnická

Katedra správního práva

## BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Předkládá: Marcela Chlíbková

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Václav Henych

Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta právnická

Katedra správního práva

## BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

### Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Veřejnoprávní smlouvy“  
Předseda Miroslav Čihák jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci  
čerpala z bakalářské práce JUDr. Václava Hrněch



Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta právnická

Katedra správního práva

## BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

### Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala JUDr. Václavu Henychovi za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěl k vypracování této bakalářské práce.  
Předkládá: Marcela Ghlíbková  
Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Václav Henych