

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE
Veřejnoprávní smlouvy
Patrik Tégl

Plzeň 2012

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Veřejnoprávní smlouvy

Studijní program: Právo a právní věda

Obor: Právo

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma: Veřejnoprávní smlouvy zpracoval pod vedením JUDr. Tomáše Loudy CSc., a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni, 18. března 2018

.....

Poděkování

Na tomto místě chci poděkovat vedoucímu své diplomové práce JUDr. Tomáši Loudovi CSc. za pomoc, rady a vstřícný přístup při zpracování této diplomové práce.

Anotace

Tématem této diplomové práce jsou: Veřejnoprávní smlouvy. Jejich právní úprava se řídí zákonem číslo 500/2004 Sb., správní řád, který nabyt účinnosti dne 1. ledna 2006 a nahradil tak správní řád platný od ledna 1968. Nová právní úprava je moderní koncepcí veřejnoprávních smluv. Jako předloha posloužila německá právní úprava. Veřejnoprávní smlouvy jsou jednou z forem činnosti veřejné správy, jsou legálně definovány jako dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Diplomová práce je členěna do devíti částí, které zahrnují jak charakteristiku veřejnoprávních smluv a jejich vývoj, tak jejich procesně-právní úpravu, ale i komparaci české právní úpravy se zahraničními. Součástí diplomové práce je také praktické využívání veřejnoprávních smluv.

Klíčová slova

Veřejná správa, veřejnoprávní smlouva, správní řád, hmotně-právní úprava veřejnoprávních smluv, procesně-právní úprava veřejnoprávních smluv

Annotation

The theme of this thesis is: Public Law Contracts. Their legislation is governed by Act No. 500/2004 Coll., The Administrative Code, which came into effect on 1 January 2006 and replaced the Administrative Code in force since January 1968. The new legislation is a modern concept of public contracts. German legislation served as a model. Public law contracts are one form of public administration activity, they are legally defined as bilateral or multilateral legal acts that create, change or abolish rights and obligations in the field of public law. The diploma thesis is divided into nine parts, which include both the characteristics of public contracts and their development, their procedural-legal regulation, but also the comparison of Czech legal regulations with foreign ones. Part of the diploma thesis is also the practical use of public contracts.

Keywords

Public service, public law contract, administrative order, substantive law of public contracts, procedural rules of public contracts

Obsah

1. ÚVOD	8
2. VEŘEJNÁ SPRÁVA A JEJÍ ČINNOSTI	9
2.1. Správa veřejná a soukromá	10
2.2. Formy činnosti veřejné správy	12
3. VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY – CHARAKTERISTIKA A VÝVOJ	15
3.1. Období před Druhou světovou válkou	16
3.2. Období druhé poloviny 20. století	18
3.3. Vývoj od roku 1990	19
3.4. Aktuální vývoj po roce 2006	20
4. PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU	21
4.1. Veřejnoprávní smlouvy v užším a širším smyslu	23
4.2. Zákonné požadavky na uzavírání veřejnoprávních smluv	24
4.3. Vztah správního řádu a občanského zákoníku k uzavření veřejnoprávní smlouvy	27
4.4. Uzavření smlouvy se souhlasem	28
5. DRUHY VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	30
5.1. Subordinační smlouvy	31
5.1.1. Veřejnoprávní smlouvy subordinační podle stavebního zákona	33
5.1.2. Veřejnoprávní smlouvy nahrazující některé územní rozhodnutí	34
5.1.3. Veřejnoprávní smlouva o provedení stavby nebo terénních úprav	35
5.2. Koordinační smlouvy	39
5.2.1. Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti obcí	41
5.2.2. Veřejnoprávní smlouva o spolupráci mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu	43
5.2.3. Veřejnoprávní smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí	44
5.2.4. Veřejnoprávní smlouva o sloučení obcí a veřejnoprávní smlouva o připojení obce	46
5.3. Zvláštní veřejnoprávní smlouvy	48
5.4. Smlouvy mezi účastníky	50
5.4.1. Veřejnoprávní smlouvy podle horního zákona	51
6. PROCESNĚ-PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	52
6.1. Okamžik uzavření smlouvy	53

6.2. Změna obsahu veřejnoprávních smluv	54
6.3. Výpověď veřejnoprávních smluv	55
6.4. Zrušení veřejnoprávní smlouvy	55
7. SPORY Z VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV	57
8. PŘÍKLADY POZITIVNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY	61
8.1. Počty veřejnoprávních smluv v roce 2018	64
8.2. Koordinační smlouvy s Policií ČR	65
8.3. Bezpečné město - Plzeň	67
8.4. Smlouvy podle zákona o požární ochraně	68
9. KOMPARACE VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV DLE ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU SE UZAHRANIČNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVOU	71
9.1. Německá právní úprava	71
9.2. Rakouská právní úprava	72
9.3. Švýcarská právní úprava	73
9.4. Shrnutí	74
10. ZÁVĚR	75
11. CIZOJAZYČNÉ RESUMÉ	77
12. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	78

1. ÚVOD

Téma veřejnoprávních smluv je v každodenní praxi veřejné správy neuvěřitelně aktuální. Do doby zpracovávání této diplomové práce jsem ani netušil kolik veřejnoprávních smluv se každoročně uzavírá - pro rok 2018 je jich v platnosti hodně přes deset tisíc, před osmi léty to byl zlomek (počítaly se v řádu několika tisíc). Zlom nastal s přijetím nového správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.), který byl dlouho připravován a očekáván. Právě v něm našly veřejnoprávní smlouvy své místo a systematiku. Co je na veřejnoprávních smlouvách tak přitažlivého je (alespoň pro mne) jejich výjimečná povaha daná dvěma aspekty: veřejnoprávní smlouvy, jakožto hmotněprávní institut, jsou upraveny v předpise rize procesním, tedy ve správním řádu. Druhý výrazný aspekt je jejich soukromoprávní charakter včleněný do oblasti práva rize veřejného. Smlouva – již sám o sobě tento termín evokuje elementární pilíř práva soukromého a najednou o něm hovoří celá část pátá správního řádu (tj. předpisu práva veřejného). A co víc, veřejnoprávní smlouva narušuje ono výsostné postavení veřejné správy a jejího autoritativního rozhodování. Nadto mohou v některých případech nahrazovat vydání individuálního správního aktu. Souhrnně řečeno: jedná se o nesmírně zajímavý právní institut, který postupem času nabývá na významu, a jsem přesvědčen, že zdaleka ještě nedosáhl vrcholu svého užívání.

Diplomová práce je členěna do kapitol, v jejichž rámci je cílem podat ucelený pohled na veřejnoprávní smlouvy, poskytnout komplexní pohled na jejich právní úpravu a také příklady jejich užívání v praxi. V závěru budou učiněny návrhy právní úpravy *de lege ferenda*. Užito bude metod výkladových, logických i komparativních. V úvodní kapitole je podán obecný přehled veřejné správy a jejích činností tak, aby byl dán kontext právě veřejnoprávním smlouvám. Jak jsem již zmínil, jsou veřejnoprávní smlouvy hojně využívány až v posledních letech, a to přesto že nejsou našemu právnímu řádu ničím neznámým. V další kapitole se proto věnuji krátkému historickému exkurzu, kde poukazuji na to, jak moc dokázaly veřejnoprávní smlouvy rozvířít právnícké vody již v dobách Rakousko-Uherského mocnářství, ale i to, jak byly po roce 1950 téměř vytlačeny z našeho právního řádu. Poté následují kapitoly, v nichž se obšírně věnuji nejen druhům veřejnoprávních smluv a vysvětlení rozdílů, následně jejich procesněprávní úpravě. V předposlední kapitole se věnuji veřejnoprávním smlouvám v praxi (poskytuji nejen statistická data, ale i konkrétní příklady veřejnoprávních smluv). Nakonec je zařazena komparace s právní úpravou ve vybraných evropských zemích – zejména s Německem, jehož právní úprava byla vzorem naší.

2. VEŘEJNÁ SPRÁVA A JEJÍ ČINNOSTI

Veřejnou správou je obvykle (v tom nejširším obecném měřítku) chápána správa věcí veřejných ve veřejném zájmu. Najít jedinou obecnou pozitivní definici veřejné správy je v podstatě nemožné, neboť z hlediska juristického je pro vědu správního práva takové zobecnění téměř nemožné. Je nadmíru složité popsat juristickým přístupem tak složitou věc, jakou správa bezpochyby je. Přesto se několik zajímavých pohledů na definování správy v obecné rovině objevilo. Za citaci zcela jistě stojí definice prof. JUDr. Jiřího Pražáka, který ji vymezil jako „*činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti*“.¹ Právě pojem veřejná správa je nesmírně důležitý pro širší chápání problematiky. V době socialistického zřízení byl pojem veřejná správa nahrazen pojmem státní správa – tedy správy vykonávané jedinými nositeli, a to orgány státu. Ty na sebe přenesly veškerou správu věcí veřejných a jasně tak určili tezi: „*jen státní orgány jsou způsobilé a oprávněné dbát o obecné blaho a rozhodovat co je třeba za tímto účelem činit.*“²

Tím byla defacto popřena možnost existence občanské společnosti, k níž jsme se navrátili po listopadu 1989. Stát se vrátil ke koncepci, kdy přestal být jedinou autoritou, nositelem veřejné správy. Zrušil svůj monopol a delegoval některé činnosti na jiné nositele veřejné správy – z hlediska předmětu této diplomové práce jde především o samosprávné svazky.

Veřejnou správu lze chápat v jejím formálním a materiálním pojetí. Ve formálním smyslu je veřejná správa chápána jako činnost organizačních jednotek a osob, jimiž jsou buď správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy anebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy. V materiálním pojetí chápeme veřejnou správu jako činnost státních (nebo jiných veřejných institucí), která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní. Tedy formální hledisko chápe veřejnou správu jako souhrn institucí (jako organizací, úřad), v materiálním pak jako určitý druh činností, tj. spravování. S materiálním pojetím pak souvisí pozitivní a negativní vymezení veřejné správy, přičemž vymezení pozitivní naráží na řadu překážek souvisejících s šíří objemu a forem správních činností, jež se v čase mění v závislosti na úkolech, které jsou veřejné správě dány. Jako všeobecně nejzdařilejší lze uvést zřejmě: veřejná správa je činností, při jejímž výkonu jsou správní úřady (orgány) vázány ve své činnosti nejen právními

¹ Pražák J., Právo veřejné. Díl druhý: právo správní. Praha, 1905, s. 1.

² Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 498

předpisy, ale též rozhodnutími vyšších úřadů (orgánů). Takovéto vymezení platí pro zřejmě nejširší část veřejné správy (byť jsou zde logické výjimky jako např. činnost samospráv).³ Snad nejuvstíženěji popisuje snahy o pozitivní vymezení veřejné správy výrok E. Forshoffa: „*Veřejná správa může být jen popsána, nikoli definována.*“

Negativní materiální vymezení veřejné správy je proti tomu přijímáno mnohem otevřeněji a lze jej dohledat i v naší vědě správního práva. Toto vymezení vychází z dělby státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní, přičemž moc soudní i zákonodárnou lze velmi dobře pozitivně vymezit. Proto se pro negativní materiální vymezení veřejné správy používá abstrakce: veřejná správa je souhrnem činností, které není možno kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví.

2.1. Správa veřejná a soukromá

Po vymezení veřejné správy je třeba uvést základní rozdíly mezi správou veřejnou a soukromou. V obecné rovině je základní rozdíl spatřován v tom, jaký zájem je jejím výkonem sledován – tedy jde-li o zájem soukromý nebo veřejný.

Veřejnou správu, jak již bylo řečeno, lze chápat jako správu věcí veřejných, ve veřejném zájmu, realizovanou veřejnoprávními subjekty. V případě veřejné správy lze jednoznačně poukázat na fakt, že veřejná správa je na rozdíl od soukromé mnohem více vázána právem. Jedná se o správu převážně vrchnostenskou (autoritativní), přičemž její nositelé jsou vázáni právem i ústavními zásadami - čl. 2 odst. 3 Ústavy: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“ a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“⁴ V případě veřejné správy hovoříme o enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, tj. je dovoleno jen, co je výslovně stanoveno. Enumerativností rozumíme úplný výčet, pretenzemi možnosti zasahovat.

Proti tomu se soukromou správou jsou velmi často spojovány jako charakteristické rysy: hospodářská činnost, správa soukromých záležitostí soukromými osobami, jež sledují vlastní zájem a řídí se jen vlastní vůlí. Hovoříme zde o zásadě legální licence, jež je klíčovou pro soukromé právo (je dovoleno vše, co právo nezakazuje).

³ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 475.

⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění (dále jen „Ústava České republiky“) a Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.), v platném znění

Existuje několik teorií, které usilují o jasné vymezení soukromé a veřejné sféry, přičemž mnohdy vycházejí z obdobného členění, jako je-li vymežováno právo soukromé a veřejné:

- zájmová teorie: veřejná správa je vykonávána ve veřejném zájmu a soukromá v zájmu soukromém. Veřejná správa je regulována právem veřejným, soukromá soukromým. Tato teorie byla vyjádřena již římským právníkem Ulpiánem: „*Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*“ (Veřejné právo je to, které se týká římského státu, soukromé to, které se týká prospěchu jednotlivců). Zájmová teorie naráží na to, že není vždy možno jasné stanovit co je veřejné a co soukromé;
- mocenská (subordinační) teorie: vychází z postavení subjektů jednotlivých vztahů, které zde vznikají. V oblasti veřejné správy jsou subjekty (resp. vykonavatelé) v nadřazeném postavení a mohou tak své rozhodnutí prosazovat i proti vůli těch, vůči nimž je směřováno. V oblasti soukromé správy pak mají subjekty postavení rovné. Byť je tato teorie blízká pojetí veřejné správy, není v současné době akceptovatelná univerzálně (např. v případě veřejnoprávních smluv nejde při jejich uzavírání o nerovné postavení smluvních stran, ale o klasické rovné postavení; ani jedna strana nemůže autoritativně nařizovat uzavření smlouvy);
- organická teorie (subjektů): vychází z postavení adresáta správy vůči jejím subjektům (vykonavatelů). V případě správy soukromé tak adresát činí dobrovolně, ve veřejné správě může postavení (vztah) vznikat bez ohledu na jeho vůli. Organická teorie získává oblibu, byť a ni ona nedokáže bezezbytku odpovědět na to, jaký je rozdíl mezi soukromou a veřejnou správou;
- formální organická teorie: veřejné právo je soubor takových právních předpisů, které za oprávněné nebo povinné subjekty pokládají výlučně nositele veřejné správy. Toto pojetí je problematické zejména s ohledem na fakt, že mnohé předpisy veřejného práva upravují jak záležitosti státu (nebo jiného nositele veřejné moci), tak občanů nebo jiných subjektů.⁵

⁵ Erichsen, H. U., Martens, W., Allgemeines Verwaltungsrecht. 9. Vyd. Berlin, 1992, s. 20

- ekonomizující teorie: rozdíl mezi veřejnou a soukromou správou shledává v tom, že soukromá správa sleduje přírůstek užitku, veřejná správa blaho komunity. Také tato teorie není univerzální, neboť ani s jejím použitím nelze stanovit jasnou hranici soukromé-veřejné;
- teorie potřeb: vychází z teze, že veřejná správa se řídí především politickými potřebami, které jsou formulovány mimo ni (vládou, zastupitelstvy), zatímco soukromá správa sleduje zejména zájmy ziskové (tržní).

2.2. Formy činnosti veřejné správy

Činnost veřejné správy vykonávají subjekty (nositelé) veřejné správy na základě zákona, zpravidla prostřednictvím svých orgánů, jež jsou oprávněny jednat jménem příslušného subjektu a zavazovat jej. Formy činnosti veřejné správy je možné charakterizovat jako „*cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám.*“⁶ Formy správní činnosti lze dělit z různých hledisek – jako základní lze uvést kritérium, které klade důraz na to, zda určitý úkon veřejné správy může mít právní důsledky nebo nikoliv. Právě toto hledisko umožňuje rozlišovat formy správní činnosti podle míry jejich právní závaznosti, míry právní významnosti, účelnosti apod.⁷ Formy činnosti veřejné správy jsou nejčastěji členěny takto:

- formy jednostranné nebo dvou a vícestranné: tedy podle toho, zda postačuje úkon jedné strany, nebo musí jít o úkony více stran. Většina úkonů veřejné správy je autoritativní, tedy jednostranná, ale již s ohledem na téma této diplomové práce, lze se běžně setkat i s dvou a vícestrannými úkony – typicky smlouvy (veřejnoprávní smlouvy);
- abstraktní nebo konkrétní činnosti: abstraktnost spatřujeme buď v druhovém vyjádření věci (např. školství, doprava apod.), nebo v neurčitém počtu adresátů (např. fyzické osoby, občané starší 15 let apod.), anebo současně v obou uvedených znacích. Konkrétnost pak spatřujeme u konkrétního určení věci, nebo

⁶ Skulová, S., Základy správní vědy. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 82

⁷ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 171

jmenovitým vymezení osob, anebo u obou těchto znaků současně. V oblasti veřejné správy je právo vydávat abstraktní akty spojováno s výkonem vrchnostenské správy;

- zda způsobují bezprostřední právní důsledky a bez těchto důsledků. V této souvislosti je nutno zmínit názorový rozpor, kdy Dušan Hendrych zastává jasně stanovisko, že je nutno vždy odmítnout dělení forem správních činností na právní a neprávní, neboť všechny formy správních činností (faktické úkony nevyjímaje) mohou být uplatněny ve veřejné správě, jen pokud mají právní základ. Naopak Pavel Průcha používá pojmosloví právní a neprávní formy realizace veřejné správy a Milan Kindl hovoří v této souvislosti o činnosti právně zavazující a právně nezavazné;⁸
- vnější a vnitřní formy činnosti: tedy zda směřují dovnitř organizačního systému veřejné správy nebo vně. Rozhodující jsou činnosti směřující vně. Vnitřní formy činnosti mají vůči nim postavení podpůrné, jsou ale nezastupitelné.

Kombinací výše uvedených kritérií pak můžeme formy činností veřejné správy rozdělit do různých systémů. „*Formy činnosti veřejné správy jsou projevy vůle vykonavatele správy, s nimiž správní právo spojuje určité právní následky. Formami činnosti veřejné správy rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy ve výsledek sám.*“⁹ Mezi tyto formy pak zařazujeme:

- správní předpisy – abstraktní formy správní činnosti
- správní akty – správní rozhodnutí
- veřejnoprávní smlouvy
- faktické zásahy
- jiné úkony správy – právně nezavazující úkony

Z výše uvedeného seznamu forem činností veřejné správy je nejtypičtější skupinou správních úkonů správní akty. Správní akt je jednostranný právní úkon (rozhodnutí), kterým

⁸ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 174

⁹ Průcha, P., Základní pojmy a instituty správního práva, 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 49

správní úřad v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.¹⁰ Ve správních aktech se nejsilněji projevuje mocenský charakter veřejné správy, ale také její výkonná povaha, stejně tak jako povaha podzákonná a nařizovací. Správní akty lze členit na normativní správní akty (nařízení), či individuální správní akty (rozhodnutí) – toto dělení odpovídá tomu, zda je správní akt výsledkem normotvorné činnosti správních orgánů, nebo výsledkem aplikace práva. Pokud správní akt směřuje dovnitř organizačního systému veřejné správy, lze je dělit na interní normativní akty (tj. služební instrukce) a individuální služební akty (tj. služební pokyny).

Formy správní činnosti je třeba dělit také podle obsahu a povahy. Dle obsahu je dělíme na materiální právní (upravující hmotněprávní postavení adresátů) a procesní (upravující postavení adresátů ve správním řízení). Dle povahy rozlišujeme správní akty konstitutivní (zakládají, ruší, mění vztahy správního práva), deklaratorní (autoritativně zjišťujících, prohlašujících existenci nebo vlastnost a potvrzujících již existující vztahy správního práva).

Veřejnoprávním smlouvám jako formě činnosti veřejné správy je věnována tato diplomová práce a budou podrobně rozebrány v následujících kapitolách.

Faktické úkony. Patří sem například bezprostřední zákrok, faktický pokyn nebo použití donucovacích prostředků) mají pro adresáty činnosti veřejné správy přímé důsledky. Setkáváme se s nimi v okamžiku, kdy nelze z důvodů naléhavosti postupovat cestou vydání individuálního správního aktu, nebo jsou prostředkem k vynucení již existující povinnosti (exekuční úkon). I tyto úkony se musejí uplatnit (stejně jako jiné formy činnosti veřejné správy) v zákonném rámci daným zejména v ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR.¹¹ Faktické úkony jsou obvykle neformální, vyslovované ústně.

¹⁰ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 194

¹¹ Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon

3. VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY – CHARAKTERISTIKA A VÝVOJ

Platnou právní úpravu veřejnoprávních smluv nacházíme ve správním řádu v §159 a následujících. „*Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, která zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*“. ¹² Z tohoto ustanovení jasně vyplývá odlišení veřejnoprávních smluv od běžných smluv soukromoprávních (uzavíraných v souladu s občanským zákoníkem). Režim veřejnoprávních smluv upravují normy správního práva, rozdílné jsou i důsledky rozporu smlouvy se zákonem a rozdílný je také režim řešení sporů ze smlouvy. Na nezákonné ustanovení veřejnoprávní smlouvy se hledí jako na nezákonný správní akt. Spory z veřejnoprávních smluv jsou řešeny ve správním soudnictví nebo správní cestou.¹³

Právní úprava veřejnoprávních smluv není v Českém právním řádu ničím novým, byly upraveny v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (do zákona byly zavedeny novelou č. 313/2002 Sb. s účinností od 12. července 2002). V souvislosti s přípravou nového správního řádu bylo rozhodnuto, že veřejnoprávní smlouvy budou zahrnuty do jeho úpravy, proto od 1. ledna 2006 najdeme jejich právní úpravu v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (v ustanoveních § 154 a n. jak již bylo uvedeno). Přijetí nového správního řádu bylo vyvoláno potřebou reagovat na společenské i právní změny ve společnosti a stručnosti (a tedy již i nedostatečnosti) právní úpravy zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Při přípravě nové úpravy správního řízení lze v části veřejnoprávních smluv najít jasnou inspiraci pro jejich začlenění právě do správního řádu, a upuštění od myšlenky samostatné kodifikace ve speciálním zákoně, v německé právní úpravě správního řádu (Öffentlich-rechtlicher Vertrag § 54-62).

Samotný pojem (označení) veřejnoprávní smlouvy není jednoznačné. Veřejnoprávní smlouva¹⁴ je pojem širší oproti pojmu smlouva správněprávní. V teorii je možné setkat se také s označením veřejná smlouva¹⁵ nebo správní dohoda.¹⁶ Je možné setkat se i s tím, že veřejnoprávní smlouvy jsou řazeny některými autory mezi správní akty (např. prof. JUDr. Jiří Hoetzel). Z věcného hlediska je zřejmě nejvýstižnější označení „správněprávní smlouva“, s nímž se můžeme setkat zejména v právní teorii rakouské a německé.

¹² Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹³ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 238

¹⁴ Vavřínek F., Stručný přehled zřízení správního. Praha: Všehrd, 1931, s. 76 a n.

¹⁵ Hoetzel, J., Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich, 1937, s. 272 a n.

¹⁶ Voženílek, B., O správních dohodách. Správní právo, 1979, s. 4

Historický vývoj veřejnoprávních smluv na našem území lze z hlediska časového rozdělit na celou řadu období. Pro potřeby této diplomové práce jsem s pohledem na společenské události rozdělil jejich vývoj na čtyři základní etapy: období před Druhou světovou válkou, období druhé poloviny 20. století, vývoj od roku 1990 a úpravu veřejnoprávních smluv po roce 2006 (tj. aktuální právní úpravu).

3.1. Období před Druhou světovou válkou

Toto období je charakteristické nejen bouřlivými diskusemi o tom, co je (není) veřejnoprávní smlouva, ale také postupným teoretickým vymezováním jejich forem, smluvních stran a v neposlední řadě jejich náležitostí. Právní úpravu veřejnoprávních smluv můžeme velmi dobře vysledovat již do dob Rakouského císařství (tj. před 8. červnem 1867), kdy již bylo rozlišováno mezi smlouvou soukromoprávní a veřejnoprávní. Řadu dokladů lze dohledat nejen v soudních rozhodnutích, ale zejména zákoně o obecním zřízení 7/1864 zemského zákoníku (tj. v zákoně obecním z 16. dubna 1864 pro království České). Právě v této právní normě je možno dohledat několik druhů veřejnoprávních smluv, z nichž řada se dochovala i do současné právní úpravy (např. veřejnoprávní smlouva o společném výkonu působnosti).¹⁷ Již v této době se objevují první silné hlasy právníků, kteří říkají, že nelze skloubit tyto veřejnoprávní smlouvy s podstatou veřejného práva. Odkazoval na patrnou nerovnost mezi státem a občanem, jež brání vzájemným smluvním vztahům (paktům). Nejsilněji byl slyšet původem Rakušana Otto Mayera. V Čechách zazníval a silně rezonoval názor významného právníka prof. JUDr. Jiřího Pražáka, který v jejich pojmu dokonce viděl protimluv *contradicto in adjecto*. Opačný názor zastával další z významných právních teoretiků Georg Jellinek – podle jeho názoru bylo zapotřebí dohody na základě smluvní vůle s občanem tam, kde stát v rámci výkonu svého impéria již zasahuje do jeho individuální sféry. Právní teoretik, zastánce vídeňské školy, A. Merkl považoval veřejnoprávní smlouvy za správní akty, které jsou závislé na spolupůsobení druhé strany. Veřejnoprávní smlouvy následně vymezil jako „*dohody o právech a povinnostech, jsou-li vykonávány správními orgány*“.¹⁸ Význačný český profesor správního práva JUDr. Jiří Hoetzel řadil veřejnoprávní smlouvy ve shodě s A. Merkelem mezi správní akty. Ty rozlišoval na jednostranné

¹⁷ Vedral, J., Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. In Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 284

¹⁸ Pošvát, J., Obecné pojmy správního práva. Brno: ČSAS Právník, 1946, s. 82

a dvoustranné - a právě jimi byly veřejnoprávní (veřejné) smlouvy. Zároveň však upozorňoval na fakt, že se jedná o „*nejspornější část veřejného práva vůbec.*“¹⁹

Zatímco ve své knize *Nauka o správních aktech* z roku 1907 zaujímá prof. Hoetzel k veřejnoprávním aktům spíše obezřetný postoj, o dvacet let později již v jeho *Slovníku veřejného práva Československého* najdeme nejen konkrétní vymezení veřejnoprávních smluv, ale také jejich obecné náležitosti. Profesor Hoetzel zde uvádí, že veřejné právo nesestává jen z norem kogentních, ale také dispozitivních, neboť zákon nemůže předvídat všechny eventuality správněprávních vztahů. V další publikaci prof. Hoetzel uvádí jako předpoklady nutné pro vznik veřejné smlouvy tyto čtyři podmínky:²⁰

- 1. souhlasný projev vůle alespoň dvou stran, které jsou si právně zcela rovnocenné;*
- 2. projevy stran dějí se ve vzájemném vztahu, učinění projevu v očekávání souhlasného projevu druhého;*
- 3. právní následky smlouvy se týkají samých smluvníků;*
- 4. tato následky náležejí v tom, že se mezi smluvními stranami zakládá, mění nebo ruší poměr veřejného práva.*

Dále zde profesor JUDr. Hoetzel rozdělil veřejné smlouvy do tří skupin podle subjektů, které je mezi sebou uzavírají, a to na:

- 1. smlouvy mezi státem a občanem, kde jsou si stát i občan, jak již bylo řečeno výše rovnocenní;*
- 2. mezi veřejnoprávními svazy (jedná se o nejčastější druh veřejných smluv);*
- 3. mezi osobami soukromými.²¹*

Co do formy nebyla právní úprava jasná (pozitivně vymezena) – prvorepublikové právo tuto otázku neupravovalo. Vycházelo se proto z formálních požadavků na tu kterou veřejnoprávní korporaci. Zcela se ale odmítala představa o konkludentním uzavření smlouvy a naopak se zdůrazňovala písemná forma na úkor ústní.²² Dále profesor Hoetzel uvádí, že veřejná smlouva není exekučním titulem (nestanoví-li tak přímo zákon), pročež případné spory z ní neprojednávají se před obecným soudem, ale před správními úřady. Bez zajímavosti není fakt, že zásady formulované prof. Hoetzlem najdeme i v platné právní

¹⁹ Hoetzel, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík & Kohout, 1907, s. 62 a n.

²⁰ Hoetzel, J., *Československé správní právo: Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 255

²¹ Tamtéž, s. 258

²² Hoetzel, J., *Československé správní právo: Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 279

úpravě (soulad s veřejným zájmem, účelností, zachování důvěryhodnosti veřejné správy, posuzování smlouvy podle skutečného stavu).

Dalším význačným právníkem, právním filozofem a státovědcem, který se zaobíral problematikou veřejnoprávních smluv, byl profesor JUDr. František Weyr. O veřejnoprávních smlouvách pojednával jako o zvláštním druhu správních aktů, k jejichž platnosti je vždy třeba dohody s právními subjekty, jichž se daný akt měl týkat.

Profesor F. Weyr na základě toho rozeznával mezi touto dohodou (jakožto veřejnoprávní smlouvou) a správním aktem samotným, který byl následně vydáván na jejím základě. Klasickým příkladem pak mohou být jím uváděné situace: *„přijímání zřízenců do státní služby, nebo úmluvy vedoucí ke změnám v obvodech veřejnoprávních korporací (příkladně sloučení obcí).“*²³

3.2. Období druhé poloviny 20. století

Toto období lze charakterizovat jako čas útlumu využívání veřejnoprávních smluv. Poválečné období, potažmo období let padesátých až devadesátých je ve společnosti poznamenáno socialistickým zřízením, jemuž se podřizovalo i právo, a to nejen správní. Není proto divu, že veřejnoprávní smlouvy (pro něž se v této době užívá pojmu správní dohoda)²⁴ nejsou nikterak hojně využívány.

Lze konstatovat, že k jejich omezenému využívání dochází zejména na úrovni národních výborů a státní či jinou socialistickou organizací o sdružení prostředků. Takováto možnost musela být výslovně stanovena zákonem. V takovém případě by se z dnešního pojetí jednalo o tzv. smlouvy subordinační (národní výbor pak vykonával státní správu). Existoval i případ smluv z dnešního pohledu koordinačních – jednalo se o smlouvy mezi národními výbory, či mezi národním výborem a státní či družstevní organizací o společném použití prostředků s tím, že zamýšleného cíle dohody nebylo možno dosáhnout jinak.

Pojem správní dohody na konci sedmdesátých let definoval Bohumil Voženílek, který ji popsal jako zvláštní právotvornou formu správní činnosti spočívající na normách správního práva, při níž vznikají administrativněprávní vztahy s právy a povinnostmi shodným projevem

²³ Weyr, F. Československé právo správní: Část obecná (Organisace veřejné správy a řízení správní). Brno: Čes. Akadem. Spolek Právník, 1922, s. 78

²⁴ Rys, R., Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi. Veřejná správa 2006, s. 33

vůle účastníků, z nichž nejméně jedním je správní orgán, který formou dohody vykonává svou působnost.²⁵

3.3. Vývoj od roku 1990

S návratem k demokratickému zřízení bylo zapotřebí přijmout i řadu legislativních změn, které by reagovaly na nově vznikající společenské vztahy. Pro pochopení je nutno připomenout, že stále platí velmi „krátký“ správní řád - zákon č. 71/1967 Sb., který má pouhopouhých pětadesát paragrafů. Úprava veřejnoprávních smluv se proto objevuje (mimo jiné)²⁶ v zákoně o obcích (č. 367/1990 Sb.). Veřejnoprávní smlouvy jsou zde pojmenovány jako dohody, ale svým obsahem odpovídají veřejnoprávním smlouvám.²⁷ Tato úprava pro praxi postačovala, ale jevila se nejen jako nesystémová (zařazením do zákona o obcích), ale i z hlediska úpravy nekomplexní (neupravuje vznik, druhy, odpovědnost z veřejnoprávních smluv).

První pokus o komplexní úpravu problematiky veřejnoprávních smluv přišel s navrhovanou novelou správního řádu (předložena v roce 2001, ale neschválena). Proto byla přijata úprava veřejnoprávních smluv v komplexnějším měřítku až v novele zákona o obcích č. 128/2000 Sb. Nadále bylo ale možno postupovat podle smluv uzavřených podle starého zákona o obcích, neboť v novém chybělo ustanovení, které by zabránilo přípustnosti nepravé retroaktivity. Zde se uplatnila zásada continuity výkonu veřejné zprávy.²⁸ S účinností od 1. ledna 2003²⁹ byly vloženy paragrafy 66c až 66e byly upraveny nejen obecné podmínky, ale i platnost, změny a zrušení veřejnoprávních smluv.³⁰

Nevýhodou tohoto řešení (byť bylo s ohledem na stále nepřijatou novelu správního řádu jedinou možností) bylo to, že upravovalo jen veřejnoprávní smlouvy uzavírané v souladu se zákonem o obcích. K vyřešení situace došlo až přijetím nového správního řádu (zákon č. 200/2004 Sb., v platnosti od 1. ledna 2006). Společně s jeho přijetím byly vypuštěny již zmiňované paragrafy 66d a 66e zákona o obcích a paragraf 66c novelizován

²⁵ Voženílek, B., O správních dohodách. Správní právo. 1979, 4, s. 200

²⁶ Další úpravu veřejnoprávních smluv bylo možno najít také v zákoně č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, v zákoně č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, nebo v zákoně č. 133/1985 Sb. o požární ochraně

²⁷ Například znění § 23 odst. 1 z.č. 367/1990 Sb. o obcích: Pokud obec není schopna sama zabezpečit řádný výkon přenesené působnosti podle § 22, ani neuzavře dohodu o zabezpečení výkonu přenesené působnosti jinou obcí téhož okresu, určí okresní úřad, že tuto působnost bude vykonávat pověřený obecní úřad.

²⁸ Vedral, J., Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. In Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 284

²⁹ K úpravě došlo novelou zákona č. 313/2002 Sb.

³⁰ Rys, R., Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi. Veřejná správa. 2006, č. 33

ve znění: „Pro veřejnoprávní smlouvy se užití ustanovení správního řádu, není-li v zákoně o obcích stanoveno jinak.“

3.4. Aktuální vývoj po roce 2006

Platné právní úpravě veřejnoprávních smluv budou věnovány následující kapitoly, proto jen velmi stručný přehled. Zásadní obrat nastává s přijetím správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) kde je veřejnoprávním smlouvám věnována část pátá. Úprava veřejnoprávních smluv je zde obecná, tj. navazuje na ni řada speciálních úprav v dalších zákonech. Aplikační přednost těchto úprav veřejnoprávních smluv je stanovena již v úvodním ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu.³¹ Jako příklad takové úpravy je možno uvést jak zákon o obcích (zákon č. 553/1991 Sb.), tak zákon o obecní policii (z. č.129/2000 Sb.), které jsou tak svojí povahou v oblasti veřejnoprávních smluv vůči správnímu řádu *lex specialis*.

Dlužno podotknout, že úprava veřejnoprávních smluv v části pátá správního řádu není vyčerpávající. Správní řád v ustanovení § 170 říká: „Při postupu podle této části se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení.“

Za zmínku jistě stojí i to, že úprava hmotněprávního institutu (jakým smlouvy nepochybně jsou) byla vtělena do předpisu ryze procesního. Důvod je nasnadě – hmotněprávní úprava správnímu právu chybí. Mohlo být přikročeno k úpravě samostatným zákonem, nicméně inspirací nám byla úprava Německá, kde (jak již bylo uvedeno dříve v této práci), jsou veřejnoprávní smlouvy součástí správního řádu.

³¹ Zákon. Č. 500/2004 Sb., správní řád: Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup

4. PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU

Jak již bylo uvedeno, základní vymezení pojmu veřejnoprávní smlouva podává ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu: „*Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.*“³² Ze znění odstavce prvního lze tedy dovodit, že veřejnoprávní smlouvy mají povahu konstitutivní, přičemž jejich prostřednictvím může docházet k přesunu působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy na další subjekty. Může ale docházet také k úpravě způsobu výkonu takové pravomoci nebo působnosti. Veřejnoprávní smlouvy se tak mohou stát nástrojem zapojování dalších subjektů do plnění úkolů veřejné správy.³³ Dále je možné konstatovat, že s ohledem na mocenskou podstatu veřejné správy a s ohledem na administrativně-právní regulaci souvisejících společenských vztahů představují veřejnoprávní smlouvy atypickou formu realizace veřejné správy.³⁴

Právní úprava veřejnoprávních smluv v platném správním řádu nepodmiňuje uzavření veřejnoprávní smlouvy pouze tehdy, pokud je jednou ze smluvních stran orgán veřejné správy,³⁵ ale i dvěma subjektům, které jsou svojí podstatou soukromými osobami.³⁶ U nás nejsou tyto smlouvy v praxi příliš časté, nicméně zákon je předjímá a umožňuje. V souvislosti s uvedeným je nutno připomenout, že oblast správního práva musíme chápat v širším smyslu – neomezit naše zkoumání jen na některou výseč, ale brát v potaz celé spektrum oblastí, jakými je například právo finanční, životního prostředí, sociálního zabezpečení, které byly postupem času ze správního práva vyčleněny.³⁷

Lze shrnout, že uzavírání veřejnoprávních smluv je v nejširším měřítku nutno vnímat jako moderní formu demokratické veřejné správy, která musí být službou veřejnosti. Cílem moderní veřejné správy je učinit svoji službu flexibilní, lépe reagující na konkrétní potřeby vycházející z veřejného zájmu.³⁸ V rámci veřejnoprávních smluv je jasně patrná snaha o zařazení „dohody“, na níž panuje shoda, před jednostranným, autoritativním rozhodnutím.

³² Zákon č. 500/2002 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

³³ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 291 a n.

³⁴ Průcha, P., Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Brno: Doplněk, 2007, s. 308

³⁵ Vedral, J., Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. In Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 284

³⁶ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 237

³⁷ Kolman, P., Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. Právo. 2009, 2, s. 9

³⁸ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 237

Pojem smlouva je typickým institutem práva soukromého (je upravena občanským zákoníkem v ustanovení § 1724 a následujících).³⁹ Lze toto ustanovení vztáhnout také na veřejnoprávní smlouvy? Můžeme si zde pomoci rozsudkem Nejvyššího soudu: „*Mnohé právní předpisy soukromého práva obsahují též normy veřejnoprávní povahy a naopak veřejnoprávní úprava se často neobejde bez uplatnění institutů práva soukromého.*“⁴⁰ Pojem smlouva je všeobecně chápán dvou a vícestranný právní úkon, jehož uzavření je třeba dvou jednostranných právních úkonů: nabídky (oferty) a přijetí (akceptace). Sama smlouva tak vzniká okamžikem souhlasného projevu vůle všech smluvních stran. Toto všeobecně platné vnímání lze v přeneseném smyslu použít i na veřejnoprávní smlouvy. Proces vzniku je zcela totožný, ale pro vznik některých veřejnoprávních smluv je třeba navíc souhlasu správního orgánu (souhlas je zde nedílnou součástí, bez jeho udělení nelze smlouvu řádně uzavřít) a také rovnost stran je spíše relativní. V případě subordinačních smluv (budou vysvětleny v další kapitole) dochází k rovnosti stran až v okamžiku samotného uzavření smlouvy. Navíc je nutno vnímat fakt, že vrchnostenský charakter veřejné správy musí být v nezbytné míře zachován i v případě uzavření smluvního vztahu mezi orgánem veřejné moci a soukromým subjektem – po uzavření subordinační smlouvy bude orgán veřejné moci vystupovat vůči druhé straně v nadřazeném postavení.⁴¹ Pokud je uzavřena koordinační veřejnoprávní smlouva, pak k nerovnosti smluvních stran neshledáme – nicméně i tak musíme mít stále na paměti, že proti soukromoprávním smlouvám je i v případě koordinačních smluv (stejně jako subordinačních) předmětem smlouvy výkon veřejné správy.

Uvedené však neznamená, že by orgány veřejné správy nemohly uzavírat se soukromými osobami klasické soukromoprávní smlouvy. Právě naopak, příkladem mohou být například smlouvy uzavřené podle zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních společnostech a družstvech (o obchodních korporacích). Předmětem těchto smluv jsou typicky majetkoprávní vztahy, nikoliv veřejnoprávní vztahy. Při výkonu vrchnostenské moci, kdy se jedná o záležitosti v souvislosti s výkonem veřejné správy, se předpokládá uzavření veřejnoprávní smlouvy.⁴²

Podstatným je právě veřejnoprávní obsah smluv, tedy že jejich účelem zajištění plnění určených veřejných úkolů, resp. úkolů veřejné správy. Toto tvrzení je nutno chápat v souvislostech: v řadě případů dochází k uzavírání veřejnoprávních smluv místo vydání

³⁹ Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník: Smlouvou projevují strany vůli zříditi mezi sebou závazek a řídit se obsahem smlouvy

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. 32 Odo 1104/2005

⁴¹ Mates, P., Veřejnoprávní smlouvy podle Obecního zřízení. Právní fórum, 2006, č. 7, s. 257

⁴² Sládeček, V., Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 164

správního aktu jako aktu vrchnostenského, ovšem vrchnostenský charakter si přesto do jisté míry zachovávají, neboť správní akt může být někdy následně vydán jako určitá (zákonem předpokládaná) sankce za nesplnění veřejnoprávní smlouvy.⁴³

Lze tedy shrnout, že právní úprava veřejnoprávních smluv se rozpadá pravidelně na „úroveň“ třech právních předpisů. Primárně vždy musí existovat právní norma v oblasti veřejného práva, jež opravňuje subjekty veřejné správy tuto smlouvu uzavřít. Půjde většinou o speciální zákony (například zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon). Dále se při uzavírání veřejnoprávní smlouvy samotné bude postupovat dle části páté správního řádu, ovšem pouze tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon jinak - viz § 1 odst. 2 správního řádu (určité odchylky stanoví např. zákon o obcích), jež obsahuje obecnou úpravu veřejnoprávních smluv. Konečně se při postupu dle části páté správního řádu obdobně použijí ustanovení části první, (jež vymezuje základní zásady činnosti správních orgánů), a přiměřeně ustanovení části druhé, (jež obsahuje obecná ustanovení o správním řízení), správního řádu. A dále nestanoví-li správní řád jinak, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku. Výslovně je v § 170 správního řádu stanoveno, která ustanovení občanského zákoníku se nepoužijí.

4.1. Veřejnoprávní smlouvy v užším a širším smyslu

Jak již bylo uvedeno veřejnoprávní smlouvy lze uzavírat nejen mezi orgánem veřejné moci a soukromým subjektem, ale také mezi dvěma (více) subjekty navzájem, přičemž ani jeden není nositelem veřejné správy. V právní teorii se proto setkáváme s pojmy „veřejnoprávní smlouvy v užším a širším smyslu“. O smlouvy v užším smyslu se jedná v případě, je-li minimálně jedním kontrahendem této smlouvy subjekt veřejné správy.⁴⁴ Veřejnoprávní smlouvy v užším smyslu je pak možno rozdělit na smlouvy subordinační a koordinační (oběma typům bude věnována samostatná kapitola této práce). Obsahem smlouvy je pak přesun působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy, nebo úprava způsobu jejich výkonu (tj. plnění úkolů veřejné správy).

O veřejnoprávních smlouvách v širším smyslu pak hovoříme v případě, kdy smluvními stranami jsou subjekty, z nichž ani jeden není nositelem veřejné správy. Obsahem smlouvy samotné může být přenos veřejnoprávní povinnosti, ale může jím být i řada dalších právních institutů, například uzavření smíru či jiná dohoda k odstranění rozporů nebo nejasností mezi smluvními stranami. V případě širšího chápání veřejnoprávních smluv lze

⁴³ Sládeček, V., *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 165

⁴⁴ Hendrych, D., *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 256

tedy uvažovat i o veřejnoprávních obsahových prvcích ve smlouvě, jež má převážně soukromoprávní charakter. Pro příklad lze uvést případ, kdy na základě smlouvy právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, které společně provozují určité prostory, lze dohodnout, že povinnosti na úseku požární ochrany bude plnit jiná osoba než vlastník prostor; součástí smlouvy musí být určení odpovědné osoby.⁴⁵

Tomuto širšímu pojetí veřejnoprávních smluv odpovídá také členění smluv ve správním řádu, kde jsou vyjma již jmenovaných smluv (užšího pojetí – subordinační a koordinační) uvedeny i smlouvy dle ustanovení § 162 správního řádu, které se označují jako smlouvy mezi účastníky (účastníky se zde rozumí osoby, které by byly nebo jsou účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu).⁴⁶

Z výše uvedeného je patrné, že při klasifikaci veřejnoprávních smluv je zejména v případě širšího pojetí zapotřebí extenzivního výkladu rozsahu působnosti páté části správního řádu. Důvodem pro příklon k tomuto pojetí je mimo jiné dán tím, že kategorizace veřejnoprávních smluv provedená v ustanovení § 160 až 162 správního řádu na smlouvy subordinační a koordinační a smlouvy mezi účastníky není vyčerpávající, ale vypočítává jen nejobvyklejší typy veřejnoprávních smluv.⁴⁷

4.2. Zákonné požadavky na uzavírání veřejnoprávních smluv

Zvláštní zákony obvykle stanoví minimální obsahové náležitosti smlouvy (*essentialia negotii*), například § 3a zákona č. 553/1991 Sb., v platném znění. Za zmínku stojí, že některé smlouvy musí obsahovat dohodu o způsobu úhrady nákladů vzniklých v souvislosti s jejich plněním a ujednání o délce trvání smlouvy. Smlouvy dle ustanovení § 161 pak obsahují též náležitosti, jež by jinak byly obsaženy v rozhodnutí. Je-li rozhodnutí podmíněno závazným stanoviskem, musí smlouva obsahovat i podmínky v něm obsažené. Kromě těchto povinných ujednání lze také dohodnout (to platí nejen pro koordinační smlouvy) možnost vypovědět smlouvu dle § 166 odst. 2 a možnost podat návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy dle § 167 odst. 1 písm. a) správního řádu. Výpověď je třeba předem písemně dohodnout, a to již v samotné smlouvě, včetně výpovědní doby. Vedle toho se v § 48 odst. 2 zákona o obcích objevuje, že smlouva mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu musí obsahovat způsob odstoupení účastníků od smlouvy a vypořádání majetku. Jedná se o specifický způsob zániku

⁴⁵ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 237

⁴⁶ Malast, J., K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. Správní právo. 2009, 6, str. 341

⁴⁷ Vedral, J., Správní řád – komentář. Praha: Polygon, 2006, s. 908

smlouvy, jež lze použít pouze pro uvedenou smlouvu. Přestože při postupu dle části páté správního řádu nelze použít ustanovení občanského zákoníku o odstoupení od smlouvy, bude třeba účinky odstoupení od smlouvy vykládat v souladu s úpravou v občanském zákoníku, tzn. odstoupením se smlouva od počátku ruší. Proto také zákon požaduje, aby ve smlouvě bylo dohodnuto i vypořádání majetku. S ohledem na nepoužitelnost ustanovení o odstoupení od smlouvy na úpravu veřejnoprávních smluv, je třeba uvedené ustanovení považovat za výjimečné.

Správní řád upravuje základní předpoklady, jež musí splňovat všechny veřejnoprávní smlouvy. Lze je rozdělit do osmi skupin, a to:

- požadavek souladu veřejnoprávní smlouvy se zákony a ostatními právními předpisy, zákaz jejich obcházení a požadavek souladu s veřejným zájmem (§ 159 odst. 2).

Pojem veřejného zájmu není tímto požadavkem definován, má tedy do jisté míry charakter stanovení obecných mezí správního uvážení pro správní orgán, který s uzavřením veřejnoprávní smlouvy vyslovuje souhlas. Toto uvážení je limitováno konkrétním veřejným zájmem vyjádřeným ve zvláštních zákonech (například zájem na ochraně přírody). „*Veřejné zájmy se tak mohou dostávat, byť zřídka, do vzájemných kolizí.*“⁴⁸ Soulad s veřejným zájmem lze tedy spatřovat zejména v v obecné prospěšnosti takové smlouvy – bude prospěšná pro výraznou většinu osob v dotčeném území, nebo v rámci jiného celku,⁴⁹

- uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a musí sledovat plnění úkolů veřejné správy (§ 159 odst. 3)

„*Toto ustanovení dopadá generálně na všechny veřejnoprávní smlouvy a lze jej chápat tak, že o snižování důvěryhodnosti veřejné správy by šlo například v případě, kdy by smlouvy byly sice v souladu se zákonem, ale byly by nemorální*“⁵⁰

⁴⁸ Vedral, J., Správní řád – komentář. Praha: Polygon, 2006, s 910

⁴⁹ Havla, P., Veřejnoprávní smlouvy In Kadlečka, S. a kol. Správní řád. Praha: Aspi, 2006, s. 376

⁵⁰ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád: komentář. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 579

- požadavek na posuzování veřejnoprávní smlouvy vždy podle jejího skutečného obsahu (§ 159 odst. 4).
Požadavek na posuzování dle skutečného obsahu je logickým požadavkem zákonodárce. Pro posouzení smlouvy je vždy rozhodující fakt, zda splňuje veřejnoprávní podmínky – tj. zda upravuje práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Pokud tento požadavek nesplňuje, nebude se jednat o veřejnoprávní smlouvu, byť tak bude označena,⁵¹
- přezkum veřejnoprávní zákonnosti veřejnoprávní smlouvy (§ 165 odst. 1).
Zrušena musí být nejen nezákonná veřejnoprávní smlouva, ale zrušena musejí být i případná dílčí ustanovení jinak platné veřejnoprávní smlouvy, pokud jsou v rozporu se zákonem. Zrušení se však netýká správních úkonů učiněných na základě takové smlouvy (ustanovení) vůči třetím osobám;
- pravidla pro uzavírání veřejnoprávních smluv, jakož i pro jejich změnu, výpověď nebo zrušení (§ 166 odst. 1).
Vyžadována je písemná forma jak pro vznik, tak výpověď veřejnoprávní smlouvy. Výpověď je možná jen tehdy, byla-li ve smlouvě tato možnost ujednána a společně s tím i výpovědní doba;
- příslušnost správních orgánů k řešení sporů z veřejnoprávních smluv (§ 169).
Spory rozhoduje dle zákonem stanovených pravidel buď ministerstvo vnitra, pokud jde o smlouvy koordinační (uzavřené dle ust. § 160), příslušný krajský úřad, společně nadřízený správní orgán, nebo správní orgán, který k ní udělil souhlas;
- odkaz na základní pravidla činnosti správních orgánů a na ustanovení o správním řízení vydávání správních aktů), jakož i přiměřené použití občanského zákoníku (s výlukou použití některých jeho ustanovení – např. o neplatnosti, o relativní neúčinnosti, o odstoupení od smlouvy.⁵²

⁵¹ Mates, P., Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. Právní fórum, 2006, 7, s. 259

⁵² Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 239

4.3. Vztah správního řádu a občanského zákoníku k uzavření veřejnoprávní smlouvy

Uzavírání veřejnoprávních smluv je ve své podstatě modifikovaným postupem pro uzavírání smluv soukromoprávních. Platí zde obdobné principy právní s tím, že uzavírání veřejnoprávních smluv je více vázáno kogentností úpravy správního řádu; tj. zákon přímo zakazuje možnost odchýlit se od požadovaného postupu. S tím ale vyvstává řada otázek: S ohledem na ustanovení § 170 správního řádu vyvstává otázka, co lze považovat za písemnou formu, resp. zda „písemnost“ posuzovat dle § 37 odst. 4 správního řádu, či dle § 40 odst. 4 občanského zákoníku. Vzhledem k tomu, že se nejedná o podání, ale o návrh na uzavření smlouvy dle § 163 odst. 1, resp. o jeho písemné přijetí lze dovodit, že písemnou formu můžeme posuzovat podle platného občanského zákoníku. O uzavření smlouvy se nevede správní řízení, což ale neznamená, že již zahájené správní řízení by nemohlo být ukončeno uzavřením veřejnoprávní smlouvy, srov. § 161 odst. 2, ale jedná se o specifický druh kontraktace modifikovaný povahou veřejnoprávní smlouvy. Ustanovení § 163 odst. 1 upravuje hmotněprávní úkon, zatímco podání dle § 37 odst. 1 je úkon procesní.

Obecná úprava uzavírání smlouvy v občanském zákoníku se řídí zásadou, že jde o dva vzájemně obsahově shodné projevy vůle skládající se z oferty a akceptace (jak již bylo popsáno dříve). Sama akceptace pak nabývá účinnosti okamžikem jeho dojití druhé straně (oferentovi) – tím dochází k samotnému uzavření smlouvy. Z této zásady vychází též úprava pojatá správním řádem. Ve všech případech uzavírání veřejnoprávní smlouvy musí být projevy vůle všech smluvních stran učiněny písemně a na téže listině. Veřejnoprávní smlouva uzavíraná mezi přítomnými je uzavřena okamžikem připojení podpisu poslední smluvní strany, což v podstatě koresponduje s obecnou úpravou, neboť přijetí návrhu a dojití navrhovateli se odehraje v jednom okamžiku. Probíhá-li kontraktace mezi nepřítomnými, je smlouva uzavřena až okamžikem, kdy dojde adresátem řádně podepsaný návrh, popřípadě, je-li adresátů více, posledního z nich, navrhovateli.⁵³

V prvním případě je tedy smlouva uzavřena okamžikem podpisu poslední strany, ve druhém případě okamžikem dojití podepsaného návrhu smlouvy navrhovateli. Uvedené

⁵³ Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S., Správní právo procesní. Eurolex Bohemia, Praha 2005, str. 250 a násl.

by bylo možno na základě § 170 dovést i bez výslovné úpravy ve správním řádu – kupříkladu úprava německá uzavírání smlouvy neobsahuje vůbec.

Výše uvedené by se dalo shrnout – návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy musí v souladu s ustanovením § 163 správního řádu splňovat tyto požadavky:

- písemná forma; ta je v souladu s ustanovením správního řádu dodržena, je-li návrh učiněn elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem. Naopak nelze za něj považovat ústní návrh učiněný do protokolu,⁵⁴
- projev vůle musí směřovat k uzavření smlouvy,
- projev vůle je určen jedné nebo více fyzickým či právnickým osobám. Týká se i státu a jiných veřejnoprávních korporací,⁵⁵
- návrh je dostatečně určitý (musí být patrné, kdo jej činí, komu je adresován, jaký má být obsah a jak má být smlouva uzavřena),
- vůle ofertanta uzavřít za navrhovaných podmínek veřejnoprávní smlouvu a řídit se jí. „*V návrhu může být stanovena i neodvolatelnost návrhu veřejnoprávní smlouvy.*“⁵⁶

4.4. Uzavření smlouvy se souhlasem

V případech, kdy je třeba k uzavření smlouvy souhlasu správního orgánu (§ 160 odst. 5, § 162 odst. 1), je smlouva uzavřena dnem, kdy tento souhlas nebude právní moci. V teorii je souhlas obvykle definován jako úkon správního orgánu, který se uděluje předběžně. Navazuje na něj další právní skutečnost. Tomuto teoretickému pojetí však zákonná konstrukce neodpovídá. Zmiňované ustanovení je v zásadním rozporu jak s výše uvedenou obecnou úpravou kontraktace, tak i ustanovením § 164 odst. 2. Pokud vyjdeme z dikce „k uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu“, dospějeme jazykovým výkladem k závěru, že získání souhlasu je nezbytným předpokladem k podpisu a uzavření smlouvy dle § 164 odst. 2. Získání souhlasu (nabytí právní moci rozhodnutí) tedy předchází samotnému uzavření smlouvy. Stanoví-li se však v § 164 odst. 3 v druhé části věty, že smlouva je uzavřena dnem, kdy souhlas nabude právní moci, činí taková podmínka dané ustanovení nesouladným, vnitřně rozporným. Nabude-li rozhodnutí o udělení souhlasu

⁵⁴ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád: komentář. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 577

⁵⁵ Kadlečka, S., Správní řád. 1. Praha: ASPI, 2006, str. 388

⁵⁶ Jemelka, L., Slováček, J., Veřejnoprávní smlouvy. Právní rozhledy. 2007, 11, s. 395

s uzavřením smlouvy právní moci, má to ex lege za následek uzavření smlouvy. Podepisování nemá na uzavření smlouvy v tomto případě vliv, neboť smlouva je již uzavřena. Smlouva, resp. návrh a jeho přijetí, však podepsána být musí (srov. § 164 odst. 1).

Ve zvláštních předpisech lze najít ustanovení, jež konstruuji některé podmínky pro uzavření smlouvy odchylně od správního řádu. Tak např. v § 48 zákoně o obcích se u smluv mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu specificky stanoví, že taková smlouva musí být předem schválena zastupitelstvy obcí, jinak je neplatná.⁵⁷ Neplatnost veřejnoprávních smluv ale není ve správním řádu upravena a nelze použít úpravu v občanském zákoníku (srov. § 170), neboť neplatnost je pojmově u veřejnoprávních smluv vyloučena.

Stejně jako u individuálních správních aktů se i zde presumuje správnost, resp. bezvadnost smlouvy. Případné vady veřejnoprávních smluv se odstraňují postupem dle § 165. Vadná je smlouva, jež byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, přičemž se může jednat jak o vadu spočívající v postupu při uzavírání smlouvy (např. před uzavřením o ní nehlasovalo zastupitelstvo obce dle § 55 odst. 4 zákona o obcích), tak též o vadu spočívající ve smlouvě samotné, tj. např. předmětem smlouvy je, co jím být nemůže, chybí zákonné náležitosti smlouvy, smlouva byla uzavřena mezi subjekty, jež k tomu nejsou oprávněny.

Vady veřejnoprávních smluv se nenapravují (jak již bylo uvedeno výše), ale vadnou smlouvu, popřípadě její část, je třeba vždy zrušit. Není-li tedy návrh smlouvy předem schválen, nejde o neplatnost, nýbrž je smlouva uzavřena v rozporu se zákonem a musí být zrušena.

⁵⁷ Zmínky o neplatnosti jsou zřejmě pozůstatky právní úpravy z doby před přijetím zk. č. 313/2002 Sb. Úpravu se však do dnešního dne nepodařilo uvést do souladu se zněním správního řádu

5. DRUHY VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV

Tradičně dělí doktrína veřejnoprávní smlouvy na koordinační, subordinační a smlouvy mezi účastníky. Právní úpravu nalezneme ve správním řádu, u smluv mezi účastníky i v řadě speciálních zákonů. Pro dělení veřejnoprávních smluv je podstatné, kdo je jejími smluvními stranami.

Za koordinační smlouvy lze označit dvou či vícestranný právní úkon, jehož účastníky jsou pouze subjekty veřejné správy, jež zakládá, mění nebo ruší vztahy v oblasti veřejného práva a jež tyto subjekty uzavírají za účelem plnění svých úkolů. Cílem takových smluv je zajistit efektivnější výkon veřejnosprávních úkolů stran takové smlouvy.

Subordinačními smlouvami rozumíme ty, kde je na straně jedné správní orgán a druhé straně adresát veřejnoprávního působení. Klasifikace smluv jako subordinačních by však neměla vést k omylu v chápání postavení smluvních stran – nejedná se o vztah vzájemné podřízenosti smluvních stran. Subordinační smlouvy je třeba chápat v širším měřítku, tedy jako smlouvy, které jsou uzavírány namísto vydání individuálního správního aktu (správní orgán má možnost učinit nabídku a uzavřít s adresátem smlouvu, která takové individuální rozhodnutí nahrazuje).

Smlouvy mezi účastníky jsou zvláštním typem veřejnoprávních smluv upravení v § 162 správního řádu. Jedná se o smlouvy mezi dvěma subjekty, z nichž ani jeden není nositelem veřejné správy. Obsahem smlouvy je přenos veřejnoprávní povinnosti, případně také uzavření smíru či jiné dohody, která směřuje k odstranění neshod a sporů mezi smluvními stranami. Jako klasický příklad bývá v odborné literatuře uváděna smlouva podle § 2 odst. 2. zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

Vyjma těchto tří druhů veřejnoprávních smluv se můžeme setkat ještě s jedním druhem, o němž zatím právní teorie vede spory. Jedná se například o smlouvy podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny. Zde je třeba konstatovat, že je reálné předpokládat, že typy veřejnoprávních smluv dle správního řádu nelze považovat za výlučné – zvláštní zákony mohou upravit i jiný typ veřejnoprávní smlouvy. Je však jisté, že i na tyto „zatím nezařazené“ typy veřejnoprávních smluv se plně použijí obecná ustanovení správního řádu, tj. dle platné právní úpravy ustanovení § 159 a § 163 až 170.

5.1. Subordinační smlouvy

Jak již bylo uvedeno – subordinačními smlouvami jsou míněny ty smlouvy, které upravují vzájemná práva a povinnosti smluvních stran, z nichž jedna je správním orgánem (jednajícím jménem subjektu veřejné správy) a další stranou (stranami) je subjekt (fyzická nebo právnická osoba), vůči nimž směřuje výkon veřejné správy. Tyto smluvní strany musí mít plná procesní práva účastníků⁵⁸, jako kdyby probíhalo řízení podle druhé části správního řádu. Subordinační veřejnoprávní smlouvy mohou být uzavírány „*upravují věci, které by jinak museli být řešeny vrchnostensky. Subordinace zde nevyjadřuje nerovnost subjektů, nýbrž poukazuje především právě na uvedený aspekt (označení se týká obsahu projevu vůle, který by bylo možno vyjádřit i ve správním aktu)*“.⁵⁹ Autoritativní akt pak nahrazuje veřejnoprávní smlouvu až v případě jejího nedodržení – pokud smluvní strana neplní smluvně převzaté povinnosti, nahradí správní úřad smluvní povinnost správním aktem.⁶⁰ Smlouva i zůstane i nadám v platnosti (je-li to s ohledem na dílčí porušení smluvní povinnosti možné, jinak smlouva zaniká). Z výše uvedeného však nelze dovodit, že uzavření subordinační smlouvy nelze mít za autoritativní vrchnostenské rozhodnutí, jímž by orgán veřejné správy vyhověl žádosti osoby, která chce veřejnoprávní smlouvu uzavřít.⁶¹ Takové pojetí by šlo přímo proti účelu subordinačních veřejnoprávních smluv. Také je třeba vnímat, že návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy nemůže být správním orgánem chápán jako návrh na zahájení řízení.

Nezbytnou podmínkou, jež musí být při uzavírání subordinační smlouvy naplněna, je zákonné zmocnění k jejímu uzavření, tj. možnost uzavřít takovou smlouvu musí být výslovně stanovena ve zvláštním zákoně, samotný předpoklad existence těchto smluv ve správním řádu není sám o sobě dostatečný. Další z nezbytných podmínek je souhlas osob, jež by byly účastníky dle ustanovení § 27 odst. 2. a 3 správního řádu:

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

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

⁵⁸ Hovoříme o účastnících v souladu s ustanovením § 27 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu

⁵⁹ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 246

⁶⁰ Skulová, S., et. Al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 368

⁶¹ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 263

S ohledem na to, že se jedná o uzavření smlouvy (tj. ani jedna ze stran nemůže být nucena, nebo o jejím souhlasu nemůže být autoritativně rozhodnuto jinou smluvní stranou), mají výše uvedení účastníci smlouvy podstatně silnější postavení, než pokud by byl předmět smlouvy řešen v běžném správním řízení.⁶² S ohledem na to, že cílem uzavírání veřejnoprávních smluv není obcházení správního řízení, lze dovodit (byť toto zákon přímo nestanoví), že souhlas by si měli smluvní strany před podpisem subordinační veřejnoprávní smlouvy vyžádat také od těch osob, jež by byly účastníky dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a); tj. osoby dotčené, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Při získávání souhlasu postupuje správní orgán v souladu s ustanovením § 168 správního řádu. Pokud by se správnímu orgánu nepodařilo souhlasy získat, může od sjednávání veřejnoprávní smlouvy upustit a zahájit běžné správní řízení. V tomto řízení by mohl využít veškeré podklady, které do té doby získal při vyjednávání veřejnoprávní smlouvy.

Opačným případem je situace, kdy správní řízení probíhá, tj. bylo již zahájeno podle části druhé správního řádu a na návrh účastníka (nebo také správního orgánu samotného) může dojít k zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. h) a následnému uzavření veřejnoprávní smlouvy v souladu s ustanovením § 161 správního řádu:

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

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

Subordinační veřejnoprávní smlouvy je možno dělit několika různými způsoby. Dle právní teorie, kterou používá emeritní profesor Dušan Hendrych, se jedná o tři základní podskupiny:

- úkony zákonem výslovně označené jako veřejnoprávní smlouvy;
- úkony výslovně považované za veřejnoprávní smlouvy podle soudní judikatury, nebo výkladem právní praxe;
- úkony, jejichž veřejnoprávní povahu lze dokládat výlučně doktrinálně.⁶³

⁶² Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., Správní řád: komentář. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 588

⁶³ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 263

Do první skupiny patří veřejnoprávní smlouvy, jež mohou nahrazovat individuální správní akt, který by předmět smlouvy řešil vrchnostensky. Jako příklad smluv patřících do první skupiny lze uvést smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí (např. o umístění stavby) a veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení. Jak je patrné, budeme se tedy nejčastěji setkávat se smlouvami uzavřenými dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Typickým zástupcem smluv druhé skupiny dle Dušana Hendrycha jsou veřejnoprávní smlouvy na poli podpory zaměstnanosti. Příkladem zde mohou být smlouvy uzavírané podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dohoda o zabezpečení pracovní rehabilitace, o vytvoření chráněného místa apod.). Druhou skupinou budou smlouvy uzavírané podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. V obou případech můžeme zařazení těchto smluv pod veřejnoprávní smlouvy subordinační s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.⁶⁴

Veřejnoprávní smlouvy ze třetí skupiny je poměrně těžké vymezit, neboť jsou mezi veřejnoprávní řazeny „jen“ právní naukou, protože s názory jednotlivých znalců práva mohou lišit. Nespornými jsou proto snad jen dohody uzavřené podle zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon) a dohody o realizaci programů na snižování emisí látek znečišťujících ovzduší – tj. v souladu se zákonem č. 86/2006 Sb., o ochraně ovzduší.

5.1.1. Veřejnoprávní smlouvy subordinační podle stavebního zákona

Zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon) hned ve svých úvodních ustanoveních (konkrétně v § 4 odst. 1) výslovně předpokládá uzavírání subordinačních veřejnoprávních smluv v případech, kdy tak stavební zákon stanoví. Tyto subordinační smlouvy mají uzavírat na jedné straně orgány územního plánování nebo stavební úřady s žadateli na straně druhé. Subordinační smlouvy mají nahradit vydání správního rozhodnutí. Z dikce zákona je tedy možno dovodit, že se jedná o klasický příklad subordinačních smluv, které jsou plnohodnotnou alternativou k vydání správního aktu.

⁶⁴ Rozsudky nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007 čj. 2 Afs 173/2006-86 a ze dne 4. 4. 2011 čj. 7 As 99/2011-77

5.1.2. Veřejnoprávní smlouvy nahrazující některé územní rozhodnutí

Tuto subordinační smlouvu může uzavřít stavební úřad jako vykonavatel veřejné správy s osobou, která jej o vydání územního rozhodnutí požádá. Veřejnoprávní smlouvou ale nelze nahradit jakékoli územní rozhodnutí. I zde je podmínkou uplatnění veřejnoprávní smlouvy přímé zákonné zmocnění. Stavební zákon takové zmocnění dává; v souladu s § 78a lze nahradit územní rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území a rozhodnutí o změně vlivu stavby na využití území veřejnoprávní smlouvou. K uvedeným rozhodnutím je za použití extenzivního výkladu možno přiřadit také územní rozhodnutí o změně stavby.⁶⁵

Stavební zákon podmiňuje uzavření smlouvy závazným stanoviskem dotčených orgánů veřejné správy a účinnost smlouvy souhlasem všech osob, které by jinak byly účastníky územního řízení (jak již bylo uvedeno v předešlé kapitole, je to příklad toho, kdy účastníci řízení mají silnější postavení při uzavírání smluv, než jak by tomu bylo v případě klasického správního řízení). Samotné obsahové náležitosti veřejnoprávní smlouvy se shodují s obsahovými náležitostmi územního rozhodnutí: označení smluvních stran a osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení. Přílohou je projektová dokumentace (v rozsahu předkládané ke stavebnímu řízení). Pro další náležitosti se použije obdobně ustanovení § 5 a 6, které jako další náležitosti uvádí zejména:

- druh a účel povolované stavby a u dočasné stavby dobu jejího trvání;
- parcelní čísla pozemků podle katastru nemovitostí, na kterých se stavba povoluje;
- podmínky pro provedení stavby, popřípadě také podmínky pro užívání stavby či odstranění stavby;
- zabezpečení plnění požadavků uplatněných dotčenými orgány;
- ujednání o povinnosti stanovení či oznámení termínu zahájení stavby, název a sídlo stavebního podnikatele, který stavbu provede;
- stanovení termínu dokončení stavby;
- možnosti ujednání o tom, že stavbu lze užívat jen na základě kolaudačního souhlasu.

Stavební úřad má povinnost na projektovou dokumentaci uvést číslo jednací a datum uzavření veřejnoprávní smlouvy.

⁶⁵ Hendrych, D., Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 264.

Další náležitosti pak stanovuje správní řád, který se použije s výjimkou § 167 odst. 3, týkajícího se rozhodnutí správního orgánu o žádosti strany, která nesouhlasí se zrušením veřejnoprávní smlouvy. Příslušný stavební úřad musí vyvěsit informaci o návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy na úřední desku úřadu, a to na dobu 8 dnů. V případě schválení smlouvy pak vyvěsí oznámení o jejím uzavření po vyznačení účinnosti na úřední desce po dobu 15 dnů. Účinky veřejnoprávní smlouvy zanikají uplynutím 2 let od její účinnosti, není-li dohodnuta doba delší, nejvíc ale 5 let. Obdobně pozbývá smlouva účinnosti sdělením žadatele, že od záměru upustil. Účinnost smlouvy lze prodloužit.

Přezkum smlouvy je možný z moci úřední v přezkumném řízení podle § 94 a n. správního řádu. Přezkumné řízení lze zahájit nejpozději do 1 roku od účinnosti veřejnoprávní smlouvy. Jednání, které je v rozporu s veřejnoprávní smlouvou, může dojít k naplnění skutkové podstaty správního deliktu. „*Stavební zákon neřeší přechod práv a povinností ze smlouvy na právního nástupce, proto se ro tento případ dovozuje přechod práv a zachování rovnosti postavení účastníků.*“⁶⁶

5.1.3. Veřejnoprávní smlouva o provedení stavby nebo terénních úprav

V souladu s ustanovením § 116 stavebního zákona je možné uzavřít veřejnoprávní smlouvou o provedení stavby nebo terénních úprav, a nahradit tak vydání stavebního povolení (tzn. existenci zákonného zmocnění k uzavření subordinační smlouvy). Také v tomto případě je příslušný stavební úřad (obecný nebo speciální), u něhož by jinak stavebním o povolení žádal. Uzavřít subordinační smlouvu je možno i v případě, pokud stavebník již o povolení zažádal a řízení již bylo zahájeno.

Co do podmínek, jež musí být k uzavření smlouvy splněny, stejně jako podmínek nabytí její účinnosti a také obsahových náležitostí smlouvy, lze konstatovat, že jsou shodné jako v případě veřejnoprávních smluv nahrazujících některá územní rozhodnutí (viz výše).

⁶⁶ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 95 ze dne 11.6.2010. Dostupný z [www: http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx)

Jediným rozdílem tak zůstává to, že náležitosti obsahu veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby nebo terénních úprav jsou upraveny vyhláškou č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního úřadu

5.1.4. Veřejnoprávní smlouvy subordinační podle zákona o zaměstnanosti

Zatímco správní řád hovoří ve své páté části o veřejnoprávních smlouvách, některé zákony tuto terminologii nepoužívají. Příkladem budiž zákon č. 128/200 Sb. o obcích, nebo zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen zákon o zaměstnanosti). Oba jmenované zákony shodně používají termín dohoda. Terminologický rozdíl však není důvodem pro vyloučení institutu veřejnoprávních smluv, neboť obsahově se pojmy shodují. Toto tvrzení je možno opřít například o judikaturu Nejvyššího správního soudu stejně jako k platnému znění správního řádu, který stanovil jako rozhodující kritérium pro určení veřejnoprávní smlouvy materiální hledisko. Proto nelze s ohledem na povahu a charakter smluv uzavíraných podle zákona o zaměstnanosti pochybovat o tom, že se o veřejnoprávní smlouvy jedná.⁶⁷ Jeden rozdíl oproti předešlým příkladům veřejnoprávních smluv zde však existuje – v případě smluv uzavíraných podle zákona o zaměstnanosti, nejsou tyto alternativou k vydání správního aktu (jako tomu bylo v případě stavebního zákona). V případě zákona o zaměstnanosti můžeme hovořit o přenosu částí působnosti správního orgánu na soukromoprávní fyzickou nebo právnickou osobu. Uzavřením těchto koordinačních smluv tak správní orgán přenáší (byť jen z části) své pravomoce na subjekty (fyzické a právnické osoby) soukromého práva.

5.1.5. Veřejnoprávní smlouva o zřízení nebo vymezení chráněného pracovního místa

Zákonné zmocnění pro uzavření veřejnoprávní smlouvy je možné najít v ustanovení § 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti: „*Pracovním místem zřízeným pro osobu se zdravotním postižením se rozumí pracovní místo, které zaměstnavatel zřídil pro osobu se zdravotním postižením na základě písemné dohody uzavřené s Úřadem práce. Na zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením poskytuje Úřad práce zaměstnavateli příspěvek. Pracovní místo zřízené pro osobu se zdravotním postižením musí být takovou osobou*

⁶⁷ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. února 2000, č. j. 16 Ca 343/98-1
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82

obsazeno po dobu 3 let.“ Právě tento odstavec umožňuje Úřadu práce (jakožto správnímu orgánu) uzavřít veřejnoprávní jak veřejnoprávní smlouvu o zřízení chráněného pracovního místa, tak i veřejnoprávní smlouvu o vymezení chráněného pracovního místa. Takovou smlouvu může Úřad práce uzavřít nejen se zaměstnavatelem, ale i se samotnou osobou se zdravotním postižením, a to v případě, že se rozhodne vykonávat samostatnou výdělečnou činnost.

Smlouva (resp. dohoda dle dikce zákona o zaměstnanosti) se uzavírá na základě žádosti o zřízení chráněného pracovního místa nebo žádosti o vymezení chráněného pracovního místa, která musí splňovat obsahové náležitosti stanovené zákonem: identifikační údaje účastníků dohody, charakteristiku chráněného pracovního místa, závazek zaměstnavatele, že chráněné pracovní místo bude obsazováno pouze osobami se zdravotním postižením, určení dne, od kterého bude chráněné pracovní místo obsazeno, dobu, po kterou bude pracovní místo osobou se zdravotním postižením obsazeno, výši příspěvku, jeho specifikaci a způsob jeho úhrady, podmínky, za kterých bude příspěvek poskytován, určení způsobu, jakým bude prokazováno plnění sjednaných podmínek, podmínky a termín zúčtování poskytnutého příspěvku, závazek zaměstnavatele vrátit příspěvek, pokud mu byl jeho zaviněním poskytnut neprávem, a ujednání o vypovězení dohody.⁶⁸

5.1.6. Veřejnoprávní smlouva o zabezpečení pracovní rehabilitace

Pracovní rehabilitací se pro účely zákona o zaměstnanosti rozumí *„souvislá činnost zaměřená na získání a udržení vhodného zaměstnání osoby se zdravotním postižením, kterou na základě její žádosti zabezpečují krajské pobočky Úřadu práce a hradí náklady s ní spojené. Žádost osoby se zdravotním postižením obsahuje její identifikační údaje; součástí žádosti je doklad osvědčující, že je osobou se zdravotním postižením.“*⁶⁹ Pracovní rehabilitace zahrnuje především poradenskou činnost zaměřenou na volbu zaměstnání, povolání nebo jiné výdělečné činnosti a teoretickou a praktickou přípravu pro tuto činnost.

Ze zákona zabezpečuje pracovní rehabilitaci (společně úhradou nákladů s ní spojených) příslušná krajská pobočka Úřadu práce. Zákon o zaměstnanosti ale dává v § 69 odst. 1 zákonné zmocnění pověřit pracovní rehabilitací jinou právnickou či fyzickou osobu, a to na základě uzavřené dohody (veřejnoprávní smlouvy). Zákon o zaměstnanosti

⁶⁸ Zákon číslo 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ustanovení § 75 odst. 6

⁶⁹ Zákon číslo 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ustanovení § 69 odst. 2

nepodmiňuje dohodu zvláštními požadavky kladenými na fyzickou nebo právnickou osobu, je tak dán prostor pro fyzické nebo právnické osoby, které se specializují na pomoc osobám se zdravotním postižením, především v rámci podporovaného zaměstnávání.⁷⁰

Dohoda musí obsahovat identifikační údaje účastníků dohody, identifikační údaje osoby, pro kterou je pracovní rehabilitace určena, obsah a délku pracovní rehabilitace, místo a způsob jejího provedení, způsob, výši a podmínky úhrady nákladů na zabezpečení pracovní rehabilitace, způsob kontroly plnění sjednaných podmínek, způsob ověření získaných znalostí a dovedností, podmínky a termín zúčtování poskytnuté úhrady nákladů, závazek fyzické nebo právnické osoby vrátit poskytnutou úhradu v případě nedodržení sjednaných podmínek nebo jejího poskytnutí neprávem a ujednání o vypovězení dohody. Bez splnění těchto zákonných požadavků není možno dohodu sjednat.

Co se týče nákladů, rozlišují se náklady právnické či fyzické osoby pověřené zabezpečením pracovní rehabilitace jako jsou režijní náklady nebo přímé náklady vynaložené na pracovní rehabilitaci a náklady na straně účastníka pracovní rehabilitace jako například prokázané jízdny výdaje.⁷¹

5.1.7. Veřejnoprávní smlouva o vytváření veřejně prospěšných pracovních míst

Jako poslední příklad dohody dle zákona o zaměstnanosti je možno uvést dohodu o vytváření veřejně prospěšných míst. Zákonné zmocnění je možno hledat v ustanovení § 112 zákona o zaměstnanosti. Dohoda se sjednává mezi Úřadem práce na straně jedné a zaměstnavatelem na straně druhé. Dohodu se zaměstnavatel zavazuje vytvářet pracovní příležitosti a místa ve formě veřejně prospěšných prací.

Pod pojmem veřejně prospěšná práce zákon o zaměstnanosti rozumí *„časově omezené pracovní činnosti spočívající především v údržbě veřejných prostranství, úklidu a údržbě veřejných budov a komunikací nebo jiných obdobných činností ve prospěch obcí nebo ve prospěch státních nebo jiných obecně prospěšných institucí. Pracovní místa vytvářená na základě tohoto typu veřejnoprávní smlouvy jsou určena k pracovnímu umístění uchazečů*

⁷⁰ Steinichová, L. a kol., Zákon o zaměstnanosti. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 95.

⁷¹ Leiblová, Z. Zákon o zaměstnanosti s komentářem: včetně prováděcích předpisů k 1. 4. 2009. 5. vydání Olomouc: ANAG, 2009, s. 57

o zaměstnání.⁷² Zaměstnavatel je vytváří nejdéle na dobu dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců, není však vyloučeno, aby byla vytvářena i opakovaně.

Úřad práce může na základě dohody zaměstnavateli poskytnout příspěvek na vytváření pracovních příležitostí podle této dohody, povinnost příspěvek poskytnout mu však ze zákona nevzniká. Maximální výše příspěvku je omezena výší skutečně vynaložených prostředků na odměnu za práci včetně pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění.

5.2. Koordinační smlouvy

Oproti subordinačním smlouvám jsou koordinační smlouvy uzavírány vždy jen mezi subjekty veřejné správy navzájem. Správní řád v ustanovení § 160 říká: „*Stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy.*“⁷³ Koordinační smlouvy jsou tedy uzavírány subjekty veřejné správy za účelem plnění svých úkolů.⁷⁴ Z tohoto zákonného požadavku neexistuje výjimka. Předmětem veřejnoprávních smluv může být pouze výkon státní správy, nebo výkon samosprávy. Shodně se subordinačními smlouvami i v případě koordinačních smluv je třeba zákonného zmocnění (tj. zákon musí uzavření takové smlouvy připouštět, navíc u koordinačních smluv o výkonu veřejné správy je nezbytnou podmínkou i souhlas nadřízeného správního orgánu.⁷⁵ Souhlas s uzavřením koordinační veřejnoprávní smlouvy je dáván v rámci klasického správního řízení a je tedy proti němu možno podat opravné prostředky v souladu se správním řádem.⁷⁶ Není-li podán opravný prostředek, má se za to, že souhlas je udělen dnem právní moci rozhodnutí o udělení souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Při plnění úkolů smluvních stran mimo přímý výkon veřejné správy není výše uvedený souhlas podmínkou k uzavření smlouvy. V tomto případě je orgánům veřejné správy dána volnost v uzavírání smluv.⁷⁷

⁷² Zákon číslo 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ustanovení § 112 odst. 1

⁷³ Zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁴ Horzingová, E., Novotný, V., Správní právo procesní. 3. Vydání. Praha: Leges, 2010, s. 328

⁷⁵ Nadřízený správní orgán v souladu s ustanovením § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁷⁶ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., Správní řád: komentář. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 582

⁷⁷ Dohnal, V. et al., Průvodce novým správním řádem. Praha: Linde, 2006, s. 323

Jinak je tomu v případě uzavírání koordinačních smluv mezi územně samosprávnými celky. Ty je mohou v rámci své samostatné působnosti (při výkonu veřejné moci) uzavírat tehdy, stanoví-li tak zákon, ale nepotřebují k jejich uzavření souhlas. Výjimkou je ale případ, kdy obyvatelé obce v místním referendu rozhodují o sloučení obce (dle ustanovení zákona o obcích).

Veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti (dle ustanovení § 160 odst. 5 správního řádu) budou nejčastěji uzavírány mezi obcemi. Tyto smlouvy jsou pak uzavírány dle zákona o obcích s tím, že smlouvou jsou nejčastěji přenášeny působnosti v oblasti přestupkové agendy, agendy občanských průkazů apod.⁷⁸ Veřejnoprávní smlouvy o výkonu samostatné působnosti (dle ustanovení § 160 odst. 6) pak budou nejčastěji uzavírány mezi obcemi navzájem, nebo mezi obcemi a krajem. Příkladem takovýchto smluv mohou být smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí, o spolupráci mezi obcemi, nebo dohoda o sloučení obcí, připojení obce k jiné obci apod. Veřejnoprávní smlouvou o výkonu samostatné působnosti je ale i jeden z nejčastějších případů, a to smlouva, na jejímž základě vykonává obecní policie jedné obce na území obce další. V tomto případě se jedná o veřejnoprávní smlouvu koordinační podle ustanovení § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

Stejně jako bylo zmíněno u subordinačních smluv – i v případě smluv uzavíraných mezi subjekty veřejné správy musíme uvažovat o koordinačních smlouvách jen v oblasti přenosu výkonu veřejné správy. V ostatních případech mohou uzavírat (bez větších omezení) soukromoprávní smlouvy například dle ustanovení zákona o obchodních korporacích a družstvech.

Pro úplnost je třeba zmínit ještě tzv. kvazikoordinační smlouvy, které mezi sebou uzavírají dle ustanovení § 160 odst. 3 správního zákona správní orgány, které jsou organizační složkou státu, při své vzájemné činnosti, nebo při činnostech společně konaných s orgány veřejné správy. Jak již bylo v práci několikrát zmíněno, veřejnoprávní smlouvou je dle právní teorie možno chápat jen takový právní úkon, jímž smluvní strany zakládají, mění, nebo ruší vzájemné právní vztahy – právní teorie zde nepochybně počítá s právními subjekty, nikoliv s organizačními složkami.⁷⁹

⁷⁸ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., Správní řád: komentář. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 582

⁷⁹ Skulová, S., et al., Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 372

Dle správního řádu tedy není třeba souhlasu k uzavření dohod mezi organizačními složkami navzájem – s výjimkou dohod o přesunu působností mezi jednotlivými organizačními složkami (nebo mezi nimi a dalšími orgány). Toto tvrzení je možno právně opřít o Nález Ústavního soudu z 9. října 2003, sp. Zn. IV. ÚS 150/01: „*Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že kompetence orgánů vykonávajících veřejnou moc jsou stanoveny toliko zákonem, od něhož se nelze dohodou mezi orgány odchýlit, ledaže by zákon takové veřejnoprávní smlouvy výslovně předpokládal.*“ Dlužno podotknout, že jednání organizačních složek se řídí zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Uzavírat veřejnoprávní složky tak mohou, jednají-li tak v rámci plnění svých úkolů v dané části veřejné správy.⁸⁰

V právních vztazích vystupuje stát jako právnická osoba (jak podle platného občanského zákoníku, tak podle zákona o majetku České republiky). Pokud jedná za stát organizační složka, je její vedoucí pracovník oprávněn činit za ni právní úkony – tedy i sjednávat a podepisovat veřejnoprávní smlouvy. Ostatní zaměstnanci organizačních složek toto oprávnění ze zákona nemají, právní kroky tak mohou jménem organizační složky činit pouze v případě, že je k tomu zmocňuje vnitřní předpis.

5.2.1. Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti obcí

Jako první příklad veřejnoprávní smlouvy koordinační je možno uvést tu, již obec přenáší výkon státní správy v souladu se zákonným zmocněním uvedeným v § 160 odst. 5 správního řádu, společně s ustanoveními § 63 a § 66 a zákona o obcích. Právě v těchto ustanoveních je upravena možnost přenosu svěřeného výkonu státní správy. S ohledem na výše uvedené je třeba tyto koordinační smlouvy chápat jako pramen práva - zakládají působnost při výkonu státní správy a jejich obsah je obecně závazný pro neurčitý okruh subjektů.⁸¹

Formální a věcné náležitosti smluv najdeme v zákoně o obcích, subsidiárně se použije správní řád. Tuto veřejnoprávní smlouvu mohou v souladu se zákonem o obcích uzavřít: *Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce*

⁸⁰ Ondruš, R., Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, 2005, s. 515

⁸¹ Hendrych, D., Správní právo: Obecná část. 74. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 257

(jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí.“ Nemusí se přitom jednat o obce sousedící. Zároveň ale také vylučuje, aby předmětem veřejnoprávní smlouvy byla taková přenesená působnost, která je zákonem svěřená jen některým obcím.⁸² Na základě uzavřené smlouvy bude změněno území, v jehož obvodu bude vykonávána přenesená působnost, tj. orgány jedné obce (jedné smluvní strany) budou tuto přenesenou působnost vykonávat na území svém i na území obce, která je druhou smluvní stranou. Smlouvou může být působnost přenesena v plném rozsahu, nebo jen z části.⁸³

Jak již bylo uvedeno dříve, k uzavření tohoto typu koordinační smlouvy je třeba vyslovení souhlasu nadřízeným orgánem – v tomto případě krajského úřadu. Vzhledem k tomu, že souhlas je vydáván v řádném správním řízení, je i proti rozhodnutí o udělení (nebo neudělení) souhlasu možno podat řádné opravné prostředky dle správního řádu.

Případný nesoulad smlouvy s právními předpisy řeší příslušný krajský úřad, případně Ministerstvo vnitra v přezkumném řízení. Je-li smlouva shledána rozpornou, je zrušena rozhodnutím ve správním řízení. Nutno podotknout, že stejný postup se uplatní i v případě, kdy se do rozporu s právními předpisy dostane smlouva až poté, kdy byly měněna dodatky, tedy původní smlouva v rozporu nebyla, dodatkem k rozporu došlo.

Koordinační smlouvu o výkonu přenesené působnosti dává zákon o obcích v § 66a také obcím s rozšířenou působností. V tomto případě ale musejí obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávat působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu: *„Obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce (jiných obcí) s rozšířenou působností, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra, které jej vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.“⁸⁴*

⁸² Jedná se například o zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ Vedral, J.; Váňa, L.; Břeň, J.; Pšenčka, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Praha: C. H. Beck, 2008, s. 351

⁸⁴ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Na základě smlouvy pak bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost pro obecní úřad jiné obce nebo více obcí s rozšířenou působností (bylo-li smluvních stran více, což zákon o obcích nevylučuje). K uzavření tohoto typu smlouvy vyžaduje zákon o obcích souhlas Ministerstva vnitra, které však má povinnost své rozhodnutí vydat teprve po projednání věci s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným správním úřadem (viz § 66a zákona o obcích). Jako formální a obsahové náležitosti smlouvy zákon o obcích uvádí označení účastníků smlouvy, dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce a též způsob úhrady nákladů spojených s výkonem této přenesené působnosti. Dál zákon ukládá obcím povinnost zveřejnit veřejnoprávní smlouvu bez odkladu poté, co byla uzavřena, na úřední desce, a to podobu minimálně 15 dnů. Uzavřená koordinační smlouva musí být nadto zveřejněna ve Věstníku právních předpisů kraje. Obdobný postup musí obce, které jsou smluvními stranami koordinační smlouvy, použít i při změně a zrušení takovéto smlouvy.

Také v případě těchto koordinačních smluv platí, že v případě nesouladu s právními předpisy rozhoduje o zrušení smlouvy ministerstvo vnitra. To je nadto příslušno i k řešení a rozhodování sporů z takových smluv.

V případě přenosu působnosti mezi jednotlivými obcemi je zřejmé, že motivem pro takovou veřejnoprávní smlouvu bude ekonomická stránka. V případě přenosu působnosti mezi obcemi s rozšířenou působností je tomu ale jinak – neztratí se tak smysl zákona, resp. smysl rozdělení obcí na obce, obce s pověřeným úřadem a obce s rozšířenou působností? Nebyla by pak smlouva o přenosu působnosti krokem ke stavu, který není pro samosprávu a veřejnou správu žádoucí?

5.2.2. Veřejnoprávní smlouva o spolupráci mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu

Tento případ koordinačních smluv dopadá na výkon samostatné působnosti obcí. Zákon o obcích v ustanovení § 44 říká: „*Obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat.*“ Z uvedeného je patrné, že zákon o obcích neomezuje spolupráci obcí na konkrétní případy, ale naopak ponechává poměrně volný prostor pro vytváření nejrůznějších forem spolupráce. Jako nejtypičtější je možno uvést Svazek obcí, který zákon o obcích i výslovně upravuje (Svazku obcí bude ještě věnována pozornost). Zákon o obcích

stanovuje podmínky pro uzavření smlouvy tohoto typu v § 48. Smlouvu o spolupráci ke splnění určitého úkolu mohou uzavřít dvě nebo více obcí. Předmět smlouvy vyjmenovává zákon o obcích v ustanovení § 50 jen demonstrativně – je tedy možno sjednat i odlišný (libovolný) předmět smlouvy.

Vyjma písemné formy smlouvy, klade zákon ještě další podmínku, a to schválení zastupitelstvy obcí všech smluvních stran. Nesplnění této podmínky má za následek neplatnost smlouvy. Smlouva může být uzavřena na dobu určitou i neurčitou. V souvislosti s tímto bodem je třeba zmínit fakt, že doba určitá může způsobit komplikace v tom smyslu, že nedojde k naplnění cíle svazku (nebo, ale to bude spíš zřídka jev) dojde k jeho naplnění před vypršením doby platnosti smlouvy. Mezi formální a obsahové náležitosti smlouvy je možno zařadit také:

- označení účastníků smlouvy;
- vymezení předmětu a rozsahu smlouvy;
- stanovení práv a povinností jejich účastníků a stanovení způsobu odstoupení účastníků od smlouvy a vypořádání částí jejich majetků;
- je-li předmětem smlouvy stavba, vyžadováno stanovení způsobu využití této stavby po jejím dokončení;
- fakultativně je možno určit i velikosti podílů na majetku získaného společnou činností (nebude-li stanoveno, je spoluvlastnictvím všech účastníků smlouvy).

5.2.3. Veřejnoprávní smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí

Dobrovolný svazek obcí je jednou z nejtypičtějších forem spolupráce obcí. Stejně jako v předešlém případě ani u svazku obcí není smlouva označena v zákoně o obcích jako smlouva veřejnoprávní. Na základě ustanovení § 49 odst. 2 mohou obce svazky nejen zakládat, ale také do nich vstupovat: „*Obce mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do svazků obcí již vytvořených. Členy svazku obcí mohou být jen obce.*“ Tento zákonný limit je možno rozšířit o ustanovená § 55, zákona o obcích: „*Obce mohou spolupracovat s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení územních samosprávných celků. Svazky obcí mohou spolupracovat se svazky obcí jiných států; obsahem spolupráce mohou být jen činnosti, které jsou předmětem činnosti svazku obcí, který smlouvu o vzájemné spolupráci uzavřel.*“ Svazek obcí je ze zákona právnickou osobu veřejného práva. Cílem svazku

je ochrana a prosazování společných zájmů. Předmět smlouvy, na jejímž základě svazek vzniká, může být velmi široký – zákon o obcích jen demonstrativně vyjmenovává některé možné (kýžené) předměty:

- a) úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata,*
- b) zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,*
- c) zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území,*
- d) úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí,*
- e) provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin,*
- f) správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi.⁸⁵*

Návrhem smlouvy o dobrovolném svazku obcí je obec, jejíž zastupitelstvo návrh smlouvy schválilo, vázána ode dne tohoto schválení až do dne stanoveného pro přijetí smlouvy, pokud jiná obec, které je návrh smlouvy určen, tento návrh před koncem lhůty neodmítla. Z toho plyne, že návrh schválený zastupitelstvem obce není možné zrušit ani změnit ani před doručením návrhu druhé straně a dokonce ani před samotným odesláním návrhu. Pokud není ve smlouvě určen den kdy smlouva nabude účinnosti, pak platí zákonná domněnka, že k účinnosti dojde okamžikem přijetí návrhu všemi smluvními stranami. Přílohou smlouvy jsou vždy stanovy svazku. Po schválení smlouvy je třeba svazek zaregistrovat u příslušného krajského úřadu dle sídla svazku.

⁸⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ustanovení § 50 odst. 1

5.2.4. Veřejnoprávní smlouva o sloučení obcí a veřejnoprávní smlouva o připojení obce

Také v tomto případě používá zákon o obcích termín dohody; lze je však nepochybně chápat jako veřejnoprávní smlouvy - rozdílnost terminologie již byla vysvětlena v předešlých kapitolách. Podle platného správního řádu je pro posouzení smlouvy rozhodné hledisko materiální. V neposlední řadě je zde nutno vnímat že k uzavření smlouvy dochází mezi dvěma subjekty veřejného práva a předmětem smlouvy nejsou soukromoprávní otázky).⁸⁶

Zákon o obcích uvádí v ustanovení § 19: „*Dvě nebo více obcí, které spolu sousedí, se mohou na základě dohody sloučit. Území obce po sloučení tvoří území slučovaných obcí.*“ Na základě tohoto zákonného ustanovení může veřejnoprávní smlouvou (dohodou) dojít ke sloučení dvou nebo více obcí, které spolu přímo sousedí. Z hlediska práva jde o atypický druh smlouvy, neboť jejím uzavřením dochází ke vzniku nové osoby veřejného práva. O spojení obcí rozhoduje zastupitelstvo, nebo je souhlas svěřen místnímu referendu. Rozhodnutí, na jehož základě má dojít ke sloučení musejí obce oznámit příslušnému krajskému úřadu. Jak již bylo uvedeno, slučované obce spolu musejí sousedit, to však neznamená, že by tím byla vyloučena možnost sloučení obcí, které spolu sice sousedí, ale každá z nich se nachází v jiném kraji. V takovém případě je souhlas a sloučení obcí podmíněno změnou území kraje. Tato možnost bude v praxi jen velmi málo využívaná, neboť měnit hranice kraje lze jen zákonem.⁸⁷ Sloučení obcí lze provést jen k počátku kalendářního roku, nebo ke dni obecních voleb. Sloučením vznikne nová obec, jež ponese název, na němž se mohou obce účastné smlouvy dohodnout. V případě, že k dohodě nedojde, rozhodne o názvu nově vzniklé obce ministerstvo vnitra. Ve smlouvě je též nutno určit jaké právní předpisy zůstanou i nadále v platnosti po sloučení obcí. Dohoda o připojení obce k jiné obci je obdobný případ s tím, že zaniká pouze připojující se obec.⁸⁸

Obec, která vznikla sloučením dvou (nebo více obcí), nebo obec, k níž se jiná připojila, je z hlediska práva právním nástupcem sloučených nebo připojených obcí. Z tohoto titulu se obec stává: „*příjemcem výnosu daní podle zvláštního zákona, které by jinak podle zvláštních právních předpisů připadly zaniklé obci. Na tuto obec přechází též majetek, včetně finančních prostředků zaniklých obcí, ostatní práva a závazky těchto obcí, včetně jejich práva*

⁸⁶ Hendrych, D., Správní právo: Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 238

⁸⁷ Poslední změnu hranic krajů znamenalo přijetí zákona č. 15/2015 Sb., o hranicích vojenských újezdů

⁸⁸ Hendrych, D., Správní právo: Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 238

*zakladatele a zřizovatele právnických osob, a dále organizační složky těchto obcí, a to dnem, ke kterému se obce slučují nebo se obec připojuje. Nově vzniklá obec nebo obec, která při připojení nezanikla, zašle opis dohody Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu, příslušnému katastrálnímu úřadu a příslušnému finančnímu úřadu.*⁸⁹

Výše popsané dohody podléhají souhlasu zastupitelstev obcí, které jsou smluvními stranami. Není zde zákonný požadavek na souhlas „nadřízeného orgánu“. Zákon ukládá obcím jen oznamovací povinnost vůči příslušnému krajskému úřadu. Způsob přijetí samotné dohody může být dvojitý – jak již bylo uvedeno, prvním způsobem je souhlas zastupitelstev všech smluvních obcí, druhým je pak místním referendem.⁹⁰

Dohodu o sloučení obcí nebo o připojení obce lze uzavřít na základě rozhodnutí zastupitelstev 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 nebo o připojení obce nutné souhlasné rozhodnutí místního referenda konaného v obci, ve které byl podán návrh na jeho konání. Dotčené obce oznámí krajskému úřadu rozhodnutí svých zastupitelstev, na jejichž základě má být uzavřena dohoda o sloučení obcí nebo o připojení obce. Je-li konáno místní referendum o sloučení obcí nebo o připojení obce, oznámí dotčené obce i rozhodnutí přijaté v místním referendu.

Dohoda o sloučení obcí nebo připojení obce musí obsahovat

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

⁸⁹ Viz zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 19 odst. 6

⁹⁰ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

e) určení majetku, včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků, právnických osob a organizačních složek slučovaných obcí nebo obce, která se připojuje.⁹¹

Výčet smluv uvedených v této kapitole je demonstrativní a slouží k bližšímu vysvětlení rozdílů mezi subordinačními a koordinačními veřejnoprávními smlouvami. Hluběji se smlouvám bude věnovat kapitola osmá – Příklady pozitivní právní úpravy.

5.3. Zvláštní veřejnoprávní smlouvy

Jak bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, k veřejnoprávním smlouvám je možno počítat vyjma subordinačních, koordinačních také zvláštní veřejnoprávní smlouvy, jež se obvykle dotýkají smluvní ochrany přírody; řídí se tedy zákonem č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny. Výjimku tvoří veřejnoprávní smlouvy uzavřené dle tohoto zákona o ochraně památných stromů (tyto dohody jsou subordinačními).

Příkladem zvláštní veřejnoprávní smlouvy dle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou smlouvy o ochraně evropsky významných lokalit, resp. území uvedená v ustanovení § 38: *„Plán péče o národní přírodní rezervaci, přírodní rezervaci, národní přírodní památku nebo přírodní památku a ochranné pásmo těchto zvláště chráněných území nebo o chráněnou krajinnou oblast (dále jen "plán péče") je odborný a koncepční dokument ochrany přírody, který na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu zvláště chráněného území navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve zvláště chráněném území a na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu.“*⁹² Zákon sám pak v ustanovení § 39 upřednostňuje smluvní ochranu před jinými formami: *„Ochrana evropsky významných lokalit je zajišťována přednostně v součinnosti s vlastníky pozemků. Pro evropsky významné lokality lze namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, prohlásit území za chráněné nebo strom za památný, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona, na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany*

⁹¹ Viz zákon č. 128/200 Sb, o obcích (obecní zřízení), § 19 odst. 4 a 5

⁹² Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ustanovení § 38 odst. 1

přírody. Smluvně lze dále chránit i stromy nebo jiná území se soustředěnými přírodními hodnotami, kde jsou zastoupeny významné či jedinečné ekosystémy v rámci příslušné biogeografické oblasti nebo stanoviště vzácných či ohrožených druhů živočichů a rostlin, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona.“

V případě sjednání dohody bude uzavřena veřejnoprávní smlouva, jejímiž smluvními stranami budou odpovědný orgán ochrany přírody a krajiny na straně jedné a vlastník dotčeného pozemku (pozemků), na němž se významná lokalita (viz výše) nachází a straně druhé. Po uzavření smlouvy ji orgán ochrany přírody a krajiny zveřejní nejen na úřední desce, ale i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Ze zákona je povinnost zveřejnit nejen samotné oznámení o uzavření smlouvy, ale také její podstatné náležitosti. Povinnost zveřejnění je dána po dobu třiceti dnů. Orgán ochrany přírody, který je smluvní stranou, má také za povinnost zaslat oznámení obecním úřadům, v jejichž správním obvodu se smluvně chráněné území nachází, spolu se žádostí o zveřejnění oznámení na jejich úřední desce (a způsobem umožňujícím dálkový přístup). Na všech dotčených obecních úřadech je pak uložen opis smlouvy, který musí být po celou dobu jejího trvání k nahlédnutí.

K náležitostem smlouvy – zákon o ochraně přírody a krajiny předjímá nezbytné náležitosti smlouvy: vymezení ochranných podmínek chráněného území nebo památného stromu a způsob péče o chráněné území nebo strom. Takto zřízená ochrana je na základě smlouvy vázána k pozemku formou věcného břemene, o jehož zápis do katastru nemovitostí požádá příslušný orgán ochrany přírody. Náležitosti obsahu smlouvy upraví Ministerstvo životního prostředí prováděcím právním předpisem.⁹³ K těm patří: vymezení vlastníka dotčeného pozemku a orgánu ochrany přírody a krajiny, vymezení názvu chráněného území (pokud by se jednalo o evropsky významné lokality uvede se i kód této lokality), výčet pozemků nebo jejich částí, na kterých se chráněné území nachází, vymezení předmětu ochrany, vymezení ochranných podmínek chráněného území. Dále pak způsob, charakter a rozsah péče o chráněné území, ujednání o tom, kdo chráněné území označí a kdo ponese náklady vzniklé s tímto označením (v praxi je to ve většině případů orgán ochrany a krajiny). Důležitým je ujednání o možnosti písemné výpovědi, stanovení důvodů pro podání výpovědi a ujednání o výpovědní lhůtě, týká-li se to evropsky významné lokality. O platnosti smluv sjednávaných v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny obecně platí, že jsou

⁹³ Smluvní ochrana. Ministerstvo životního prostředí. [online]. 2008-2015 [cit. 2016-03-11]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/smluvni_ochrana

sjednávány na dobu neurčitou (nesjednají-li smluvní strany jinak). Tento předpoklad je plně v souladu s požadavkem na trvalou ochranu přírody a krajiny a její uchování do budoucna.

Jak bylo uvedeno – jedním z bodů smlouvy je požadavek na označení chráněného území. K tomu musí dojít do šedesáti dnů od účinnosti smlouvy (tento kategorický požadavek lze vnímat jako apel na právní jistotu). Výjimkou z této povinnosti je stav, kdy v lokalitě, která je smluvně chráněna, panují nepříznivé klimatické podmínky, které objektivně brání označení lokality. V tomto případě musí k označení dojít bezprostředně, jakmile pominou. Po zřízení této smluvní ochrany, bude zapsáno k pozemku, na němž se významná lokalita nachází, forma věcného břemene do katastru nemovitostí.

5.4. Smlouvy mezi účastníky

Poslední skupinu veřejnoprávních smluv tvoří smlouvy mezi účastníky, a to v souladu s ustanovením § 162 správního řádu, který v odstavci 1 říká: *„Ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.“* Veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky patří k nejproblematičtějším, jež je možno dle správního řádu sjednat. Právní teoretici je označují jako tzv. smlouvy smíšené. Jedná se o smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv nebo veřejných subjektivních povinností. Smluvními stranami jsou osoby, vůči kterým je vykonávána vrchnostenská veřejná správa (není podmínkou, aby se alespoň jednou smluvní stranou byl orgán veřejné moci, naopak – předpokládá se, že se bude jednat ve většině případů o soukromé fyzické a právnické osoby). V takovém případě musí se smlouvou vyjádřit souhlas správní orgán (posuzuje obsah smlouvy s veřejnoprávními předpisy a veřejným zájmem). Pokud se jedním z účastníků stává správní orgán, pak správní řád předjímá, že k souhlasu státního orgánu dochází jeho přistoupením ke smlouvě.

Mezi nejspornější smlouvy tohoto typu patří smlouva dle platného zákona o požární ochraně. Podle něj mohou fyzické a právnické osoby za určitých podmínek plnit povinnosti na úseku požární ochrany: *„Právnické osoby a podnikající fyzické osoby plní povinnosti na úseku požární ochrany ve všech prostorách, které užívají k provozování činnosti. Za plnění*

*povinností na úseku požární ochrany u právnických osob odpovídá statutární orgán a u podnikajících fyzických osob tyto osoby nebo jejich odpovědný zástupce. Provozuje-li činnost v prostorách více právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, plní povinnosti na úseku požární ochrany na místech, která užívají společně, vlastník těchto prostor, není-li smlouvou mezi nimi sjednáno jinak. Součástí smlouvy musí být i určení osoby odpovědné za plnění povinností na úseku požární ochrany.*⁹⁴ Smlouva, jejíž uzavření umožňuje, má veřejnoprávní povahu. V právní teorii se však názor na veřejnoprávnost právě těchto kontraktů liší: ve prospěch veřejnoprávní smlouvy svědčí fakt, že je uzavírána smlouva, již se mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Opačný názor pak říká: jde o smlouvu soukromoprávní s veřejnoprávními prvky, kterou však nelze podřadit pod žádný typ upravený v § 160 až § 162 správního řádu. V případě úvah o tom, že je tato smlouva upravena v již citovaném ustanovení § 160 odstavec 2 správního řádu, chybí zde souhlas správního úřadu, a tedy *stricto sensu* se o veřejnoprávní smlouvu dle tohoto ustanovení nemůže jednat.⁹⁵

5.4.1. Veřejnoprávní smlouvy podle horního zákona

Příkladem méně kontroverzním je veřejnoprávní smlouva uzavřená v souladu s ustanovením § 27 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, tj. o převodu dobývacího prostoru: „*Organizace může smluvně převést dobývací prostor na jinou organizaci po předchozím souhlasu obvodního báňského úřadu; ustanovení § 24 odst. 11 o tříleté lhůtě pro požádání o povolení hornické činnosti zde platí obdobně. Převedení dobývacího prostoru, doložené stejnopisem smlouvy, oznámí převádějící organizace obvodnímu báňskému úřadu.*“ Držitel práva k dobývacímu prostoru může tedy uzavřít smlouvu o jeho převodu s jinou soukromou osobou. Předmětem smlouvy je převod oprávnění. K uzavření smlouvy je nezbytný souhlas příslušného báňského úřadu. Ze smlouvy plyne nejen převod řádně existujícího práva k dobývacímu prostoru, ale zároveň se jejím podpisem (a uděleným souhlasem báňského úřadu) vyvazuje ze všech práv a povinností souvisejících s existencí práva ke stanovenému dobývacímu prostoru. Na jeho místo v plném rozsahu, tedy i z hlediska odpovědnosti za správní delikty, vstupuje druhá smluvní strana jako jeho právní nástupce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06. 05. 2009, č. j. 4 As 68/2008 – 13).

⁹⁴ Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ustanovení § 2 odstavec 2

⁹⁵ Závěr č. 101 ze zasedání poradního sboru Ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 25.2.2011. Změněno 31.3.2013. Dostupné z WWW: <www.mvcr.cz/soubor/101-2011-povaha-smlouvy-podle-2-odst-2-zakona-c-133-1985-sb-o-pozarni-ochrane-pdf.aspx>.

6. PROCESNĚ-PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV

Postup pro uzavírání veřejnoprávních smluv obsahuje správní řád. Princip uzavírání má celou řadu shodných prvků s kontraktací v soukromoprávních vztazích. Rozdílům mezi úpravou obsaženou v občanském zákoníku a správním řádu byla věnována čtvrtá kapitola této práce, proto nyní základní ukotvení jen v kostce. Pro uzavření veřejnoprávní smlouvy je samozřejmě důležitá nabídka. Správní řád v ustanovení § 163 uvádí: „*Projev vůle učiněný v písemné formě, směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy, který je určen jedné nebo více určitým osobám, je návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy (dále jen "návrh smlouvy"), jestliže je dostatečně určitý a vyplývá z něj vůle toho, kdo návrh činí (dále jen "navrhovatel smlouvy"), být jím v případě jeho přijetí vázán.*“ Z uvedeného můžeme dovodit pět základních předpokladů (znaků) jež musí návrh splňovat: písemná forma, musí směřovat k uzavření smlouvy, je určen jedné (nebo více) fyzickým či právnickým osobám, je dostatečně určitý a musí z něj vyplývat vůle navrhovatele být návrhem (v případě jeho přijetí) vázán.⁹⁶

Z dikce zákona je patrné, že návrh smlouvy působí od chvíle dojití osobě (subjektu) již je určen. Nelze tedy dovodit, že by stačilo pouhé předání návrhu k doručení prostřednictvím poštovní přepravy. Naopak lze dovodit, že po dobu přepravy lze návrh odvolat. Takový úkon musí být učiněn dříve, než je návrh doručen, nebo nejpozději současně s doručením návrhu veřejnoprávní smlouvy. Lze dokonce dovodit, že by takto bylo možno odvolat i neodvolatelný návrh, neboť jeho neodvolatelnost se vztahuje až k okamžiku předání (doručení) návrhu. Neodvolatelnost návrhu veřejnoprávní smlouvy lze stanovit v návrhu smlouvy samotném.⁹⁷ Návrh smlouvy může (za zákonem předvídaných okolností) zaniknout:

- uplynutím lhůty v návrhu určené;
- uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované smlouvy a k rychlosti prostředků, které navrhovatel použil pro zaslání návrhu smlouvy (tato podmínka se použije pouze tehdy, není-li v návrhu samotném stanovena doba pro jeho akceptaci);
- okamžikem kdy projev vůle o odmítnutí dojde navrhovateli.

⁹⁶ Skulová, S., Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 428

⁹⁷ Jemelka, L.; Slováček, J., Veřejnoprávní smlouvy. Právní rozhledy. 2007, 11, s. 395

Návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy může být učiněn v zásadě dvěma způsoby: aktivní návrhem ofertanta, tj. z vlastní iniciativy navrhovatele, nebo vyzváním akceptanta k předložení návrhu. Postup určuje správní řád v ustanovení § 146 odstavce 2. Učiní-li navrhovatel blanketně vůči neurčitému okruhu potenciálních akceptantů, může je vyzvat k jeho přijetí. Postupuje se pak obdobně dle správního řádu.⁹⁸

6.1. Okamžik uzavření smlouvy

Správní řád požaduje pro veřejnoprávní smlouvy písemnou formu a projev vůle všech smluvních stran na téže listině. Nedodržení písemné formy smlouvy tak bude mít za následek její nicotnost (pro nedostatek formy).⁹⁹ Za okamžik uzavření smlouvy lze považovat připojení podpisu poslední ze smluvních stran. Toto však platí pouze za předpokladu, že k podpisu smlouvy dochází za současné přítomnosti oprávněných zástupců všech smluvních stran. V případě, že jsou podpisy připojovány postupně (např. za situace, kdy je smlouva posílána mezi smluvními stranami prostřednictvím pošty) platí, že k uzavření smlouvy dochází okamžikem, kdy je podepsané vyhotovení doručeno zpět navrhovateli smlouvy. Při doručování se použije postup dle § 19 a n. správního řádu, proto se musí jednat o doručení reálné, fikce doručení není možná.

Pokud je k uzavření smlouvy potřeba souhlasu správního orgánu je smlouvy uzavřena až okamžikem kdy udělený souhlas nabude právní moci (souhlas je vydáván ve správním řízení, proto je možno proti výsledku řízení uplatnit řádné opravné prostředky, jež připouští správní řád). Na podpisy neklade zákon požadavek zvláštní formy (např. notářského zápisu), správní orgán ale musí po dobu 15 dnů smlouvu zveřejnit vyvěšením na úřední desce (naplnění požadavku na publicitu veřejné správy). V případě, že je uzavírá veřejnoprávní smlouva týkající se národnostních menšin (§ 164 odst. 4 správního řádu) a jsou splněny podmínky stanovené § 16 správního řádu (o jednacím jazyku), hradí správní orgán náklady spojené s překladem smlouvy do jazyka národnostní menšiny, která je smluvní stranou.

Veřejnoprávní smlouva, nejde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160, která se přímo dotýká práv nebo povinností třetí osoby, nabývá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tato osoba vysloví písemný souhlas. Ustanovení § 168 správního zákona má zabránit tomu, aby institut veřejnoprávních smluv byl využíván k záměrnému obcházení zákona i procesních

⁹⁸ Ondruš, R., Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, 2005, s. 472

⁹⁹ Tamtéž, s. 475

práv, neboť veřejnosprávní smlouvou mohou být (v zákonem předvídaných případech) nahrazena správní rozhodnutí. Zároveň je třeba vnímat ustanovení § 168 odlišně od souhlasu správního úřadu dle § 164 odst. 3, kdy je k uzavření veřejnosprávní smlouvy vyžadován souhlas správního orgánu.

Není-li souhlas třetích osob získán, může správní orgán místo uzavření veřejnosprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnosprávní smlouvy – osoba přímo dotčená ve svých právech je zde v postavení účastníka řízení v souladu s ustanovením § 27 odst. 2 správního řádu.

6.2. Změna obsahu veřejnosprávních smluv

Stejně jako uzavírání veřejnosprávních smluv, i jejich změna je ve srovnání se soukromoprávní úpravou podstatně přísnější. Také v případě změny obsahu veřejnosprávních smluv je požadována písemná forma: „*Změnit obsah veřejnosprávní smlouvy lze jen písemnou dohodou smluvních stran; bylo-li k uzavření smlouvy třeba souhlasu správního orgánu nebo třetí osoby, je tohoto souhlasu třeba i k uzavření této dohody.*“¹⁰⁰

Ke změně obsahu tedy dochází písemnou dohodou smluvních stran, na základě jejich svobodné vůle. Písemná dohoda může mít jak formu dodatku k veřejnosprávní smlouvě, tak může být učiněna samostatnou dohodou. Právní teorie se však kloní při změně obsahu veřejnosprávní smlouvy formu dodatku, který je jasnější a přehlednější.¹⁰¹ Ačkoliv správní řád neklade na změnu obsahu veřejnosprávní smlouvy žádné podmínky (vyjma striktního požadavku písemnosti), lze dovést, že i v ostatních náležitostech bude vyžadováno jejich splnění, jako je tomu u smlouvy samotné (například podpisy všech smluvních stran na jedné listině). V případě, že k uzavření smlouvy bylo třeba souhlasu správního orgánu, je souhlasu podmínkou i při změně obsahu dané smlouvy.¹⁰² Obdobně platí, že jestliže zákon stanoví, že k uzavření veřejnosprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu, bude veřejnosprávní smlouva změněna dnem, kdy souhlas nabude právní moci. Povinnost zveřejnit smlouvu ve změněné podobě platí stejně jako při zveřejňování smlouvy původní.

¹⁰⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ustanovení § 166 odst. 1

¹⁰¹ Vedral, J., Správní řád – Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 949

¹⁰² Průcha, P., Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 464

6.3. Výpověď veřejnoprávních smluv

Stejně jako v případě sjednání, nebo změny obsahu veřejnoprávní smlouvy, tak analogicky také výpověď je možná jen písemnou formou – viz ustanovení § 166 odst. 2 správního řádu: „*Veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou a jen tehdy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuto a jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta.*“ Pokud veřejnoprávní smlouva možnost výpovědi neupravuje, je třeba nejprve změnit obsah smlouvy a stanovit délku výpovědní lhůty.¹⁰³ Pokud by nebyla provedena tato změna, bylo by možno smlouvu pouze v souladu s ustanovením §167 zrušit, a nikoli vypovědět.

Zvláštním případem je pak výpověď v případě, kdy má smlouva více smluvních stran (ne jen dvě) – pak výpovědi jen jedné strany nemusí smlouva zaniknout, může zůstat v platnosti mezi zbývajících smluvními stranami. Tato možnost však musí být ve smlouvě právně ošetřena, smlouva musí upravovat jak procesní postup, tak v jakém rozsahu bude smlouva zachována.¹⁰⁴

Byl-li podmínkou uzavření veřejnoprávní smlouvy souhlas správního orgánu, pak ale k výpovědi již zapotřebí není - výpověď je jednostranným právním úkonem, ke kterému není potřeba souhlasu obou (případně všech) smluvních stran.¹⁰⁵ Pokud byla jednou ze smluvních stran podána výpověď a druhá ze smluvních stran má pochybnosti o právní opodstatněnosti takové výpovědi, může podat věcně příslušnému správnímu orgánu návrh na zahájení sporného řízení dle ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu). Správní orgán v řízení rozhodne, zda bylo jednání smluvní strany v souladu se smluvními podmínkami. Pokud správní orgán dospěje k negativnímu závěru, bude veřejnoprávní smlouva trvat dál a k výpovědi smluvní strany nebude přihlíženo.¹⁰⁶

6.4. Zrušení veřejnoprávní smlouvy

Zatímco výpověď je právním jednáním jedné ze smluvních stran, zrušení takové smlouvy je výsledkem konsensu všech smluvních stran. Správní řád v ustanovení §167 uvádí

¹⁰³ Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D., Správní řád: komentář. Praha: C. H. Beck. 2011, s. 606

¹⁰⁴ Ondruš, R., Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde, 2005, s. 479

¹⁰⁵ Jemelka, L., Správní řád: komentář. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, 818 s. Beckova edice komentované zákony, str. 701

¹⁰⁶ Tamtéž, s. 704

důvody, pro něž je možno smlouvy zrušit. Návrh, jenž musí být v písemné formě, může podat kterákoliv ze smluvních stran, a to v případě že:

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

Z výše uvedených důvodů je možno dovodit, že veřejnoprávní smlouva má být zrušena zejména ze dvou důvodů: smlouva se v průběhu času dostala do rozporu s právními předpisy, nebo vyšly najevo skutečnosti, které nebyly smluvním stranám v době uzavírání smlouvy známy. Typickým případem může být: obec A přenesla na obec B přestupkovou agendu. V době uzavírání veřejnoprávní smlouvy řešila obec jen několik přestupků měsíčně, proto obec B mohla (z kapacitních důvodů) předpokládat, že jí převzetí agendy přestupků nezpůsobí žádné potíže. V čase ale počet přestupků v obci A stoupne na několik desítek měsíčně. Pro obec B takový nárůst agendy představuje nadměrné zatížení, které může negativně ovlivnit rychlost vyřizování přestupkové agendy. V takovém případě je zrušení smlouvy dle § 167 odst. 1 písm. e legitimním řešením.¹⁰⁷

V případě, že by některá ze smluvních stran se zrušením smlouvy nesouhlasila, bude v souladu s ustanovením § 169 odst. 1 správního řádu rozhodovat správní orgán, který je jinak příslušný rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv (např. ministerstvo vnitra, příslušný krajský úřad, správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas). Správní orgán následně vydá rozhodnutí, proti kterému je možné podat odvolání, nebo rozklad.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Jemelka, L., Správní řád: komentář. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 818

¹⁰⁸ Průcha, P., Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, s. 425

7. SPORY Z VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV

Před přijetím správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.) bylo řešení sporů vyplývajících z veřejnoprávních smluv (jejich porušení, nedodržení apod.) nesporně upraveno jen pro smlouvy koordinační, jejichž úpravě byla věnována dostatečná pozornost v rámci zákona o obcích. Upraveno bylo i sporné řízení. Problematické tak byly jen spory ze smluv subordinačních, kde z právní úpravy nebylo zcela jasné, zda jsou k řešení povolány věcně příslušné soudy nebo správní orgány. Nejasnost úpravy (její nejednoznačnost) lze dokumentovat například rozhodnutím vrchního soudu v Praze č.j. 1 Cdo 68/93-67 ze dne 3. března 1995, kdy soud konstatoval, že po vyloučení pravomoci správních úřadů a správních soudů jsou k rozhodování sporů oprávněny civilní soudy podle občanského soudního řádu. Charakteristika právního vztahu jako občanskoprávního pro účely aplikace ustanovení § 7 odst. 1 občanského soudního řádu o pravomoci v občanském soudním řízení nevyklučuje hodnocení právního vztahu jako závazku z veřejnoprávní smlouvy.¹⁰⁹

Ke změně došlo s novým správním řádem, který stanovil jasná pravidla pro řešení sporů z veřejnoprávních smluv – jejich řešení přenesl na správní orgány. Důvodem této konstrukce je zájem na tom, aby veřejná správa dokázala nedostatky veřejnoprávních smluv řešit vlastními silami a aby nedocházelo k zahlcování správních soudů nalézacím řízením o sporech z veřejnoprávních smluv.¹¹⁰ Správní řád pojem spor z veřejnoprávní smlouvy nedefinuje, vykládat jej ale zřejmě můžeme jako jakýkoli rozpor stran o výkladu případně plnění uzavřené (platné) veřejnoprávní smlouvy. Rozhodující proto je, co samy strany veřejnoprávní smlouvy určí jako rozpor a tím zároveň učiní předmětem sporu a to, čeho se budou domáhat.¹¹¹

Dle platného správního řádu tedy v případě vzniku sporu mezi smluvními stranami veřejnoprávní smlouvy rozhoduje na návrh některé ze smluvních stran správní orgán ve správním řízení. O sporu z veřejnoprávní smlouvy vydá rozhodnutí. Sporné řízení dle ustanovení § 141 správního řádu nemůže zahájit správní orgán sám, sporné řízení je vždy návrhové. Účastníky řízení jsou tak navrhovatel a odpůrce. Oba mají postavení účastníků

¹⁰⁹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 3.3.1995, č. j. 1 Cdo 68/93-67

¹¹⁰ Z důvodové zprávy ke správnímu řádu. In Odnruš, R. Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha. Lince, 2005, s. 485

¹¹¹ Černý, P. a kol., Průvodce novým správním řádem. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 331

dle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu. Vedlejšími účastníky jsou osoby, které daly souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy v souladu s ustanovením § 168 správního řádu.

Správní orgán vychází při řešení sporu z důkazů, jež jsou mu předloženy oběma stranami sporu. Pokud správní orgán dospěje v řízení k rozhodnutí, že předložené důkazy nepostačují k rozhodnutí, může provést i důkazy další. Vyloučen není ani výslech svědka. Řízení před správním orgánem může být ukončeno několika způsoby: rozhodnutím, jímž bude zcela nebo z části vyhověno návrhu navrhovatele, jeho zamítnutím, možný je ale také smír (v souladu s ustanovením § 141 odst. 8 správního řádu). Tento je pak exekučním titulem pro výkon práv a povinností dle § 104 správního řádu.

Správní řád v ustanovení § 169 odst. 1 vymezuje věcnou příslušnost správních orgánů pro řešení sporů z veřejnoprávních smluv, a to takto:

- Ministerstvo vnitra ČR, v případě, že jde o spor ze smlouvy koordinační (dle § 160 správního řádu) a je-li současně alespoň jednou ze smluvních stran kraj nebo jsou-li smluvními stranami obce s rozšířenou působností; Ministerstvu vnitra přitom správní řád stanovuje povinnost projednat věc s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem (tj. získat jeho stanovisko k danému sporu). Příslušnost ministerstva vychází ze zákona o krajích, kde je právě ministerstvo vnitra pověřeno výkonem správního dozoru nad kraji, a dle ustanovení § 178 správního řádu je nadřízeným orgánem ve věcech samostatné působnosti;¹¹²
- příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu koordinační (dle § 160 správního řádu) a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností; příslušný krajský úřad v těchto případech rozhoduje jen v případě, pokud věc nepřevzme Ministerstvo vnitra. K takovému převzetí by došlo usnesením, jedná se o změnu příslušnosti (atrakci) dle ustanovení 131 odst. 1 správního řádu a ministerstvo vnitra nemusí čekat na podnět příslušného správního orgánu, nebo účastníka řízení;¹¹³
- správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, jedná-li se o jakoukoli jinou koordinační smlouvu (dle ustanovení § 161 správního řádu); v případě,

¹¹² Vedral, J., Správní řád – Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 959

¹¹³ Tamtéž, s. 961

že takovýto orgán neexistuje, řeší spor ze smlouvy v dohodě ústřední úřady nadřízené orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám,;

- správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou smlouvy, jestliže se jedná o smlouvu subordinační;
- správní orgán, který k uzavření smlouvy dal souhlas, a to v případech, kdy jde o smlouvy týkající se převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv, či veřejných subjektivních povinností.

Správní řád v ustanovení § 162 odst. 2 vylučuje v případě sporů z veřejnoprávních smluv možnost využít řádných opravných prostředků, tedy odvolání a rozkladu proti vydanému rozhodnutí ve sporném řízení. Rozhodnutí správních orgánů ve sporu je proto rozhodnutím konečným, které nabývá právní moci a stává se vykonatelným dnem oznámení rozhodnutí účastníkům řízení.¹¹⁴ Smyslem tohoto ustanovení je nepochybně posílení právní jistoty smluvních stran. Smluvní strany tak nebudou ohledně výsledku v nejistotě po dobu, ve které by se projednávaly řádné opravné prostředky.¹¹⁵

Zatímco využití řádných opravných prostředků je zákonem vyloučeno, využití mimořádných opravných prostředků a dozorčích prostředků vyloučeno není. Je tedy možno využít institutu obnovy řízení, přezkumu nebo nového rozhodnutí ve věci. Přípustná je také žaloba podle § 65 násl. soudního řádu správního – tj. žaloba v rámci správního soudnictví.

V původním návrhu správního řádu bylo stanoveno, že účinná smlouva je vykonatelná, a tedy lze se domáhat jejího splnění cestou exekuce. V případech, kdy spory z veřejnoprávních smluv nebylo možno řešit přímo cestou exekuce, měly rozhodovat stanovené orgány. Ustanovení o vykonatelnosti však v platném zákoně není. Výkon obsahu veřejnoprávních smluv bude prováděn v rámci správní exekuce poté, co o sporu ze smlouvy bude rozhodnuto dle § 141 správního řádu.

Za spor z veřejnoprávní smlouvy, jak bylo výše popsáno, však nelze považovat jen spor o obsah práv a povinností, které pro smluvní strany vyplývají z uzavřené a platné veřejnoprávní smlouvy, ale také neplnění smlouvy samotné. V takovém případě je nutno

¹¹⁴ Kadečka, S. a kol., Správní řád. Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 395

¹¹⁵ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., Správní řád: komentář. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 615

podat návrh k věcně příslušnému správnímu orgánu dle § 169 k provedení sporného řízení. Také v tomto případě je rozhodnutí správního orgánu vydané v tomto řízení exekučním titulem. Nejasnou je situace v případě, kdy veřejnoprávní smlouva nahrazuje správní rozhodnutí. Není zde zcela zřejmé, zda má ve sporném řízení dojít k vydání rozhodnutí, které pouze ukládá straně, jež porušuje svoji povinnost, její splnění, nebo rozhodnutí, které veřejnoprávní smlouvu přímo nahradí. Anebo zda v případě, kdy je taková veřejnoprávní smlouva porušována, si správní orgán, který ji uzavřel, zachovává i nadále pravomoc vydat správní rozhodnutí a může ho vydat, čímž se veřejnoprávní smlouva automaticky ruší (arg. § 161 odst. 1 „... a to i na místo vydání rozhodnutí.“), za předpokladu, že smlouva nebyla uzavřena po zahájení správního řízení (viz § 161 odst. 2) nebo zda je nutné nejdříve zrušit a teprve poté vydat v řádném správním řízení nové rozhodnutí, jež ji nahradí. Překážka *ne bis in idem* zde neplatí (srov. § 48 odst. 2). S ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a z důvodu právní jistoty by bylo žádoucí výslovně stanovit jak postupovat v případech, kdy je porušována veřejnoprávní smlouva dle § 161 odst. 1 správního řádu.

8. PŘÍKLADY POZITIVNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

V této kapitole bude poukázáno na pozitivní právní úpravu veřejnoprávních smluv v praxi. Pro rok 2018 eviduje Ministerstvo vnitra ČR celkem sedmnáct veřejnoprávních smluv (viz tabulka č. 1 níže), na jejichž základě došlo k přenesení výkonu působnosti mezi dvěma obcemi s rozšířenou působností. K uzavření těchto smluv je dle ustanovení § 160 odst. 5 a § 166 odst. 1 správního řádu vydání rozhodnutí, jímž ministerstvo vnitra dává souhlas k uzavření veřejnoprávních smluv a dohod o změně veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi s rozšířenou působností na výkon přenesené působnosti.

Zatímco pro rok 2018 bylo uzavřeno celkem sedmnáct takovýchto smluv, v roce 2009 jich bylo dvacet sedm (nejvíce v Plzeňském kraji; osm smluv, nejméně pak ve Zlínském kraji; tři smlouvy). Za poslední čtyři roky se však počet veřejnoprávních smluv (se souhlasem ministerstva vnitra) ustálil na počtu patnácti až sedmnácti smlouvách každý rok. Nutno však podotknout, že až na výjimky, jsou všechny aktuálně platné smlouvy uzavřeny na dobu neurčitou a opakují se tak ve statistice každý rok. Nejčastěji se jedná o smlouvy na úseku sociálně-právní ochrany dětí (celkem osm smluv a tři na úseku státní památkové péče).

Tabulka č. 1 – smlouvy pro rok 2018

Středočeský kraj

za obec s rozšířenou působností (město)	vykonává obec s rozšířenou působností (statutární město, město)	výkon přenesené působnosti na úseku	podle zákona č. ve znění pozdějších předpisů	dobu platnosti veřejnoprávní smlouvy
Neratovice *	Mělník	myslivosti	449/2001 Sb., § 60	na dobu neurčitou
Neratovice *	Mělník	státní správy lesů	289/1995 Sb., § 48, § 58a	na dobu neurčitou
Neratovice *	Mělník	rybářství	99/2004 Sb., § 20 odst. 1, odst. 3	na dobu neurčitou

* V tomto případě jde o jednu smlouvu na tři agendy.

Pardubický kraj

za obec s rozšířenou působností (město)	vykonává obec s rozšířenou působností (statutární město, město)	výkon přenesené působnosti na úseku	podle zákona č. ve znění pozdějších předpisů)	dobu platnosti veřejnoprávní smlouvy
Polička	Litomyšl	státní památkové péče	20/1987 Sb.	do 31. 12. 2018
Svitavy	Litomyšl	státní památkové péče	20/1987 Sb.	do 31. 12. 2018

Olomoucký kraj

za obec s rozšířenou působností (město)	vykonává obec s rozšířenou působností (statutární město, město)	výkon přenesené působnosti na úseku	podle zákona č. ve znění pozdějších předpisů)	dobu platnosti veřejnoprávní smlouvy
Mohelnice	Šumperk	návykových látek	167/1998 Sb.	na dobu neurčitou
Mohelnice	Zábřeh	sociální péče a sociálního zabezpečení	100/1988 Sb.; 114/1988 Sb.	na dobu neurčitou
Zábřeh	Šumperk	návykových látek	167/1998 Sb.	na dobu neurčitou
Mohelnice	Zábřeh	sociálně- právní ochrany dětí	359/1999 Sb.	na dobu neurčitou
Zábřeh	Šumperk	státní památkové péče	20/1987 Sb.	na dobu neurčitou

Zlínský kraj

za obec s rozšířenou působností (město)	vykonává obec s rozšířenou působností (statutární město, město)	výkon přenesené působnosti na úseku	podle zákona č. ve znění pozdějších předpisů)	dobu platnosti veřejnoprávní smlouvy
Vizovice	Zlín	sociálně- právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16	na dobu neurčitou
Luhačovice	Zlín	sociálně- právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16	na dobu neurčitou
Valašské Klobouky	Zlín	sociálně- právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16	na dobu neurčitou

Kraj Vysočina

za obec s rozšířenou působností (město)	vykonává obec s rozšířenou působností (statutární město, město)	výkon přenesené působnosti na úseku	podle zákona č. ve znění pozdějších předpisů)	dobu platnosti veřejnoprávní smlouvy
Žďár nad Sázavou	Velké Meziříčí	sociálně- právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16, § 37	na dobu neurčitou
Nové Město na Moravě	Bystřice nad Pernštejnem	sociálně- právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16, § 37	na dobu neurčitou
Bystřice nad Pernštejnem	Nové Město na Moravě	sociálně- právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16, § 37	na dobu neurčitou
Velké Meziříčí	Žďár nad Sázavou	sociálně- právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16, § 37	na dobu neurčitou

Poznámka: V tomto případě jde pouze o jednu smlouvu. Čtyři města se ve výkonu pracovní pohotovosti podle předmětného zákona navzájem střídají podle rozpisu.

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR

8.1. Počty veřejnoprávních smluv v roce 2018

Vyjma uvedených veřejnoprávních smluv se souhlasem ministerstva vnitra je k 1. lednu 2018 evidováno dalších 10 646 veřejnoprávních smluv, z nichž 970 upravuje obecní policii. Ke konci roku 2017 byla v České republice obecní policie zřízena v celkem 353 obcích. Těchto 353 obcí uzavřelo celkem 970 smluv v souladu s ustanovením § 3a zákona č. 553/1991 Sb. o obecní policii, který říká:

- (1) Obec nebo obce, které nezřídily obecní policii, mohou uzavřít s jinou obcí v témže vyšším územním samosprávném celku (kraji), která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami této smlouvy.*
- (2) Veřejnoprávní smlouva podle odstavce 1 vyžaduje ke svému uzavření nebo změně obsahu souhlas krajského úřadu. O udělení souhlasu rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti.*

Pro srovnání – v roce 2010 bylo uzavřeno jen 25 veřejnoprávních smluv dle výše citovaného ustanovení zákona o obecní policii. V roce 2017 je jich již devatenáctkrát více a vezmeme-li v úvahu počet obyvatel všech obcí se zřízenou obecní policií (nebo s obecní policií na základě veřejnoprávní smlouvy) dostaneme se k tomu, že v obcích s městskou policií žije celkem 6,6 milionu obyvatel, tj. 63% všech obyvatel České republiky. S ohledem na to, že obecní policie je zřízena jen v 353 obcích (což je necelých 6% z celkového počtu obcí v ČR), pak lze jednoznačně říci, že obecní policie jsou zřizovány ve větších obcích s tím, že na základě veřejnoprávních smluv vykonává jedna obec službu městské policie pro v průměru tři další obce. Jako příklad můžeme uvést situaci v Plzeňském kraji:

Celkem smluv: 22

Počet přebírajících obcí: 7 (Blovice, Horní Bříza, Horšovský Týn, Mýto, Nýřany,
Plzeň, Sušice)

Počet obcí předávajících: 19

Nejvíce přebírá MP Plzeň: Chotíkov, Třemošná, Dobřany, Přeštice

(Zdroj: Statistika Ministerstva vnitra ČR)

Ze všech 10 646 veřejnoprávních smluv platných v roce 2018 jsou nejčastější veřejnoprávní smlouvy v oblasti přestupků, a to v celkem 7 076 případech (tj. 66% ze všech smluv). Jako další je možné uvést 505 smluv o přenosu působnosti v oblasti evidence obyvatel, 686 smluv v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, nebo 19 smluv o elektronické podatelně (z toho 18 je jich v Plzeňském kraji – přijímací obcí je jednou Stod, třikrát Cheb a čtrnáctkrát Přeštice). Na samém konci pak stojí jediná smlouva v dopravně-správní agendě, kterou uzavřeli Pardubice (coby obec přijímající) s obcí Holice.

8.2. Koordinační smlouvy s Policií ČR

Od 1. ledna 2009 je účinný zákon č. 273/2008 Sb. o Policii České republiky. Tento zákon umožňuje uzavírání koordinačních dohod mezi Policií ČR a obcemi. Cílem těchto koordinačních smluv je vymezení konkrétního problému, který obec trápí, i způsob jeho řešení. Cílem je zefektivnění práce policie se zaměřením na vytyčené problémy v dané obci. Právní úpravu těchto koordinačních smluv je možno nalézt v ustanovení § 16 zákona o Policii ČR:

(1) Útvar policie určený policejním prezidentem může uzavřít písemnou koordinační dohodu s obcí nebo městskou částí hlavního města Prahy za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.

(2) Místně příslušné krajské ředitelství může uzavřít písemnou koordinační dohodu s hlavním městem Prahou za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.

Takovéto koordinační dohody nemusejí upravovat pouze jedno vybrané téma vztahující se k veřejnému pořádku v dané obci. Mohou do nich být zahrnuta i témata týkající se koordinace řady dalších oblastí – například ujednání ve vztahu k prevenci kriminality obecně, nebo spolupráci v oblasti krizového řízení.

Zákon o Policii ČR nestanoví náležitosti takovéto koordinační smlouvy taxativně, ponechává tak na smluvních stranách možnost zohlednit místní bezpečnostní rizika a podle nich smlouvu uzpůsobit. Ze zákona tak koordinační smlouva obsahuje zejména:

a) formy a nástroje nepřetržité koordinace obce a útvaru policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v obci,

- b) úkoly obce a útvaru policie v oblasti předcházení protiprávním jednáním porušujícím veřejný pořádek v obci,*
- c) úkoly obce a útvaru policie při porušení veřejného pořádku v obci,*
- d) podíl obce a útvaru policie na zajištění plnění úkolů podle písmen b) a c),*
- e) formy a nástroje hodnocení plnění úkolů podle písmen b) a c) a odstraňování případných zjištěných nedostatků,*
- f) dobu, na kterou je uzavírána,*
- g) poskytování finančních prostředků.¹¹⁶*

Součástí těchto koordinačních dohod tak může být například i vymezení společných hlídek obecní policie dané obce a Policie ČR, a to i s vymezením postupů v případě konfliktů jejich úkolů, způsobu koordinace jejich vzájemného fungování a také velení. Praktickou stránkou takovýchto dohod bývá i část věnovaná bezpečnosti a plynulosti silničního provozu kdy si obě smluvní strany ujednájí místa a časy, kdy bude provádět měření rychlosti obecní policie a kdy Policie ČR – důvodem je finanční i časová efektivnost a zamezení duplicitnímu měření „v týž čas na téže místě“. Koordinační dohodu za Policii ČR „uzavírá místně příslušné oddělení PČR, nebo další útvary PČR s celostátní působností určené k tomu policejním prezidentem.“¹¹⁷ Od platnosti nového zákona o Policii ČR bylo uzavřeno 2 080 koordinačních dohod.

Jako příklad je možno uvést koordinační dohodu mezi Policií České republiky – Krajským ředitelstvím policie Západočeského kraje a městem Klatovy. Dohoda obsahuje hlavní úkoly jednotlivých subjektů v uvedených oblastech, formy spolupráce a další ustanovení. Dohoda obsahuje celkem čtrnáct článků, přičemž účelem dohody je především dosažení příznivého stavu v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku na území města Klatovy. Dohoda přitom popisuje oblast vzájemné spolupráce, řeší problematiku bezpečnosti, zejména v následujících oblastech: ochrana veřejného pořádku, předcházení páchání protiprávních jednání a sociálně patologických jevů, ochrana bezpečnosti a majetku osob, dohled nad bezpečností a plynulostí silničního provozu a plnění úkolů na úseku kontroly pobytového režimu cizinců. Dohoda řeší vzájemnou spolupráci s cílem zdokonalit vzájemnou

¹¹⁶ Viz ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁷ Dle závazného pokynu policejního prezidenta č. 211/2008 o zavedení community policing do praxe u Policie ČR

komunikaci obou smluvních stran, zlepšovat koordinaci a spolupráci zaměřenou na spokojenost občanů města Klatovy.

8.3. Bezpečné město - Plzeň

Vůbec první koordinační smlouvu mezi Policií ČR a obcí byla uzavřena již 22. ledna 2008, a to mezi statutárním městem Plzní a Krajským ředitelstvím policie Západočeského kraje. Jejím cílem je posílení dosavadní spolupráce při řešení bezpečnostní situace ve čtvrtém největším městě v republice. Tato smlouva bezprostředně souvisí s programem Bezpečné město, který byl v Plzni realizován od roku 2009. V rámci tohoto projektu došlo k rozdělení území města na více než 60 okrsků, které kopírují okrsky Městského ředitelství Policie České republiky Plzeň – město. Pro každý okrsek byl určen vždy jeden zastupitel („úředník“), strážník a policista, fungující v roli kontaktní osoby. Projekt reagoval na zhoršující se bezpečnostní situaci, která byla zapříčiněna propouštěním zahraničních dělníků z řady plzeňských továren. Policejní prezidium poskytlo krajské policii na podporu projektu 88 nových míst pro hlídkovou a pořádkovou službu.

Uvedená dohoda byla uzavřena v souladu s již citovaným ustanovením § 16 zákona o Policii ČR. Obě smluvní strany (Statutární město Plzeň a PČR) hned v prvním článku dohody deklarovaly společnou snahu o účelné a hospodárné využívání všech dostupných prostředků a nástrojů za účelem dosažení příznivého stavu v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku na území Statutárního města Plzně. Dále si obě smluvní strany ujednaly oblasti vzájemné spolupráce, z nichž lze uvést například: ochranu veřejného pořádku, předcházení protiprávním jednáním, ochranu bezpečnosti a majetku osob, či podporu vzdělávacím aktivitám na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti.¹¹⁸

V rámci naplňování koordinační smlouvy byly vytýčeny čtyři základní pilíře, na nichž stojí nejen smlouva, ale i celý navazující projekt Bezpečné město:

- Náš zákazník je občan
- Koordinace a spolupráce
- Vytvoření pracovních skupin
- Aktivní komunikace

¹¹⁸ Koordinační dohoda o vzájemné spolupráci za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. [online] [2015-03-03].
Dostupné z http://www.bezpecnemesto.eu:80/Files/bezpecnaplzen/dokumenty/koordinacni_dohoda.pdf

K jednotlivým pilířům dohody byly podnikány nejrůznější aktivity – například k bodu Aktivní komunikace byly instalovány schránky důvěry (pro občany, kteří v roce 2009 ještě neměli přístup k Internetu), v regionálním tisku a televizi byl spuštěn projekt „Poznej svého policistu, strážníka a zastupitele“ v jehož rámci byli představováni jednotliví členové pracovních skupin.

V rámci naplňování koordinační dohody byly vytvořeny dva podprojekty: Opatření „Centrum“ a Společné a smíšené hlídky. Cílem rozsáhlého opatření centrum byla zvýšená kontrolní činnost hlídek městské policie i Policie ČR v oblasti širšího centra města. Kontroly byly zaměřeny jednak na veřejný pořádek, jednak na podávání alkoholu mladistvým a výtržnictví. Opatření centrum započalo v období srpna 2009 a trvá dosud. Na základě stále platné koordinační mlouvy se zvýšené kontroly uskutečňují vždy třikrát týdně v době od 18.00 od 6:00 hod. Společné a smíšené hlídky byly zahájeny na začátku dubna 2011. Hlídky jsou pěší i motorizované. Do každodenní praxe se dostaly jen na území městského obvodu Slovany. Několikrát do týdne v obvodu Skvrňany, v ostatních částech města podle potřeby.

Uvedená koordinační dohoda obsahuje nejen vytýčené cíl, ale také kontrolní mechanismy (průběžné společné kontroly a vyhodnocování výsledků). Smlouva je uzavřena na dobu neurčitou a v souladu s ustanovením §166 odst. 1 správního řádu si obě smluvní strany ujednaly, že případné změny smlouvy je možno provádět jen na základě písemných dodatků odsouhlasených oběma stranami koordinační smlouvy. Společnou koordinační dohodu lze vypovědět v souladu s ustanovením §166 odst. 2 správního řádu jen písemnou výpovědí s výpovědní lhůtou tři měsíce. Tato lhůta počíná běžet prvním dnem kalendářního měsíce následujícím po doručení výpovědi druhé smluvní straně. Smlouva je zatím v platnosti devátým rokem a s ohledem na dosažené výsledky v oblasti bezpečnosti ve městě ani jedna ze smluvních stran neuvažuje o jejím ukončení.

8.4. Smlouvy podle zákona o požární ochraně

Smlouvám v oblasti požární ochrany byla již věnována pozornost v kapitole vysvětlující jednotlivé typy veřejnoprávních smluv. V praktické části bude pozornost věnována dvěma typům těchto smluv – a to smlouvám mezi obcemi o vzájemné spolupráci při plnění úkolů jednotky požární ochrany a pak druhému typu smluv, a to mezi Českou

republikou – Hasičským záchranným sborem (v daném případě Moravskoslezského kraje) a obcí.

Příkladem prvním je smlouva uzavřená 11. listopadu 2016 mezi obcemi Hrabyně a Budišovice. Smlouva byla uzavřena dle ustanovení § 29 a 69a zákona č. 133/1985 Sb. o požární ochraně. Předmětem smlouvy je zajištění plnění úkolů jednotky sboru dobrovolných hasičů mezi jmenovanými obcemi s tím, že obec Hrabyně se zavazuje vykonávat a plnit úkoly jednotky sboru dobrovolných hasičů pro katastr obce Budišovice. Mezi tyto úkoly patří například:

- *zřídit jednotku sboru dobrovolných hasičů obce, která provádí hašení požárů a záchranné práce při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech a plní další úkoly podle zvláštního právního předpisu ve svém územním obvodu; členům jednotky sboru dobrovolných hasičů obce za hašení požárů a záchranné práce při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech v mimopracovní době poskytuje odměnu,*
- *udržovat akceschopnost jednotky sboru dobrovolných hasičů obce,*
- *zabezpečuje odbornou přípravu členů jednotky sboru dobrovolných hasičů obce,*
- *zabezpečuje materiální a finanční potřeby jednotky sboru dobrovolných hasičů obce a požární ochrany,*
- *poskytovat náhradu ušlého výdělku členu jednotky sboru dobrovolných hasičů obce, který se ve své pracovní době nebo v době, ze které mu plyne příjem ze samostatné činnosti, zúčastní zásahu při požáru nebo jiných záchranných prací při živelních pohromách nebo jiných mimořádných událostech nebo nařízeného cvičení anebo nařízené odborné přípravy,*
- *zabezpečit a uhradit pro členy jednotky sboru dobrovolných hasičů obce preventivní zdravotní prohlídky.¹¹⁹*

Obec Budišovice se naopak zavazuje hradit poplatek 50 000 Kč na účet obce Hrabyně. Tento příspěvek je určen na činnost jednotky dobrovolných hasičů Hrabyně. Výše příspěvku

¹¹⁹ Dle ustanovení § 29 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

je stanovena vždy na jeden ro se splatností k 31. březnu příslušného kalendářního roku. Smlouvy byla uzavřena na dobu dvou let (do 31. prosince 2018) s možností výpovědní lhůty 6 měsíců. Smlouva v souladu s ustanovením § 69a odst. 3 zákona o požární ochraně podléhá souhlasu Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje a nabývá účinnosti dnem jeho udělení. V souladu s ustanovením § 66c odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. bude smlouva bezodkladně po jejím uzavření vyvěšena na úředních deskoách obou smluvních stran. Na závěr obě smluvní strany připojili prohlášení o tom, že v souúladu s ustanovením § 41 zákona o obcích byla smlouva i její podmínky schválena oběma zastupitelstvi (pod jakým číslem usnesení zastupitelstva a z kterého dne). Výpis z usnesení obou obcí je pak přílohou k uvedené smlouvě, stejně jako souhlas udělený Hasičským záchranným sborem Moravskoslezského kraje.

Druhým příkladem je veřejnoprávní smlouva o vzájemné spolupráci při plnění úkolů jednotky požární ochrany. Tuto smlouvu uzavřla obec Šenov u Nového Jičína a Česká republika – Hasičský záchranný sbor Moravskoslezského kraje dle ustanovení § 29 a 69a zákona o požární ochraně, podle § 19 zákona o hasičském záchranném sboru České republiky a § 45 odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech.¹²⁰ Předmětem této smlouvy je zajištění plnění úkolů jednotky požární ochrany sboru dobrovolných hasičů obce Šenov u Nového Jičína (oproti předešlému příkladu tak nejde o smlouvu mezi dvěma obcemi). Na základě této smlouvy se Hasičský záchranný sbor Moravskoslezského kraje zavazuje plnit úkoly jednotky požární ochrany sboru dobrovolných hasičů pro katasrt obce Šenov u Nového Jičína. Obec se naopak zavazuje na základě této smlouvy platit roční příspěvek ve výši 100 000 Kč na účet Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje. Tato veřejnoprávní smlouva podléhá udělení souhlasu Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky. Smlouva je uzavřena na dobu neurčitou s možností výpovědi kdykoliv v průběhu kalendářního roku. V závěrečných ustanoveních smlouva obsahuje i doložku platnosti právního jednání – tedy schválení veřejnoprávní smlouvy a jejích podmínek zastupitelstvem města Šenov u Nového Jičína.

¹²⁰ Zákon č. 320/2015 Sb. o Hasičském záchranném sboru České republiky, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejích zákonš (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

9. KOMPARACE VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV DLE ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU SE UZAHRANIČNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVOU

Zatímco v České republice se veřejná správa k tradici veřejnoprávních smluv vrátila po čtyřicetileté přestávce (viz kapitola o historii veřejnoprávních smluv na našem území), v okolních státech mají dlouholetou a nepřerušovanou tradici. V této kapitole bude krátce nastíněna právní úprava veřejnoprávních smluv ve státech, s nimiž přímo sousedíme, a které se staly přímým vzorem pro naši aktuální právní úpravu. Nejvýznamněji ovlivnila naši úpravu veřejnoprávních smluv právní úprava Německá, proto právě této právní úpravě bude věnována pozornost jako první.

9.1. Německá právní úprava

V německé právní praxi jsou veřejnoprávní smlouvy již několik desítek let známým právním pojmem. Nadto je třeba poznamenat, že z hlediska práva jsou v Německu pod tímto pojmem chápány i smlouvy mezinárodního práva veřejného, ústavní smlouvy vládní koaliční dohody, ale také konkordáty – tj. smlouvy mezi státem a církví. Tyto veřejnoprávní smlouvy budou ponechány stranou a další část textu se bude zabývat již jen veřejnoprávními smlouvám odpovídajícím těm, jež známe z naší právní úpravy.

Právní úpravu veřejnoprávních smluv je možné najít již v německém správním řádu z roku 1976. Platnou právní úpravu veřejnoprávních smluv (v německém právu: *Offentlich-rechtliche Verträge*) upravuje správním řádu v díle IV., § 54 – 61. Jak patrně, úprava není nijak rozsáhlá (obdobně jako v české právní úpravě ve správním řádu), je však nutno si uvědomit, že stejně jako česká, tak i německá právní úprava ve správním řádu vymezuje zejména základní zásady používání veřejnoprávních smluv.

Německá právní úprava se řídí dualismem koordinačních a subordinačních smluv (stejně jako česká úprava) – pro koordinační smlouvy je typická rovnost subjektů, zatímco u subordinačních je dána značná volnost správním orgánům upravit vzájemné vztahy ve všech oblastech, kde je to vzhledem k povaze věci a účelu výhodné, tedy i v případě, kdy by ze zákona nebylo možné tento vztah nahradit autoritativním aktem.

Německý správní řád zná dva typy subordinačních smluv, a to smlouvu narovnací („Vergleichsvertrag“) a smlouvu směnnou („Austauschvertrag“). Narovnací smlouva

je uzavírána mezi správním úřadem a soukromou osobou především v procesněprávních otázkách. Příkladem může být závazek úřadu rozhodnout určitým způsobem s podmínkou, že občan nepodá opravný prostředek). Většina takovýchto narovnacích smluv je uzavírána (jak je z jejich dikce patrné) před správními soudy.

Oproti tomu smlouvy směnné jsou používány v případě, kdy jde o konkrétní plnění nejčastěji z veřejného zájmu. Ani v případě směnné smlouvy nesmí být práva občana jakkoliv zkrácena. Německý správní úřad nesmí užít svou převahu nad občanem, ale také svůj výkon vrchnostenské správy „neprodá“. Mezi směnné smlouvy patří různé smlouvy například o parkovacích místech nebo užitečné smlouvy o podpoře podnikatelské činnosti soukromníka výměnou za příslib opatření vedoucích k ekologizaci jeho podniku.¹²¹

Mezi základní předpoklady pro uzavření veřejnoprávních smluv patří (na rozdíl od české právní úpravy) fakt, že správní úřad může uzavřít veřejnoprávní smlouvu i bez zvláštního zákonného zmocnění – s podmínkou, že její použití není v rozporu se zákonnými předpisy nebo neporušuje obecné právní zásady či není-li k dané činnosti veřejné správy požadováno zvláštní zmocnění předpisy ústavního práva. Mezi formální náležitosti patří písemná forma, shoda vůle a projevu, souhlas třetích osob a veřejný zájem. Je tedy plně srovnatelná s českou úpravou správního řádu.¹²² Veřejnoprávní smlouvy se v německé právní praxi uplatňují zejména v oblasti práva sociálního zabezpečení, stavebního práva a v právu hospodářském (zejména podpora podnikání).

9.2. Rakouská právní úprava

Právní úprava rakouská se od německé i české liší v jednom zásadním, a to že úprava veřejnoprávních smluv není obsažena přímo v rakouském správním řádu (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 51/1991). Správní řád obsahuje jen obecná pravidla správního řízení a jeho zaměření směřuje především na úpravu vydávání individualizovaných správních aktů. To však neznamená, že v dalších právních předpisech není možno dohledat koordinační a subordinační veřejnoprávní smlouvy.

¹²¹ Rys, R., Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí. In Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. Editoři Kadečka, S.; Kliková, A.; Valachová K. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 189

¹²² Tamtéž, s. 188

S koordinačními smlouvami se nejčastěji setkáváme v rovině spolkových zemí (mezi jednotlivými zeměmi navzájem), tak i mezi spolkovými zeměmi a státem. Je však možno najít i koordinační smlouvy o spojení za účelem obstarávání jednotlivých úkolů v oblasti samosprávy. Proti tomu subordinační smlouvy jsou využívány zejména v oblasti práva finančního. Setkat se s nimi je proto možno při výměře daní a způsobu jejich úhrady. Subordinační smlouvy však nesmějí znamenat podstatné změny v odvodu daní a musí mít být vždy uzavřeny na základě zákonného zmocnění.

9.3. Švýcarská právní úprava

Zatímco Německo a Rakousko jsou federativními parlamentními republikami skládajícími se ze spolkových zemí, Švýcarsko je konfederace třidvaceti kantonů. Každý kanton má vlastní parlament, zákony, vládu, rozpočet a ústavu. Kantony mají vlastní samosprávu a v mnohých oblastech vlastní legislativu, vlastní policii, vzdělávací systém, zdravotnictví, komunální služby a daňový systém. Na konfederaci mají přímý vliv prostřednictvím Spolkovo rady. Ve Švýcarsku je možno setkat se s pojmem kooperativní federalismus. Ten v sobě zahrnuje všechny formy spolupráce mezi kantony navzájem, nebo kantony a státem – hovoří se tedy o horizontální a vertikální spolupráci, jež je předvídána i Švýcarskou ústavou (čl. 48 Spolkové ústavy).

Stejně jako v naší právní úpravě, i zde je k uzavření veřejnoprávní smlouvy zapotřebí souhlas obou smluvních stran. Švýcarské správní právo definuje veřejnoprávní smlouvu takto: „*Veřejnoprávní smlouva je dohoda obsahující souhlasné vyjádření vůle dvou nebo více právních subjektů, jejímž předmětem je upravení konkrétního správněprávního vztahu, a to především v souvislosti s plněním veřejného úkolu.*“¹²³ Od správního aktu se tedy liší především konkrétností zúčastněných subjektů a svojí dvoustranností.

Švýcarské správní právo upravuje smlouvy koordinační, přičemž smluvními stranami jsou obvykle obce, kantony, spolkové státy, veřejnoprávní, ústavy či nadace. Důležitým rozdílem švýcarské právní úpravy je fakt, že pouze smlouvy koordinační (na rozdíl od subordinačních) jsou pramenem práva. Smlouvy koordinační uzavírají smluvní strany, jež jsou ve stejném postavení, rozumějme se stejnými právy (např. obce, kantony). Při jejich

¹²³ Rys, R., Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí. In Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. Editoři Kadečka, S.; Kliková, A.; Valachová K. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 218

uzavírání se musí správní úřady řídit platnou právní úpravou, dbát veřejného zájmu a nesmí dojít k porušení základních práv. Koordinační smlouvy jsou ve Švýcarsku nesmírně rozšířené. Jako příklad je možno uvést smlouvy mezi obcemi o stavbě a provozování škol nebo nemocnic. Smlouvy uzavřené mezi veřejnoprávními organizacemi a soukromými subjekty jsou označovány jako subordinační, respektive po bouřlivých debatách právních teoretiků a vědců práva jsou tyto subordinační smlouvy označovány ve švýcarské právní teorii pojmem heterogenní smlouva. Vychází se z předpokladu, že při uzavírání veřejnoprávní smlouvy jsou si oba subjekty rovny, není možno uvažovat o jednostranném výsostném nařízení veřejné moci.

9.4. Shrnutí

Úprava německá je v porovnání s českou téměř identická. Při porovnání obou právních úprav je možno najít řadu společných bodů a právních východisek právní úpravy. Právní úprava německá je poněkud širší a zvolila na rozdíl od české tzv. legislativní řešení, tedy veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít vždy, pokud není její uzavření právním předpisem výslovně zakázáno.

Úprava rakouská chápe veřejnoprávní smlouvy především jako zjednodušující právní prostředek. Úpravu neobsahuje přímo správní řád a z hlediska právní praxe jsou nejčastěji využívány smlouvy koordinační, a to na úrovni spolkových zemí navzájem, nebo mezi spolkovými zeměmi a státem.

Ve švýcarské právní úpravě není zapotřebí speciálního zákonného zmocnění (v české vždy). V případě koordinačních smluv, jež jsou hojně využívány, je zákonem stanoveno jaké smlouvy j možno uzavírat (např. o vyvlastnění, nebo veřejnoprávní pracovní smlouvy) a jaké uzavřít nelze – příkladem budiž smlouva o daních. V případě subordinačních smluv se švýcarská právní teorie kloní k používání termínu heterogenní smlouvy.

10. ZÁVĚR

Institut veřejnoprávních smluv je v našem právním řádu ukotven nejen dlouhou historickou tradicí (byť v podstatě přerušenu mezi léty 10950 a 1990), ale v posledních letech i narůstajícím počtem jeho využívání v praxi řady obcí. K tomuto rozmachu nepopíratelně přispěla nově koncipovaná právní úprava správního řádu od 1. ledna 2006. Právě zákon č. 500/2004 Sb. ujednotil ve své části páté do té doby roztržitou právní úpravu veřejnoprávních smluv a stanovil v řadě otázek jasná (nebo alespoň jasnější) pravidla a zpřístupnil tak institut smluv pro nejširší možné uplatnění v praxi.

Závěry učiněné z diplomové práce je možno rozdělit do tří skupin. První je poznání, jak chápat veřejnoprávní smlouvu, tedy institutu rize soukromoprávní v právu typicky veřejném. Doloženo to bylo nejen v rovině právní teorie, ale i v konkrétním propojení správního řádu (jakožto procesní normy) s občanským zákoníkem (typickou soukromoprávní normou). Jako jeden z markantů tohoto propojení lze uvést ustanovení § 170 správního řádu, kdy písemná forma veřejnoprávní smlouvy je striktně vyžadována (procesní normou), avšak na domětku dojití návrhu je třeba užít § 573 občanského zákoníku (obdobně je to s posouzením nároků na akceptaci samotného návrhu, výpovědi či návrhu zrušení smlouvy).

Druhý poznání je spojeno s dalšími procesněprávními aspekty veřejnoprávních smluv. Vyjma možných sporů spojených s uzavíráním veřejnoprávních smluv (oferta, akceptace, uzavírání i nutnost písemné formy), jsou podstatné spory z jejich nedodržování. A právě zde lze možno najít první nedokonalost platné právní úpravy, která by si zasloužila zpřesnit novelizací. Jedná se o problematiku vymáhání neplnění veřejnoprávní smlouvy, a to v případech, kdy veřejnoprávní smlouva nahrazuje individuální rozhodnutí. Jistě by v zájmu právní jistoty bylo vhodné tuto oblast novelizací vyjasnit. V tuto chvíli je možno spoléhat jen na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Dalším bodem, jenž by si zasloužil vyjasnění je sporné ustanovení § 162 správního řádu, kolem něž se vede již několik let odborná diskuse. Navrhoval bych zde de lege ferenda úpravu, která by jednoznačně odstranila spory spojené s otázkou, je-li zmocnění ve zvláštním zákoně třeba, či nikoli.

V diplomové práci byl kladem důraz i na praktické využívání jednotlivých typů veřejnoprávních smluv v praxi. Z doložených příkladů je patrné, že nejčastěji jsou využívány

smlouvy koordinačního typu, jež napomáhají zajistit plnění úkolů samosprávným subjektů. Proti tomu subordinační smlouvy si své místo „na výsluní“ teprve hledají. Zatímco u koordinačních smluv můžeme hovořit o tisících, u smluv subordinačních o řádu stovek. Je to dáno nejen chybějící „tradicí“ těchto smluv, ale dost možná i nedostatkem informací a metodik.

I přes výše uvedené věřím tomu, že veřejnoprávní smlouvy budou do budoucna hojně využívaným právním institutem, který by dokonce mohl v budoucnu z části nahradit ve větší míře vydávání individuálních správních aktů (hojněji, než je tomu dosud – např. v oblasti stavebního práva). Lze tedy předpokládat, že by v budoucnu mohli být veřejnoprávní smlouvy prostředkem k zefektivnění veřejné správy. Zároveň by bylo vhodné ujednotit jednotlivé požadavky (podmínky) uzavření veřejnoprávních smluv v jednotlivých zvláštních zákonech.

11. CIZOJAZYČNÉ RESUMÉ

This thesis is devoted to the regulation of public-law contracts. Public-law contracts can be defined as a bilateral or multilateral act creating, amending or repealing rights and obligations in the field of public law. In practice, these contracts transfer certain responsibilities (powers) of state administration or self-government to other entities (to natural or legal persons). They can also transfer power between governments to each other. In such a case, public contracts become a source of law. They are a modern legal instuct. A public law contract may in some cases replace individual administrative decisions (for example in building law).

Public-law contracts have been in our legal order for decades, but since 2006 there has been their renaissance and widespread use in the practice of municipalities and public administration. In preparing legislation, the Czech Republic has been inspired by Germany's legislation, where public contracts have a long tradition. When making public procurement, attention must be paid to the principles to be followed, such as the principle of effectiveness or the principle of assessing the content of contracts.

In my thesis I proceeded from the basic things to the even closer so that the work was well structured. I went from general to specific. The aim of this diploma thesis was to describe public law secrets in the legal system, I dealt with their procedural adaptation (for example, by origin, acceptance, written form) but also by their practical use, which I showed on many examples of public contracts concluded between municipalities or state administration bodies municipalities.

I believe that public contracts will be further enforced in the future and their legislation will be updated to become part of modern public administration.

12. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Odborné monografie, publikace, sborníky:

- ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. ISBN 807-20-1600-8.
- DOHNAL, Vítězslav. et al. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. ISBN 978-80-720-1600-6.
- ERICHSEN, Hans-Uwe, MARTENS, Wolfgang. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9. Vyd. Berlin, 1992. ISBN 978-38-994-9215-6.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 807-1794-442-2.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937.
- HOETZEL, Jiří. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík & Kohout, 1907.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934.
- HORZINGOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 3. Vydání. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-34-9.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-484-1.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-607-4.
- KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2006. ISBN 80-7357-226-5.
- LEIBLOVÁ, Zdeňka. *Zákon o zaměstnanosti s komentářem: včetně prováděcích předpisů k 1. 4. 2009*. 5. vydání Olomouc: ANAG, 2009. ISBN 978-80-7263-533-7.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-371-8.
- PRAŽÁK Jří. *Právo veřejné*. Díl druhý: právo správní. Praha, 1905.
- PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. ISBN 80-210-2002-4.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-427.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1.1.2013*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-7502-202-8.

RYS, Rudolf. *Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí*. In Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4489.

SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 2., dopl. a rozš. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 802-10-1828-3

SKULOVÁ, Soňa et. Al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7357-382-9.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9.

STEINICHOVÁ, Ladislava a kol. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-501-4.

VAVŘÍNEK František. *Stručný přehled zřízení správního*. Praha: Všehrad, 1931.

VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. Praha: Polygon, 2006. ISBN 80-7273-134-3.

VEDRAL, Josef. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1.

VEDRAL, Josef. *Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích*. In Reforma veřejné správy v teorii a praxi: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.

WEYR, František. *Československé právo správní: Část obecná (Organisace veřejné správy a řízení správní)*. Brno: Čes. Akadem. Spolek Právnick, 1922.

Odborné konference a časopisy:

HAVLAN, Petr. *Veřejnoprávní smlouvy* In Kadlečka, S. a kol. *Správní řád*. Praha: Aspi, 2006. ISSN 0139-6005.

JEMELKA, Luboš a Jiří SLOVÁČEK. *Veřejnoprávní smlouvy*. *Právní rozhledy*, Praha: C.H.BECK, 2007, roč. 15, č. 11. ISSN 1210-6410.

MALAST, J., K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 6. ISSN 0139-6005.

MATES, Pavel. *Veřejnoprávní smlouvy podle Obecního zřízení*. *Právní fórum*, 2006, č. 7. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT27313CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

KOLMAN, Petr. *Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv*. *Právo*. 2009, roč. 42, č.2. ISSN 1210-6410.

POŠVÁŘ, Jaroslav. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: ČSAS Právnick, 1946.

RYS, Rudolf.. *Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi*. Veřejná správa 2006. ISSN 1213-6581.
VOŽENÍLEK, Bohumil. *O správních dohodách*. Správní právo, 1979.

Internetové zdroje:

Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 95 ze dne 11.6.2010. [online]

Dostupný z:

<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

Závěr č. 101 ze zasedání poradního sboru Ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 25.2.2011. [online] Změněno 31.3.2013. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/soubor/101-2011-povaha-smlouvy-podle-2-odst-2-zakona-c-133-1985-sb-o-pozarni-ochrane-pdf.aspx>

Smluvní ochrana. Ministerstvo životního prostředí. [online]. 2008-2015 [cit. 2016-03-11].

Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/smluvni_ochrana

Koordinační dohoda o vzájemné spolupráci za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. [online] [2015-03-03].

Dostupné z:

http://www.bezpecnemesto.eu:80/Files/bezpecnaplzen/dokumenty/koordinacni_dohoda.pdf

Zákony:

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon číslo 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2015 Sb. o Hasičském záchranném sboru České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem ČNR dne 16. prosince 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky

Rozsudky a usnesení soudů:

Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007 čj. 2 Afs 173/2006-86

Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2011 čj. 7 As 99/2011-77

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. 32 Odo 1104/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 06.05.2009, č. j. 4 As 68/2008 – 138

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 3.3.1995, č. j. 1 Cdo 68/93-67

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. února 2000, č. j. 16 Ca 343/98