

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE
Veřejnoprávní smlouvy

Václav Dušek

Plzeň 2012

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE
Veřejnoprávní smlouvy

Diplomant: Václav Dušek
Vedoucí práce: JUDr. Václav Henych; KSP

Studijní program: Právo a právní věda
Obor: Právo

Plzeň 2012

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a že jsem použil pouze uvedených pramenů a literatury.“

V Plzni dne 1. března 2011

Václav Dušek

Obsah

Úvod	3
1. Pojem veřejnoprávních smluv	5
2. Historický vývoj právní úpravy veřejnoprávních smluv	9
3. Úprava veřejnoprávních smluv podle zákona č. 500/2004 Sb., Správního řádu.....	13
4. Druhy veřejnoprávních smluv	22
4.1. Veřejnoprávní smlouvy koordinační	24
4.2. Veřejnoprávní smlouvy subordinační	29
4.3. Veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky	34
5. Veřejnoprávní omezení smluvních aktivit subjektů veřejné správy ...	38
6. Veřejnoprávní smluvní vztahy mezi subjekty soukromého práva	40
7. Uzavírání veřejnoprávních smluv	42
8. Změny obsahů veřejnoprávních smluv.....	46
9. Vypovídání veřejnoprávních smluv	47
10. Zrušování veřejnoprávních smluv	48
10.1. Zrušování veřejnoprávních smluv v přezkumném řízení	49
10.2. Zrušování veřejnoprávních smluv dohodou smluvních stran	52
11. Spory z veřejnoprávních smluv.....	54
12. Příklady	59
12.1. Příklady koordinačních veřejnoprávních smluv	59
12.1.1. Veřejnoprávní smlouva o zveřejňování obsahu úřední deskou způsobem umožňujícím dálkový přístup	60
12.1.2. Veřejnoprávní smlouva o plnění úkolů obecní policie	60
12.2. Příklady subordinačních veřejnoprávních smluv	61
12.2.1. Veřejnoprávní smlouva o umístění stavby	61
12.2.2. Veřejnoprávní smlouva o smluvní ochraně přírody	62
12.3. Příklady veřejnoprávních smluv mezi účastníky	63
12.3.1. Veřejnoprávní smlouva o plnění povinnosti na úseku požární ochrany	63
12.3.2. Veřejnoprávní smlouva o sdílení povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami	64
Závěr	65
Resumé	67

Úvod

Tématem mé diplomové práce je jedna z forem činnosti veřejné správy, která není dlouhodobě příliš obvyklá, a sice veřejnoprávní smlouvy. Rád bych se při jejím vypracování zaměřil na poměrně ranou právní úpravu zmíněného institutu v soudobém českém právu, čímž ale samozřejmě nemíním, že by snad české právo strádalo ve svém přirozeném vývoji. Pouze je třeba si uvědomit, že byla nedávná historie práva na území českých zemí omezena takřka padesáti lety „pozitivního nepráva“, a proto bych se rád, hned po stručné charakteristice, vrátil počátkem své práce do minulosti a ve stručnosti se zaměřil také na historický vývoj, především pak na období „první“ Československé republiky, vzhledem k tomu, že náš dnešní právní stát je, ve vztahu ke zmíněné „první“ Československé republice založené v roce 1918, státem nástupnickým. Chtěl bych tak poukázat na fakt, že má podoba krátce rozšířených dnešních veřejnoprávních smluv kořeny již v tehdejší v tomto ohledu názorově nejednotné právní praxi, přestože až do současnosti nebyla obecně upravena žádnými právními předpisy. Oporou mi v tomto bude především Československé správní právo, dílo Prof. JUDr. Jiřího Hoetzela, předního českého právníka a autora návrhu vysoce ceněné první Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920.

Současná obecná právní úprava veřejnoprávních smluv, jež je zakotvená ve správním řádu, bude mít převažující pozornost, bude ale třeba pracovat i s jinými právními předpisy, zejména zvláštními zákony, které také veřejnoprávní smlouvy předpokládají, a to i vzhledem k tomu, že v mnohých z nich byly jakési veřejnoprávní smlouvy připouštěny ještě dříve před příslušnou obecnou právní úpravou nového správního řádu. Za pomoci zmíněných právních předpisů bych rád v této oblasti, kde se mísí soukromoprávní prvky s veřejným právem, vymezil rozsah institutu veřejnoprávních smluv tak, aby byl zřejmý a nemohl být zaměňován s jinými právními

úkony, smlouvami, které veřejnoprávní smlouvy připomínají jen zdánlivě.

Budu se postupně zabývat základními náležitostmi, obecnými principy a jednotlivými druhy veřejnoprávních smluv. Hodlám se také opřít o, pro veřejnoprávní odvětví typická, zákonná omezení, namířená proti „zneužitelnosti“ moci, či jen tuto moc a principy, na kterých je založena, ochraňující. Následně se chci zabývat reálným užitím veřejnoprávních smluv, a to od okamžiku, kdy je z potřeby úpravy práv a povinností v oblasti veřejného práva uvažováno o uzavření veřejnoprávní smlouvy, až do doby, kdy případně v souvislosti s ní vznikají mezi účastníky v těchto právech a povinnostech spory. Podrobněji tedy prostoupím procesem uzavírání veřejnoprávních smluv, změn jejich obsahů a jejich zrušení, s přihlédnutím k možnosti vypovězení veřejnoprávní smlouvy jednou ze smluvních stran.

Výše zmíněná problematika sporů, tedy závazků z veřejnoprávních smluv zde také bude hrát svou podstatnou roli. Za účelem proniknutí do hloubi příslušných ustanovení a jejich vzájemného provázání hodlám čerpat z komentáře ke správnímu řádu a z úspěšných publikací předních odborníků, zejména Prof. JUDr. Dušana Hendrycha, CSc. a Prof. JUDr. Vladimíra Sládečka, DrSc.

Na závěr mé práce bych rád uvedl několik příkladů veřejnoprávních smluv, zařadil je pod příslušné kategorie, zhodnotil jejich funkci ve veřejné správě, zdůvodnil uplatnění smluvní volnosti před autoritativním rozhodnutím, a dotvořil tak srozumitelný obraz tohoto institutu, cíl mé práce.

1. Pojem veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouvy jsou dvoustrannými, či vícestrannými konstitutivními právními úkony, jejichž užití se týká výlučně oblasti práva veřejného.¹ Tyto smlouvy konstituují, zakládají, mění, nebo ruší vztahy správního práva, jsou tedy správními úkony, upravujícími subjektivní práva a povinnosti pramenící z norem správního práva.² Veřejná subjektivní práva se vyznačují některými specifiky, mezi něž nepochybně patří i otázka jejich (ne)převoditelnosti.³ Pojem „veřejnoprávní smlouva“ je pojmem, který do jisté míry nahradil dřívější terminologii, užívající spíše výrazu „správně právní dohoda“. Ta byla definována jako „zvláštní normotvorná forma správní činnosti, spočívající na normách správního práva, při níž vznikají administrativněprávní vztahy s právy a povinnostmi shodným projevem vůle účastníků, z nichž nejméně jedním je správní orgán, který formou dohody vykonává svou působnost“.⁴ Veřejnoprávní smlouva je ale ve skutečnosti širším pojmem než správně právní dohoda, zahrnuje totiž i další možnosti, způsoby jejich uzavírání. Do jisté míry by se o nich dalo hovořit jako o správních aktech (veřejnoprávní smlouva jako druh správního aktu⁵), protože v mnoha situacích správní akty nahrazují, a to v případech, kdy je vzhledem k okolnostem upřednostněna raději smluvní cesta namísto vydání správního aktu. Lze jí nahradit jednostranný správní akt, který by byl jinak správní orgán povinen vydat, a to za podmínky, že smlouva sleduje tentýž účel jako správní akt, zejména pokud přispívá uzavření veřejnoprávní smlouvy k odstranění právní nejistoty, anebo pokud se smluvní

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 163. ISBN 987-80-7357-382-9

² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 238. ISBN 80-7179-442-2

³ MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 6. 25 s. s. 344. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/k-uzavirani-verejnopravnich-smluv-podle-162-spravniho-radu.aspx>

⁴ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 542. ISBN 978-80-7400-157-4

⁵ VEDRAL, Josef. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT25270CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

partneři zavazují ke vzájemnému plnění (princip z německé právní úpravy).⁶ Zahraniční právní úpravy ostatně umožňují uzavírání veřejnoprávních smluv mezi nositeli státní moci, tedy vykonavateli veřejné správy a osobami, vůči nimž výkon veřejné správy směřuje, dovoluje-li to povaha věci a dosáhne-li se účelu lépe smluvní cestou.⁷ Mohlo by se namítat, že oproti správnímu aktu obecně poskytují smlouvy mnohem širší smluvní volnost, nutno však podotknout, že se nacházíme ve veřejnoprávním odvětví, kdy je výkon státní moci, moci veřejné, možný jen na základě, v mezích a způsobem stanoveným zákonem (srov. čl. 2 odst. 3 úst. zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „Ústava“),⁸ Opačně lze také ale namítat, zda není nakládání s kompetencemi v oblasti státní správy prostřednictvím veřejnoprávních smluv prolomením zmíněného ústavního principu (vázanosti výkonu státní moci zákonem).⁹ Ovšem zmíněné ustanovení hovoří o „způsobech stanovených zákonem“, což možnost samotného vzniku veřejnoprávní smlouvy zákonným způsobem, za předpokladu existence konkrétního zákonného základu, nevylučuje. Rozporuplnější je ale srovnání s čl. 105 Ústavy, podle něhož lze orgánům samosprávy svěřit výkon státní správy jen tehdy, stanoví-li tak zákon. Otázkou je, jak toto ustanovení interpretovat, pokud jde o určení právního nástroje (zde veřejnoprávní smlouvy koordinační), jímž se má „svěření výkonu státní správy“ uskutečnit¹⁰, když zmíněnou „zákonnost způsobu“ neuvádí.

Mezi právními předpisy veřejného a soukromého práva, tedy i mezi veřejným a soukromým právem nelze vést ostrou hranici,

⁶ POMAHAČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002. 290 s. s. 91. ISBN 80-7179-748-0

⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 237. ISBN 80-7179-442-2

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 164. ISBN 987-80-7357-382-9

⁹ VEDRAL, Josef. *Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích*. *Správní právo*, 2003, č. 2. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT25270CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

¹⁰ VEDRAL, Josef. *Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích*. *Správní právo*, 2003, č. 2. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT25270CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

protože mnohé právní předpisy soukromého práva obsahují též normy veřejnoprávní povahy a naopak veřejnoprávní úprava se často neobejde bez uplatnění institutů práva soukromého (např. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který je normou veřejnoprávního charakteru, v ustanovení § 170 přímo aplikaci soukromého práva předpokládá, když uvádí, že nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se v otázce veřejnoprávních smluv přiměřeně ustanovení občanského zákoníku).¹¹

V každém případě v porovnání s právem soukromým zde není dána tak široká smluvní volnost, a navíc samotné vydání správního aktu, autoritativní rozhodnutí, může případně následovat jako sankce za nedodržení, resp. neplnění veřejnoprávní smlouvy.¹² Případné spory z veřejnoprávních smluv se pak řeší ve správním soudnictví nebo správní cestou.¹³

Pokud hovoříme o veřejnoprávních smlouvách jako o správních aktech, o smluvním vztahu mezi orgánem veřejné správy a soukromou osobou, bez hlubšího zkoumání jejich účelu se nabízí tendence začít vnímat veškeré tyto vztahy okamžitě jako veřejnoprávní, pak by se mohlo jevit jako nejjednodušší rozlišovat mezi veřejnoprávními a soukromoprávními smlouvami dle smluvních stran, které tento smluvní vztah tvoří. Pokud by byl alespoň jednou ze stran orgán veřejné správy, jednalo by se o smlouvy veřejnoprávní, a tehdy, uzavíraly-li by smlouvy orgány veřejné správy dokonce mezi sebou, teoreticky by o jejich veřejnoprávním účelu nemohlo být pochyb. To je ale nepřesné. Rozlišující totiž není, kdo tvoří smluvní strany, zda zde vystupuje orgán veřejné správy či nikoliv, ale v jakém postavení se tyto strany nacházejí a současně, jaký je účel konkrétní smlouvy.¹⁴ Vztahuje-li se obsah smlouvy k výkonu vrchnostenské moci, půjde

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

¹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 165. ISBN 987-80-7357-382-9

¹³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 238. ISBN 80-7179-442-2

¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 164. ISBN 987-80-7357-382-9

o výkon veřejné správy, to je sice přísnějším kritériem, napovídá však, že veškeré smlouvy založené na nerovnosti smluvních stran jsou veřejnoprávní, ať už se jedná o vztah orgánu veřejné správy a soukromé osoby, nebo například orgánu státní správy a samosprávy, je-li mezi nimi vztah vrchnostenské nadřazenosti při výkonu státní moci.

Konečným určovatelem je až konkrétní smlouva, existují totiž případy, kdy smlouvy sjednávány správním úřadem, jménem státu, mají stejně soukromoprávní povahu, a podobně je tomu i u některých smluv, které jsou uzavírány pouze mezi subjekty veřejné správy (ve věcech soukromoprávních, typicky při dispozicích s majetkem).¹⁵ Naopak nejsou nereálné smlouvy, které jsou pro svoji povahu ryze veřejnoprávní, přestože ji mezi sebou uzavřely pouze soukromé osoby.¹⁶ V každém případě jde tedy vždy o účel smlouvy, který musí obsahovat určitý veřejný zájem, úkol veřejné správy, ať už státní či samosprávné.

Prostřednictvím veřejnoprávních smluv může docházet k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy, případně k úpravě způsobu jejich výkonu. Úkoly veřejné správy mohou být přesunuty i na soukromé subjekty, které se tak zapojují do veřejné správy, samozřejmě pokud to zákon v dané situaci připouští. Samozřejmě se předpokládá, že by veřejnoprávní smlouva měla být určitým způsobem prospěšná a motivační pro stranu zavazující se plnit svěřené úkoly, zejména finanční zvýhodnění či úlevy.¹⁷ Vezmeme-li si za vzor německou právní úpravu, platí, vedle výše zmíněného principu (s. 4), základní princip, že veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít vždy, není-li to předpisem výslovně vyloučeno.¹⁸

¹⁵ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle Obecního zřízení. *PrFo. - Právní fórum*, 2006, č. 7. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT27313CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

¹⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 240. ISBN 80-7179-442-2

¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 165. ISBN 987-80-7357-382-9

¹⁸ POMAHÁČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002. 290 s. s. 91. ISBN 80-7179-748-0

2. Historický vývoj právní úpravy veřejnoprávních smluv

Institut veřejnoprávních smluv byl svým způsobem uznáván již v období Rakouska-Uherska a následně „první“ Československé republiky, přestože donedávna nebyl upraven žádnými obecnými právními předpisy. Pouze byla vnímána existence a odlišnost veřejnoprávních smluv od smluv soukromoprávních.¹⁹ Recepčním zákonem č. 11/1918 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „recepční zákon“) převzala Československá republika veškeré dosavadní zemské a říšské zákony, právní řád Československé republiky pak tvořilo mimo právo vytvořené naší republikou (podle československé ústavy jsou pramenem práva správního zákony, opatření stálého výboru a nařízení), bývalé právo rakouské a bývalé právo uherské,²⁰ tvořené zejména nařízeními a předpisy přijaté po roce 1867, ale také například říšským obecním zákonem z roku 1862, na který v následujících letech navazovala právní úprava obecních zřízení a vůbec rozlišení samostatné a přenesené působnosti obcí. Pronikání institutu do právní úpravy bylo ale pozvolné, v roce 1924 se vymezením pojmu veřejnoprávních smluv zabýval Nejvyšší správní soud, který dospěl k nálezu, že lze „za veřejnoprávní považovati jen takovou smlouvu, při které dohodou stran má býti na místě dispozitivního předpisu právního, určitý poměr upravujícího a majícího povahu veřejnoprávní, nastoupiti přípustná úprava jiná“.²¹

S vývojem veřejnoprávních smluv úzce souvisely reformy veřejné správy ve dvacátých letech zaměřené jednak na dekoncentraci veřejné správy státem v důsledku schválení zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „organizační zákon“), zavádějící výkon veřejné

¹⁹ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 540. ISBN 978-80-7400-157-4

²⁰ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937. 454 s. s. 37

²¹ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 540. ISBN 978-80-7400-157-4

správy zemskými a okresními úřady, a jednak decentralizaci veřejné správy nikoliv státem, nýbrž však samotnými samosprávnými svazy.²² Ve skutečnosti se ale správní reforma z roku 1927, která byla prezentována jako novelizace župního zákona z roku 1920, svým obsahem vracela ke starému centralistickému zemskému uspořádání, konkrétně do čtyř správních celků, zemí, a to Českou, Moravskoslezskou, Slovenskou a Podkarpatoruskou, v čele se zmiňovanými zemskými úřady (Praha, Brno, Bratislava, Užhorod). Dekoncentrace veřejné správy tak v samotné reorganizaci znamenala pouze to, že se některými otázkami zabývaly už samotné okresní úřady namísto úřadů vyšších,²³ resp. zemských, přesto však byl vliv samosprávných celků oslabován, což vyvolalo odpor opoziční strany, která požadovala zachování prvků samosprávy za účelem hájení lokálních zájmů a potřeb regionů, zvláště pak Slezska a Podkarpatské Rusi, pro které bylo výhodnější předchozí župní zřízení. I tak byl návrh zákona za bouřlivých projevů přijat, pouze termín jeho účinnosti byl dodržen jen v určitých oblastech a jeho pozvolná aplikace tak zapříčinila vznik dvou různých organizačních principů veřejné správy, a sice monokratického, který se uplatňoval zejména ve státní správě, kdy byla vůle státní moci svěřena do rukou jediné osoby či orgánu, a principu kolegiálního, jenž byl znám především v samosprávě, a to tehdy, vykonávalo-li vůli více osob.²⁴ Na úrovni samosprávných svazů tak vznikalo více speciálních úřadů, čímž došlo k dalšímu roztržštění veřejné správy, a následně k přirozeným sporům o příslušnost mezi orgány veřejné správy, působících horizontálně vedle sebe, aniž by byl některý z nich jinému nadřazen.²⁵

Tyto spory byly řešitelné vynutitelnými správními akty, ovšem jednodušší bylo, nabízela-li se tato možnost, dát přednost souhlasnému projevu vůle zúčastněných stran, subjektů, jakým

²² HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937. 454 s. s. 78

²³ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937. 454 s. s. 78

²⁴ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937. 454 s. s. 78

²⁵ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937. 454 s. s. 79

způsobem si mezi sebou upraví poměr veřejného práva. Samozřejmě, že smlouva veřejná, resp. veřejnoprávní smlouva, takovýto souhlas předpokládá, oproti tomu ne každý souhlasný projev vůle tvoří smlouvu, protože všechny podmínky předepsané zákonem pro určitý právní efekt musely být pro obě zúčastněné strany stejně podstatné.²⁶ Dnes by to teoreticky znamenalo, že jednostranný správní akt není nahraditelný dvoustrannou, ba dokonce vícestrannou veřejnoprávní smlouvou, protože těžiště je na straně veřejné správy.

Protože byly správní akty projevem vrchnostenské moci, impéria, jako rozhodnutí státu ve svém autoritativním postavení, měly smlouvy veřejné, resp. veřejnoprávní smlouvy, přestože byla jejich funkce právníkou veřejností uznávána, přirozeně své odpůrce, kteří argumentovali tím, že „nemohou tyto smlouvy srovnati s podstatou veřejného práva, které je vesměs charakterizováno tím, že stát s občanem nestojí na stejné právní linii, nýbrž jest jako subjekt vrchnostenské pravomoci občanovi nadřízen. Nesmí tedy s ním paktovati, umlouvati se o tom, jak bude vykonávati své impérium“,²⁷ či že „smlouvání se vůbec odporuje povaze veřejného práva“.²⁸ Hovořili tedy o „tak zvaných smlouvách veřejnoprávních“.²⁹

Ve většině byly ale přijímány s myšlenkou, že ani veřejné právo se neskládá jen a pouze z kogentních norem a autoritativních rozhodování, které jsou pro veřejné právo typické, nýbrž však i z norem dispozitivních, jejichž úprava se provede vždy, nedohodnou-li se zúčastněné strany jinak.

Situace, kdy veřejnoprávní smlouva „vyřešila“ například spor o příslušnost, se mohla vystupňovat až k samotným sporům z této smlouvy, a pro stále chybějící právní úpravu, bylo řešení

²⁶ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937. 454 s. s. 255

²⁷ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937. 454 s. s. 253

²⁸ VEDRAL, Josef. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT25270CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

²⁹ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo : Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937. 454 s. s. 254

problematické.³⁰ Přesto je zřejmé, že tato zdánlivě ojediněle se vyskytující činnost veřejné správy, nebyla v praxi ničím až tak výjimečným.

V období „druhé“ Československé republiky, tj. od roku 1938 a následujících desetiletí došlo zpětně k centralizaci státní moci, samosprávným celkům byla zprvu vyňata přenesená působnost, posléze se dostavil i zásah do samostatné působnosti obcí, mnoho samosprávných celků bylo rozpuštěno, a jejich místo nahradili vládní komisaři. Přestože v poválečném období právní úprava národních výborů teoreticky rozlišovala státní správu a samosprávu, prakticky obě složky vykonával jediný orgán, ani úprava krajského zřízení z šedesátých let, ba dokonce ani správní řád z roku 1967 nedal podnět vytvořit obecnou právní úpravu veřejnoprávních smluv. Ačkoliv by v mnoha právních předpisech byla možnost vydávání veřejnoprávních smluv zakotvena, bylo by to vždy pouze pro konkrétní účel zákona.³¹ Přesto známe ze stejného roku, resp. ze zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „národní výbor“), ustanovení § 37, které stanovilo, že „národní výbor může uzavřít smlouvu s jiným národním výborem, státními, družstevními nebo jinými společenskými organizacemi o společném použití prostředků, jde-li o plnění jejich společných úkolů (sdružování prostředků)“.³² Tato úprava koordinačních veřejnoprávních smluv, tehdy správních dohod byla ale zjevně užívána ojediněle, a to pouze v případě, kdy nebylo výsledku dosaženo jednostranným správním aktem.

Prvním pokusem o vydání sjednocující právní úpravy byla až novela správního řádu z roku 1967 předložená Poslanecké sněmovně v roce 2001, která však nebyla přijata, a proto byla některá základní ustanovení zakotvena do zákona č. 128/2000 Sb.,

³⁰ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 540. ISBN 978-80-7400-157-4

³¹ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 540. ISBN 978-80-7400-157-4

³² JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 547. ISBN 978-80-7400-157-4

o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), aby alespoň obce s rozšířenou působností mohly uzavírat veřejnoprávní smlouvy mezi sebou,³³ ovšem i tato úprava se týkala pouze tohoto zákona, a nikoliv již veřejnoprávních smluv předpokládaných jinými zákony. V praxi to znamenalo zejména chybějící úpravu řešení sporů vzniklých z veřejnoprávních smluv. Teprve až s účinností nového správního řádu z roku 2004, tedy rokem 2006, byla zavedena obecná úprava veřejnoprávních smluv zakotvující jejich základní náležitosti, jednotlivé druhy, proces uzavírání, rušení, apod.³⁴ S jeho účinností byla současně vypuštěna určitá ustanovení, týkající se veřejnoprávních smluv, zákona o obcích, a nahrazena ustanoveními, která stanovila, že se veřejnoprávní smlouvy řídí ustanoveními správního řádu, nestanoví-li zákon o obcích jinak.

Přestože byla opuštěna myšlenka vytvořit samotný právní předpis, který by se věnoval jen a pouze veřejnoprávním smlouvám, dopadá právní úprava zakotvená ve správním řádu na veškeré veřejnoprávní smlouvy, se kterými se můžeme v našem právním řádu setkat, a vytváří tak konečně společný základ tohoto institutu.³⁵

3. Úprava veřejnoprávních smluv podle zákona č. 500/2004 Sb., Správního řádu

Správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) je prvním právním předpisem obsahujícím obecnou právní úpravu veřejnoprávních smluv, v části páté tohoto zákona (§ 159 až 170). Tento právní předpis nabyl účinností dnem 1. ledna 2006 a zrušil se jím předešlý zákon č.

³³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 166. ISBN 987-80-7357-382-9

³⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 238. ISBN 80-7179-442-2

³⁵ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 540. ISBN 978-80-7400-157-4

71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád“). Dle ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu se tento předpis použije i na veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí jeho účinnosti. Samozřejmě je vyloučeno, aby právní předpis působil zpětně (pravá retroaktivita), vznik a nároky z takovýchto smluv se řídí právními předpisy platnými v době svého vzniku, použije se na ně ovšem retroaktivita nepravá,³⁶ což znamená, že se novým předpisem řídí až úkony a události vzniklé za platného znění. Správní řád tak upravuje například nově vzniklé nároky z tehdejší veřejnoprávní smlouvy, a pochopitelně také pokud by snad obsah veřejnoprávní smlouvy měl být v rozporu s právními předpisy nebo veřejným zájmem.

Obecná právní úprava, kterou do právního řádu České republiky vnesl nový správní řád, tvoří tedy základ pro veškeré veřejnoprávní smlouvy, před jeho přijetím byla jediná možná úprava ve zvláštních zákonech, kde se jednalo vždy o smlouvy s konkrétním účelem, blízkým dané tématice. Žádná novela starého správního řádu ani žádný z návrhů nového správního řádu, obsahující společnou regulaci alespoň základních otázek veřejnoprávních smluv, nebyly přijaty.³⁷ Proto se později alespoň úprava základních náležitostí veřejnoprávních smluv uzavíraných orgány samosprávy objevila v jedné z novel, zákoně č. 313/2002 Sb., kterým se měnil zákon č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení. Touto úpravou disponoval zákon o obcích do přijetí nynějšího správního řádu, kdy byl upraven vzájemný poměr příslušných ustanovení těchto předpisů, tak, že v rozporu mají ustanovení zákona o obcích jako zákona speciálního vůči správnímu řádu aplikační přednost.

Logicky uspořádaná úprava vymezuje nejprve v ustanovení § 159 správního řádu legální definici a úlohu veřejnoprávních smluv, zakládá jejich nevyhnutelný soulad s právními předpisy a veřejným

³⁶ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 541. ISBN 978-80-7400-157-4

³⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 166. ISBN 987-80-7357-382-9

zájmem, zakazuje je obcházet, zavazuje zúčastněné správní orgány respektovat důvěryhodnost, vážnost a účel, a správní orgány musí mít při jejich uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy (§ 159 odst. 3). Lze konstatovat, že plnění úkolů veřejné správy zmíněnou účelnost veřejné správy pohlcuje, protože jako účelnou můžeme chápat činnost, která se ve svém výsledku přibližuje stanovenému cíli, a naopak v naplnění úkolu tkví účel činnosti, ostatně neúčelná správa by jen stěží byla důvěryhodná.³⁸ Co se týká rozporu s právními předpisy a jejich obcházení, je důležité rozlišit, zda smlouva odporuje přímo právnímu předpisu, či zda nějakým způsobem poškozují jeho účel, což už nemusí být zdaleka tak zjevné. Všeobecně se má za to, že o obcházení zákona jde tam, kde sice úkon výslovně právu neodporuje, ale směřuje svými důsledky k něčemu, co je zákonem odporující.³⁹

Správní řád člení veřejnoprávní smlouvy do několika základních skupin dle smluvních stran, které je uzavírají, a sice veřejnoprávní smlouvy koordinační, jež jsou uzavírány mezi dvěma nebo více orgány veřejné správy, kdy je podstatou, že zde vystupují pouze veřejné subjekty (stát, veřejnoprávní korporace, právnické osoby zřízené zákonem a jiné subjekty vykonávající svěřenou působnost v oblasti veřejné správy), a veřejnoprávní smlouvy subordinační, které jsou uzavřené mezi alespoň jedním orgánem veřejné správy a alespoň jednou soukromou osobou, adresátem výkonu veřejné správy, který není subjektem veřejné sféry, přičemž veřejnoprávní smlouvy, které mezi nimi vznikají, jsou právě ty, jež v mnohých případech nahrazují správní akty vydávané ve správním řízení.⁴⁰ Třetí skupinou, kterou upravuje ustanovení § 162 správního řádu, jsou tak zvané veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky řízení, jejichž obsahem je úprava, převod, nebo způsob výkonu práv nebo povinností, přičemž veřejnoprávní

³⁸ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle Obecního zřízení. *PrFo. - Právní fórum*, 2006, č. 7. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT27313CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

³⁹ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle Obecního zřízení. *PrFo. - Právní fórum*, 2006, č. 7. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT27313CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

⁴⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 246. ISBN 80-7179-442-2

prvek zde není zastoupen v prvku účastníků, nýbrž je obsažen v samotném předmětu smlouvy.⁴¹ K uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy je ale zapotřebí souhlasu správního orgánu, který zkoumá její soulad s právními předpisy a veřejným zájmem. Málokdy však půjde o účastníky téhož řízení, kteří by své účastenství jakoby nahradili veřejnoprávní smlouvou, takže většinou nepůjde o smlouvy mezi účastníky, ale o smlouvy uzavírané v zákonem předvídaných situacích mezi soukromými osobami za účelem plnění veřejných úkolů, především plnění povinnosti v oblasti veřejné správy, kdy jedna osoba bude plnit veřejnoprávní povinnost namísto druhé.⁴² To že by se tato zvláštní kategorie veřejnoprávních smluv nemusela nutně shodovat s ustanovením příslušného znění, nezakládá žádné nedostatky z hlediska jejich formy. Kromě těchto totiž existují také zvláštní typy smluv, které jsou jen těžko zařaditelné do některého z výše uvedených druhů, přestože jsou svým účelem veřejnoprávní,⁴³ jedná se skutečně o veřejnoprávní smlouvy podle obecných ustanovení správního řádu, protože § 159 odst. 4 správního řádu zakládá fakt, že se veřejnoprávní smlouva vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu, a nikoliv podle formálního zařazení.⁴⁴ Například smlouva uzavřená mezi dopravním úřadem, obcí a dopravcem je smlouvou o závazku veřejné služby.⁴⁵ Je tedy rozhodující, zda svým významem konstituuje, zakládá, mění nebo ruší práva či povinnosti v oblasti veřejného práva, z čehož mimo jiné vyplývá, že nemůže být deklaratorním právním úkonem, pak by se totiž nejednalo o veřejnoprávní smlouvu, protože se nesmí uzavírat jako osvědčení již existujících práv a povinností, alespoň do doby, nestanoví-li

⁴¹ MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 6. 25 s. s. 341. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/k-uzavirani-verejnopravnich-smluv-podle-162-spravniho-radu.aspx>

⁴² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 166. ISBN 987-80-7357-382-9

⁴³ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 541. ISBN 978-80-7400-157-4

⁴⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 239. ISBN 80-7179-442-2

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 33 Odo 926/2006.

zákon jinak. Pro určení veřejnoprávní smlouvy, například pro pouhé odlišení od smlouvy soukromoprávní je tedy, jak již bylo zmíněno, významný teprve až její konkrétní veřejnoprávní účel, a nikoliv druh nebo smluvní strany, které ji uzavírají. Skutečnost, že smluvními stranami jsou subjekty veřejného práva, neznamená, že se musí jednat o smlouvu veřejnoprávní, subjekty veřejného práva totiž mohou mezi sebou uzavírat i smlouvy, které jsou čistě soukromoprávní povahy.⁴⁶

Některé zvláštní typy veřejnoprávních smluv, jejichž stranou by se mohlo zdát že je správní orgán, jsou ve skutečnosti veřejnoprávními smlouvami mezi soukromými osobami, protože smluvní stranou není správní orgán, ale subjekt, za který správní orgán jedná,⁴⁷ správní orgán zde není účastníkem jako nositel veřejné správy v souvislosti s jejím výkonem, a proto se na tento vztah nepoužijí výše zmíněné podmínky příslušného ustanovení § 159 odst. 3 správní řádu, týkající se pouze veřejnoprávních smluv uzavíraných správním orgánem jako smluvní stranou, které se vlastně dotýká pouze veřejnoprávních smluv podle § 160 a 161 (koordinačních a subordinačních). Samozřejmě to vylučuje již zmiňovaný § 162, ve kterém je mimo jiné uvedeno, že je k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, který ji posuzuje tak, aby nedošlo k porušení § 159 odst. 2 správního řádu (soulad s právními předpisy a veřejným zájmem).

Správní řád dále upravuje pravidla pro uzavírání veřejnoprávních smluv, počínaje náležitostmi návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy, který musí být určitým projevem vůle učiněným v písemné formě, směřujícím k uzavření veřejnoprávní smlouvy, určeným jednomu nebo více adresátům. Správní řád přímo neupravuje podstatné náležitosti smlouvy, i když některé z nich výše stanovenými pravidly ovlivňuje, protože předpokládá, že tyto

⁴⁶ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 543. ISBN 978-80-7400-157-4

⁴⁷ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 543. ISBN 978-80-7400-157-4

náležitosti budou předepisovat zvláštní právní předpisy.⁴⁸ Například § 63 odst. 2 zákona o obcích říká, že veřejnoprávní smlouva musí obsahovat označení účastníků smlouvy, dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce, a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem této přenesené působnosti. Jinými slovy, podstatné náležitosti jsou obdobné jako u jiných smluv, resp. je obsahem určení smluvních stran, lhůta a předmět vzájemného plnění. Často se ale stává u konkrétních smluv, že jejich náležitosti nejsou zvláštními právními předpisy upraveny, zejména jedná-li se o starší právní úpravu, a pak zde vyvstává sporná otázka, zda je některý úkon orgánu veřejné správy veřejnoprávní smlouvou.⁴⁹ Tento úkon bude veřejnoprávní smlouvou, posoudí-li se dle správního řádu podle svého skutečného obsahu a dojde ke zjištění veřejnoprávního účelu. Návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 160 a 161, tedy návrh vznesený určitým subjektem veřejného práva musí být schválen jeho příslušným orgánem a může jej učinit pouze osoba, která je oprávněna jménem tohoto subjektu jednat.⁵⁰ Návrh smlouvy působí okamžikem doručení adresátovi a nejpozději tímto okamžikem jej může navrhovatel ještě zrušit, jinak zaniká uplynutím lhůty, ve které mohl být přijat, nebo uplynutím přiměřené doby odpovídající povaze navrhované veřejnoprávní smlouvy a rychlosti, s jakou byl návrh učiněn, nebyla-li lhůta pro přijetí návrhu určena. Dále také okamžikem, kdy byl navrhovateli doručen projev vůle o odmítnutí návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy. Zvláštním způsobem je výzva k předložení či přijetí návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků. Veřejnoprávní smlouva musí být písemná a projevy vůle všech smluvních stran musí být učiněny na téže listině. Uzavřena je

⁴⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 167. ISBN 987-80-7357-382-9

⁴⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 167. ISBN 987-80-7357-382-9

⁵⁰ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 557. ISBN 978-80-7400-157-4

okamžikem připojení posledního podpisu smluvní strany, resp. oprávněné osoby, jsou-li všechny strany přítomny, v opačném případě okamžikem, kdy návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy opatřený podpisy oprávněných osob je doručen zpět navrhovateli. Je-li zapotřebí souhlasu správního orgánu, je smlouva uzavřena dnem, kdy učiněný souhlas nabyl právní moci.

Stejně jako u jiných právních úkonů, i u veřejnoprávních smluv se zkoumá jejich zákonnost, tento soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy zajišťuje institut přezkoumávání zákonnosti veřejnoprávní smlouvy.⁵¹ Tuto kontrolu zahajuje správní orgán z moci úřední, například když důvod ke kontrole zjistí při své kontrolní činnosti, ale i smluvní strana, která není orgánem veřejné správy, může dát podnět k provedení přezkumného řízení do 30 dnů, co se o tomto důvodu dozvěděla. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, s odůvodněním vyrozumí o této skutečnosti podatele do dalších 30 dnů.⁵² Pokud se naopak zjistí, že byla veřejnoprávní smlouva uzavřena v rozporu s právními předpisy, správní orgán takovou smlouvu zruší, například pokud není dodržena písemná forma nebo pokud byla veřejnoprávní smlouva uzavřena bez souhlasu příslušného správního orgánu, totéž platí pro jednotlivá nezákonná ustanovení veřejnoprávní smlouvy, jestliže z povahy, obsahu nebo okolností, za kterých byla smlouva uzavřena, nevyplývá, že je nelze vyjmout ze smlouvy, aniž by byla její funkčnost narušena, pak zruší jen tyto části smlouvy. Nebude-li možné oddělit takové nezákonné části z důvodu jejich navázání na ostatní byť zákonné části smlouvy, správní orgán musí veřejnoprávní smlouvu zrušit celou.⁵³ Zrušení koordinační či subordinační veřejnoprávní smlouvy se nedotýká správních úkonů učiněných smluvní stranou, vůči třetím osobám, při výkonu přenesené působnosti, jež je obsahem této smlouvy. Po

⁵¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 239. ISBN 80-7179-442-2

⁵² JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 563. ISBN 978-80-7400-157-4

⁵³ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 565. ISBN 978-80-7400-157-4

jejím zrušení se ale působnost v těchto věcech přenesla zpět na orgány příslušné před uzavřením zrušené veřejnoprávní smlouvy, resp. pokud by k uzavření této veřejnoprávní smlouvy vůbec nedošlo, případně na jiné příslušné orgány, došlo-li mezitím k reorganizaci veřejné správy v důsledku změny právní úpravy.

K přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy je příslušný správní orgán, který by byl případně příslušný řešit spor z této veřejnoprávní smlouvy, pro koordinační smlouvy tedy především Ministerstvo vnitra, krajský úřad, popřípadě jiný správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, pro subordinační smlouvy správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který jako smluvní strana veřejnoprávní smlouvy a nositel státní moci reprezentuje veřejnou správu v souvislosti s jejím výkonem, a u veřejnoprávních smluv „mezi účastníky“ správní orgán, jehož souhlasu bylo třeba k jejímu uzavření.⁵⁴ Takový správní orgán je současně i účastníkem přezkumného řízení vůči uzavřené veřejnoprávní smlouvě, přestože jeho práva a povinnosti nejsou dotčena (§ 165 odst. 4 správního řádu).

Změnu obsahu veřejnoprávní smlouvy, kterou správní řád umožňuje, lze dosáhnout pouze písemnou dohodou smluvních stran, zásadně za stejných podmínek, jaké jsou vyžadovány pro platné uzavření smlouvy.⁵⁵ Tedy i postup učinění návrhu na změnu obsahu veřejnoprávní smlouvy je obdobou návrhu na její uzavření, včetně lhůt k jejich odmítnutí či přijetí. Souhlasu správního orgánu je zapotřebí vždy, bylo-li jeho souhlasu potřeba i při uzavírání smlouvy, i zde tedy působí právní účinky smlouvy dnem nabytí právní moci rozhodnutí. Výpověď z veřejnoprávní smlouvy je možné učinit jen tehdy, bylo-li to ve smlouvě smluvními stranami

⁵⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 173. ISBN 987-80-7357-382-9

⁵⁵ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 568. ISBN 978-80-7400-157-4

dohodnuto,⁵⁶ a byla-li ve smlouvě předem dohodnuta výpovědní lhůta ve smyslu ustanovení § 166 odst. 2 správního řádu. Jestliže by veřejnoprávní smlouva výpověď nepřipouštěla, nejprve by musely smluvní strany změnou obsahu tuto možnost do smlouvy začlenit. K výpovědi veřejnoprávní smlouvy by pak nebylo třeba dalšího shodného projevu vůle smluvních stran, jakékoliv jejich součinnosti, ani rozhodnutí správního orgánu, i když jeho souhlas byl k jejímu uzavření potřebný, protože je výpověď veřejnoprávní smlouvy jednostranným právním úkonem.⁵⁷

Smluvní strana může podat písemný návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě dohodnuto, nebo pokud se změnily podstatné poměry, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, a plnění této smlouvy by nebylo možné na smluvní straně z tohoto důvodu spravedlivě požadovat, dále pokud by to vyžadoval veřejný zájem, nebo jestliže se veřejnoprávní smlouva dostala do rozporu s právními předpisy, například změnou legislativy.⁵⁸ Kritickým je důvod ke zrušení veřejnoprávní smlouvy, kdy vyšly najevo skutečnosti, které nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy a nějakým způsobem ji znevýhodňují, protože musí prokázat, že o nich skutečně nevěděla, a kdyby ano, veřejnoprávní smlouvu by neuzavřela. Platí, že veřejnoprávní smlouva zaniká dnem, kdy je akceptovaný návrh na její zrušení doručen zpět navrhovateli, posledním ze smluvních stran, pokud se v tomto případě jedná o vícestranný právní úkon. Právní účinky souhlasu správního orgánu, pokud se vyžaduje, jsou stejné jako u změny obsahu veřejnoprávní smlouvy, tedy dnem nabytí právní moci.

Jakákoliv veřejnoprávní smlouva, mimo smlouvu koordinační, musí respektovat práva a povinnosti třetích osob, nabývá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tato osoba vysloví písemný souhlas,

⁵⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 239. ISBN 80-7179-442-2

⁵⁷ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 569. ISBN 978-80-7400-157-4

⁵⁸ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 570. ISBN 978-80-7400-157-4

není-li ale tento souhlas získán, může být namísto uzavření veřejnoprávní smlouvy vydán, jako rozhodnutí ve správním řízení normativní správní akt.⁵⁹ Koordinační smlouvy mají totiž normativní charakter a již předpokládají svoji závaznost.

Jak již bylo zmíněno, spory z veřejnoprávních smluv rozhoduje v rovině smluv koordinačních Ministerstvo vnitra, krajský úřad, nebo správní orgán společně nadřízený smluvními stranám, v rovině smluv subordinačních pak správní orgán nadřízený správnímu orgánu, orgánu veřejné správy, který tvoří smluvní stranu veřejnoprávní smlouvy, a správní orgán, který dává souhlas ke vzniku a jakékoliv následné manipulaci veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky. Proti rozhodnutí těchto kompetentních orgánů ve sporných správních řízeních⁶⁰ týkajících se řešení sporů z veřejnoprávních smluv nelze podat žádné odvolání ani rozklad (§ 169 odst. 2 správního řádu).

4. Druhy veřejnoprávních smluv

Základními druhy veřejnoprávních smluv, které zakládá správní řád, jsou smlouvy koordinační, subordinační a smlouvy mezi soukromými osobami, jako mezi účastníky téhož řízení, případně potenciálního řízení. Tyto základní druhy mohou být dále rozšířeny o zvláštní typy smluv stanovené zvláštními právními předpisy, na které se, bude-li se vzhledem ke svému účelu jednat skutečně o smlouvy veřejnoprávní, použijí obecná ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách, protože, jak je tomu podobně u ostatních právních úkonů, není rozhodující jejich název či formální zařazení, ale skutečný obsah. Jedná se o smlouvy upravující vztahy mezi správními orgány navzájem, které na účastníky veřejného práva přímo nedopadají, nebo vztahy správních orgánů a subjektů soukromého práva, případně vztahy smíšené, a to

⁵⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 239. ISBN 80-7179-442-2

⁶⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 239. ISBN 80-7179-442-2

zásadně v zájmu zajištění úkolů veřejné správy a ve veřejném zájmu, samozřejmě se tedy nejedná o smlouvy soukromoprávní povahy, například o smlouvu darovací, přestože ji mezi sebou uzavřeli správní orgány, klíčové je, že zde tito účastníci nebyli v postavení nositelů veřejné moci. Naopak mohou být teoreticky uzavírány veřejnoprávní smlouvy mezi soukromými osobami za předpokladu dodržení všech zmíněných podmínek.⁶¹

Ani tyto smlouvy však svojí působností nepřesáhnou rámec správního práva, v širším pojetí případně finančního práva, práva sociálního zabezpečení nebo práva životního prostředí, protože v českém právu nenacházejí, přes svůj obecný pojem, uplatnění v celém veřejnoprávním odvětví, například v rovině trestního nebo ústavního práva plného kogentních právních norem, pro které není typická smluvní volnost.⁶² I tak ale veřejnoprávní smlouvy rozhodují o právech a povinnostech subjektů, zejména adresátů ve větším rozsahu než správně právní dohody. Správně právní dohody jsou svým způsobem veřejnoprávní smlouvy koordinační, protože upravují pouze výkon správy samotnými nositeli veřejné moci a o jejich veřejnoprávním charakteru tudíž není pochyb. Subordinační naopak zahrnují potřebnou úpravu práv a povinností především adresátů, vůči kterým výkon veřejné moci směřuje, a to způsobem dávajícím přednost dobrovolné spolupráci v mezích dispozitivních ustanovení zákona za účelem dosažení cílů před aplikací vynutitelných správních aktů.⁶³

V právní historii byly ještě před vznikem obecné úpravy obsažené ve správním řádu uzavírány nepojmenované smlouvy podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) za účelem úpravy působnosti od státu odlišných osob, na které začal být v důsledku emancipace samosprávy částečně přenášen výkon

⁶¹ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 543. ISBN 978-80-7400-157-4

⁶² KOLMAN, Petr. Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). *Správní právo*, 2007, č. 4. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT29494CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

⁶³ POMAHÁČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002. 290 s. s. 92. ISBN 80-7179-748-0

veřejné moci.⁶⁴ Tyto smlouvy však více než k soukromoprávním účelům, pro které jsou typické, svým obsahem inklinovaly k veřejnoprávním vztahům, a možná právě proto jsou dnes respektovány veřejnoprávní smlouvy uzavírané soukromými osobami.

4.1. Veřejnoprávní smlouvy koordinační

Veřejnoprávní smlouvy koordinační mohou mezi sebou vzájemně uzavírat subjekty veřejného práva v souvislosti s výkonem veřejné správy za účelem plnění svých nebo svěřených úkolů. Těmito veřejnými subjekty jsou stát vykonávající státní správu prostřednictvím svých orgánů, případně nepřímo prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy při výkonu přenesené působnosti, územní veřejnoprávní korporace, tedy kraje a obce jako územně samosprávné celky, případně zájmové veřejnoprávní korporace, zejména lékařská či advokátní komora plnící funkci odborného dohledu nad soukromými praxemi, namísto státní kontroly,⁶⁵ dalšími subjekty jsou dále právnické osoby zřízené zákonem, kterou je například Všeobecná zdravotní pojišťovna nebo veřejné vysoké školy, a jiné právnické a fyzické osoby vykonávající zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, kterými jsou například hasičské záchranné sbory, lesní stráž, či stanice technické kontroly.⁶⁶

Veřejnoprávní smlouvy, které jsou uzavírány mezi státem, subjektem jednajícím za stát a jiným ze zmíněných subjektů, jsou takové, jejichž předmětem je plnění úkolů smluvních stran, které přímo nepodléhají přímému výkonu státní správy, v takovýchto případech není třeba výslovného zmocnění zákonem, protože se

⁶⁴ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 541. ISBN 978-80-7400-157-4

⁶⁵ PAYNE, Jiří. *Portál Volný* [online]. 1992 [cit. 2011-05-22]. O veřejnoprávních korporacích, zejména o lékařských komorách. Dostupné z WWW: <<http://www.volny.cz/jiri.payne/komory.htm>>. ISSN 1213-7693.

⁶⁶ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 544. ISBN 978-80-7400-157-4

předpokládá, že mají zmíněné orgány při plnění svých úkolů určitou volnost, třeba i přenést tyto úkoly na jiné orgány. Veřejnoprávní smlouvy, které ale obsahují jakoukoliv úpravu výkonu státní správy, zejména přenesené působnosti, mohou subjekty uzavírat jen, jsou-li k tomu zákonem zmocněny a dále k jejich uzavření nadřízený správní orgán souhlas. Dalšími jsou smlouvy upravující funkce mezi organizačními složkami státu, o kterých rozhoduje smluvním stranám nejbližše společně nadřízený správní orgán, a veřejnoprávní smlouvy mezi územně samosprávnými celky obsahující úpravu výkonu samostatné působnosti, dovoluje-li to zvláštní zákon.

Takovým zvláštním předpisem je zákon o obcích, na jehož základě dochází k uzavírání veřejnoprávních smluv, například *dohodě o sloučení nebo připojení obce* dle ustanovení § 19, *smlouvě o splnění konkrétního úkolu* dle § 48, či o *postoupení výkonu přenesené působnosti* dle § 63.⁶⁷ Předmětem posledních zmíněných smluv jakoby o „přenosu výkonu přenesené působnosti“, tedy o přenosu výkonu státní správy, kterou na základě zákona vykonávají obce, bude například výkon přestupkové agendy,⁶⁸ který se od uzavření veřejnoprávní smlouvy bude vztahovat i na smluvního partnera, například na malou obec, jež přestupkovou komisi pro pouhých jen několik málo přestupků za rok z důvodu neefektivnosti nezřídila. Předmětem takovýchto smluv může být jen přenesená působnost, kterou běžně vykonávají všechny obce bez rozdílu, a nikoliv působnost, která je zákonem svěřena orgánům jen některých obcí.⁶⁹ Smluvními stranami veřejnoprávních smluv týkajících se základního rozsahu přenesené působnosti mohou být ale všechny obce, protože touto přenesenou působností disponuje

⁶⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 168. ISBN 987-80-7357-382-9

⁶⁸ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 545. ISBN 978-80-7400-157-4

⁶⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 241. ISBN 80-7179-442-2

každá obec.⁷⁰ Smlouva se ovšem může týkat právě jen tohoto rozsahu přenesené působnosti a smluvní strany samozřejmě musí být ve stejném správním obvodu, tedy obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.

Slučování obcí je, vedle rozdělování obcí, jednou ze základních forem změn v obecním území, a vzhledem k tomu, že se územní struktura v České republice výrazně vychyluje ve prospěch velkého počtu „malých obcí“, jeví se potřebné postupně přistupovat k jejich integraci. Právní úprava proto tuto formu změny v obecním území (scelování) jistým způsobem preferuje.⁷¹ To se projevuje tím, že právní úprava nabízí dvě formy integrace obcí, jednak sloučením, kdy všechny slučované obce zanikají a vzniká obec zcela nová, a jednak připojením obce k jiné obci, kdy zaniká pouze tato obec připojovaná, zatímco obec, ke které se jiná obec připojuje, nadále zůstává „sama sebou“, avšak stává se obcí „větší“.⁷² Samozřejmě se musí jednat o sousedící obce, které se prostřednictvím zmíněných dohod chtějí scelit, zatímco pro dříve zmíněné smlouvy disponující s působností není podstatné územní hledisko, ale správní obvod. Nutno však dodat, že nelze scelit sousedící obce, náleží-li každá do jiného kraje, je tudíž zjevné, že správní obvod je, až na výjimku veřejnoprávní smlouvy o splnění konkrétního úkolu, klíčový v každém případě, třebaže v „širším smyslu“.

Kraje jako vyšší územní samosprávné celky nemají v porovnání s obcemi takovou smluvní svobodu, protože jednak je možné měnit hranice a uspořádání krajů pouze zákonem, a jednak právní úprava týkající se krajů nepřipouští smluvní převod výkonu

⁷⁰ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle Obecního zřízení. *PrFo. - Právní fórum*, 2006, č. 7. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT27313CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

⁷¹ KOUDELKA, Z.; ONDRUŠ, R.; PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 2. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2004. 379 s. s. 58. ISBN 80-7201-444-7

⁷² KOUDELKA, Z.; ONDRUŠ, R.; PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 2. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2004. 379 s. s. 58. ISBN 80-7201-444-7

působnosti na jiný samosprávný celek.⁷³ Za zmínku ale stojí ustanovení § 24 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), který předpokládá spolupráci s kraji a obcemi na základě smlouvy vymezující konkrétní úkol nebo založením právnické osoby dvěma nebo více kraji.⁷⁴ Zajímavostí je pak spolupráce s územními samosprávnými celky jiných států dle § 28 zmíněného zákona. Tyto mohou rovněž uzavírat smlouvy o vzájemné spolupráci, jejichž obsahem jsou pouze činnosti spadající do samostatné působnosti kraje. Právnická osoba, kterou by účastníci smlouvy případně zakládali, může vzniknout jen, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.

Jiným zvláštním zákonem je zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“), který uzavřením veřejnoprávní smlouvy umožňuje rozšířit působnost obecní policie na území účastnické obce, která obecní policii nezřídila, případně zavazuje poskytnout strážníky v krizových stavech, což zavedla novela provedená zákonem č. 274/2008 Sb., s účinností od 1. ledna 2009.⁷⁵

Samotný správní řád ale v ustanovení § 26 odst. 3 také upravuje již konkrétní typ koordinační veřejnoprávní smlouvy, a sice o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup, není-li správní orgán zveřejnění tohoto obsahu schopen sám zajistit, a také ustanovení § 37 odst. 7 umožňující uzavřít veřejnoprávní smlouvu za účelem provozování elektronické podatelny, pokud účastník této smlouvy nedokáže zajistit přijímání podání v elektronické podobě.⁷⁶ Problematikou těchto smluv je, zda se jedná o výkon státní správy v přenesené působnosti či jen

⁷³ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 547. ISBN 978-80-7400-157-4

⁷⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 245. ISBN 80-7179-442-2

⁷⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 168. ISBN 987-80-7357-382-9

⁷⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 242. ISBN 80-7179-442-2

svěření administrativních úkonů⁷⁷ jinému samosprávnému celku, a zda je tedy třeba souhlasu nadřízeného orgánu či nikoliv.

Uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi územními samosprávnými celky není, vyjma úpravy výkonu přenesené působnosti, kdy je vždy třeba souhlasu krajského úřadu nebo Ministerstva vnitra, obecně podmíněno rozhodnutím některého nadřízeného správního orgánu, přesto je v konkrétních případech vyžadován souhlas krajského úřadu nebo Ministerstva vnitra (sloučení obcí), případně je dána povinnost oznámit a projednat danou věc s Ministerstvem financí či katastrálním úřadem (změna hranic obcí).⁷⁸

Ve smyslu ustanovení § 160 odst. 1 Správního řádu týkajícího se uzavírání veřejnoprávních smluv v souvislosti s úpravou výkonu státem svěřené působnosti (přenesené působnosti) bude převážně jednou ze smluvních stran obec s rozšířenou působností, čili město jako silný smluvní partner, který veřejnou správu vykonává prostřednictvím magistrátu či městského úřadu namísto úřadu obecního, a nebude pro tento subjekt náročné rozšířit svoji působnost i na území, v jehož obvodu bude veřejnoprávní smlouvou svěřené úkoly vykonávat. Taková smlouva musí obsahovat určení účastníků, dobu trvání, rozsah působnosti, ale samozřejmě také vždy i způsob úhrady nákladů spojených s výkonem této přenesené působnosti. Samozřejmě, jak již bylo zmíněno, co se týká přenesené působnosti, je třeba souhlasu nadřízeného orgánu vždy, protože je rozhodováno o výkonu státem propůjčené moci.

Vedle veřejnoprávních smluv dotýkajících se přenesené působnosti mohou obce uzavírat i veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti (§ 160 odst. 6). Sem patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o zmíněnou přenesenou působnost orgánů obce

⁷⁷ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 547. ISBN 978-80-7400-157-4

⁷⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 243. ISBN 80-7179-442-2

nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. O těchto smlouvách pak rozhodují pouze sami účastníci, resp. zastupitelstva obcí.

Veřejnoprávní smlouvy koordinační mohou uzavírat také správní orgány, které jsou podle zvláštních právních předpisů organizačními složkami státu a jsou k tomu způsobilé, přestože nemají právní subjektivitu. Jsou to ministerstva, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny a Senátu, Nejvyšší kontrolní úřad, státní zastupitelství aj.⁷⁹ Tyto organizační složky jednají jménem státu především na základě zákona o majetku České republiky.

Spory z koordinačních veřejnoprávních smluv je oprávněno řešit Ministerstvo vnitra (§ 169 odst. 1 písm. a) správního řádu), je-li vyšším z účastníků kraj, je-li jím obec, pak krajský úřad (§ 169 odst. 1 písm. b) správního řádu). Případně je k tomuto kompetentním smluvním stranám společně nadřízený správní orgán (§ 169 odst. 1 písm. c) správního řádu).

4.2. Veřejnoprávní smlouvy subordinační

Veřejnoprávní smlouvy subordinační představují smlouvy mezi správními orgány a fyzickými a právnickými osobami, vůči nimž je veřejná správa vykonávána, jsou tedy, stanoví-li tak zvláštní zákon, uzavírány mezi nerovnými subjekty v situacích, kdy je upřednostněno dosažení cílů smluvní cestou namísto vydání autoritativního správního aktu, za předpokladu, že oba úkony sledují tentýž účel. Nutno však podotknout, že není třeba pochybovat o vynutitelnosti těchto smluv, přestože je jejich obsahem vzájemná úprava práv a povinností, stále se jedná o nerovné partnerství, navzdory tomu, že je smluvní vztah projevem

⁷⁹ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 548. ISBN 978-80-7400-157-4

shodné vůle,⁸⁰ a v případě selhání režimu subordinačních smluv, porušení smluvní povinnosti se lze k zásahu do právních vztahů formou jednostranného správního aktu navrátit. Obsahem veřejnoprávní smlouvy by teoreticky mohlo být i ustanovení vynucující plnění povinnosti, v našem právu se však přímá vynutitelnost veřejnoprávní smlouvy neuplatnila,⁸¹ jedinou sankcí za její nedodržení, resp. neplnění smlouvy je právě následné vydání autoritativního vrchnostenského rozhodnutí orgánu veřejné moci.

Soukromými subjekty, které tyto smlouvy se správním orgánem uzavírají, jsou dle ustanovení § 161 odst. 1 správního řádu osoby, které jsou (z § 161 odst. 2 správního řádu vyplývá, že může být veřejnoprávní smlouva subordinační uzavřena i po tom, co bylo řízení již zahájeno, to pak správní orgán usnesením zastaví) nebo by byly účastníky správního řízení podle § 27 odst. 1, pokud by takové řízení probíhalo, a toto řízení i včetně vydání rozhodnutí veřejnoprávní smlouva nahrazuje. Podmínkou účinnosti těchto smluv je souhlas na právech a povinnostech dotčených osob (§ 27 odst. 2, 3), které by z tohoto důvodu byly rovněž účastníky případného řízení, výjimku tvoří osoby, o kterých to stanoví zákon a současně je přímo rozhodováno, resp. mají jim být zakládána, změněna nebo zrušena práva a povinnosti (konstituují se), pak mají postavení účastníků podle odstavce 1 zmíněného ustanovení a tudíž nestačí pouze jejich souhlas, nýbrž se stávají smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy, ve které musí být přesně vymezen rozsah úpravy jejich práv a povinností, a dá se tak předpokládat, že by se jednalo o vícestrannou subordinační veřejnoprávní smlouvu. Není možné, aby docházelo k obcházení klasického správního řízení a poškozování práv účastníků, protože k uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy udělují dotčené subjekty zmíněný souhlas a

⁸⁰ POMAHAČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002. 290 s. s. 92. ISBN 80-7179-748-0

⁸¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 247. ISBN 80-7179-442-2

mají tím dokonce i silnější postavení, než by měly pouze jako účastníci správního řízení.⁸²

Rozdílnost mezi soukromoprávními a veřejnoprávními smlouvami je dána odlišností koordinačních a subordinačních smluv.⁸³ Je ale rozdíl v samotných koordinačních smlouvách, kdy se v prvním případě upravuje rozsah výkonu státem svěřené moci a v druhém případě rozsah výkonu samostatné moci, a stejně tak v subordinačních, které jednou podléhají zákonnému základu a případnému rozhodnutí správního orgánu, a podruhé jejich obsah neomezuje takřka nic, jakoby pro svoji širokou smluvní volnost ani nepatřili do režimu veřejného práva.

Veřejnoprávní smlouvy subordinační je stejně jako ostatní druhy veřejnoprávních smluv nutné izolovat a nezaměňovat se zdánlivě podobnými smlouvami, které mohou smluvními stranami, jež je tvoří, veřejnoprávní smlouvy připomínat. Takovým příkladem je smlouva o poskytnutí sociální služby uzavřená mezi fyzickou osobou a poskytovatelem sociálních služeb v nepříznivé sociální situaci.⁸⁴ Obsahem této smlouvy ale není žádný veřejnoprávní úkol ani ochrana veřejného zájmu, nýbrž jedince, a jedná se tudíž o soukromoprávní smlouvu upravenou ustanoveními občanského zákoníku.

Typickým příkladem subordinačních veřejnoprávních smluv je *dohoda o zřízení společensky účelného pracovního místa* nebo *dohoda o vytvoření veřejně prospěšných prací* obsažena v zákoně o zaměstnanosti,⁸⁵ který byl přijat v rámci aktivní politiky zaměstnanosti v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie. Dále upravuje například *dohodu o zřízení pracovní rehabilitace*, *dohodu o přípravě k práci osob se zdravotním*

⁸² JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 552. ISBN 978-80-7400-157-4

⁸³ POMAHAČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002. 290 s. s. 91. ISBN 80-7179-748-0

⁸⁴ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 552. ISBN 978-80-7400-157-4

⁸⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 169. ISBN 987-80-7357-382-9

*postižením nebo práci u právnické nebo fyzické osoby.*⁸⁶ Jsou to smlouvy uzavírané mezi úřadem práce a fyzickými nebo právnickými osobami, tedy uchazečem o zaměstnání nebo zaměstnavatelem, v závislosti na tom, zda je dohoda o rekvalifikaci uzavírána mezi úřadem práce na straně jedné, a uchazečem o zaměstnání nebo subjektem provozujícím rekvalifikační zařízení na straně druhé.⁸⁷ K jejich účelu se dá ve stručnosti poznamenat, že slouží široké veřejnosti a povyšují veřejný zájem nad zájem konkrétní osoby, přestože se související úprava závazkových vztahů podle obchodního zákoníku dotýká těchto závazkových vztahů mezi státem či samosprávnou územní jednotkou a podnikateli při podnikatelské činnosti.⁸⁸ Otázkou zůstává, zda může být veřejnoprávní smlouvou smlouva, na jejímž základě je vykonávána podnikatelská činnost, dotýká-li se zabezpečování veřejných potřeb, a to i přestože má jedna ze smluvních stran za cíl primárně dosažení zisku. Úplatnost veřejnoprávních smluv ale není vyloučena, naopak kompenzace nákladů spojených s výkonem svěřených úkolů bývá vždy jejím obsahem, třebaže bližším koordinačním smlouvám než subordinačním, které ve své podstatě tkví stále ve smlouvě, kterou jakoby smluvní strany nahradili své účastenství ve správním řízení. Tento druh veřejnoprávní smlouvy však předpokládá pouze obecná úprava zakotvená ve správním řádu a vzhledem k tomu, že se veřejnoprávní smlouva vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu, mohou být speciální druhy subordinačních smluv upravené zvláštními zákony.

Veřejný zájem, dosažení účelu, či plnění úkolu veřejné správy lze uvést na příkladu *dohody o vytvoření chráněných pracovních míst pro zaměstnance se změněnou pracovní schopností*, jejímž cílem je zaměstnání osob se změněnou pracovní schopností, tedy podpora v zaměstnanosti a začlenění těchto osob do běžného

⁸⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 247. ISBN 80-7179-442-2

⁸⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 248. ISBN 80-7179-442-2

⁸⁸ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 552. ISBN 978-80-7400-157-4

života. Je tedy účelem smlouvy nejen vytvoření, ale po určitou dobu i obsazení určitého počtu pracovních míst v chráněné dílně, a tudíž by úřad práce mohl požadovat vrácení případného příspěvku, který byl na zřízení chráněné dílny poskytnut. K těmto podmínkám lze dospět výkladem příslušných ustanovení vyhlášky č. 518/2004 Sb., o provádění pracovní rehabilitace občanů se změněnou pracovní schopností, a sice že nebyly splněny podmínky poskytnutí příspěvku, resp. nebyla subordinační veřejnoprávní smlouva dodržena, což může vést ke sporům z veřejnoprávní smlouvy, žalobě proti rozhodnutí úřadu práce, a následně kasační stížnosti proti rozsudku, kterým byla žaloba zamítnuta.⁸⁹

Zřejmé jsou subordinační veřejnoprávní smlouvy uzavřené podle stavebního zákona, které nahrazují vydání správního aktu v řízení mezi stavebním úřadem a žadatelem „o stavební povolení“. Jsou to veřejnoprávní smlouvy o změně využití území, o provedení terénních úprav, o umístění nebo provedení stavby.⁹⁰

Samozřejmě je také velké množství subordinačních veřejnoprávních smluv, které mají společné jen to, že je jejich obsahem provádění dílčích úkolů, kterými se fyzické a právnické osoby podílí na zajištění výkonu veřejné správy, a proto i když by byl přesun úkolů veřejné správy ideálně spíše předmětem koordinačních smluv, jedná se přesto o subordinační, protože jsou uzavřeny se soukromou osobou a není jimi nahrazováno žádné případné rozhodnutí správního orgánu. V těchto je spatřován veřejný zájem mnohem výrazněji, než je tomu u předchozích subordinačních smluv podle stavebního zákona. Co ale zahrnuje veřejný zájem? Lze ho vymezit jako zájem na zajištění výhody a prospěchu a to nejen hmotného a finančního pro větší část společnosti a je opakem zájmu soukromého.⁹¹

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 2 Afs 173/2006-77.

⁹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 169. ISBN 987-80-7357-382-9

⁹¹ MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle Obecního zřízení. *PrFo. - Právní fórum*, 2006, č. 7. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT27313CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

Případné spory ze subordinační veřejnoprávní smlouvy je oprávněn řešit správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je smluvní stranou této smlouvy (§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu).

4.3. Veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky

Veřejnoprávní smlouvou mezi účastníky míním smlouvy pouze mezi účastníky řízení, jejichž smluvní stranou tedy není orgán veřejné moci, nýbrž soukromé osoby,⁹² a které bývají označovány jako veřejnoprávní smlouvy smíšené, upravené ustanovením § 162 správního řádu. Předmětem těchto smluv je vzájemný převod subjektivních „veřejných“ práv nebo povinností, proto jsou s ohledem na procesní rovnost smluvních stran jakoby smlouvami koordinačními, i když se v nich nevyskytují správní orgány, ale jen soukromé osoby. Cílem takových smluv je nahradit poměrně složité a formální správní řízení neformálnější dohodou stran.⁹³ Stejně jako smlouvy subordinační mohou být i tyto uzavřeny i když bylo řízení již zahájeno. K uzavření takové smlouvy je zapotřebí souhlasu správního orgánu, který by v řízení jinak rozhodoval a který posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Jestliže dle § 162 odst. 2 ke smlouvě správní orgán přistoupí, pak platí, že k uzavření této smlouvy udělil souhlas, mohlo by se ale mylně zdát, že přistoupením správního orgánu se ze smlouvy mezi účastníky stává smlouva subordinační.

Uzavírání těchto smluv není takřka omezeno, pouze je dáno, že mohou být uzavírány, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, anebo pokud to nevyklučuje povaha věci, například bude-li výkon práv, případně plnění povinnosti závislé na konkrétní osobě. Z těchto málo omezení je zřejmé, že je zde ještě širší smluvní volnost, než

⁹² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 166. ISBN 987-80-7357-382-9

⁹³ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 555. ISBN 978-80-7400-157-4

je tomu u ostatních druhů veřejnoprávních smluv, přičemž jedinou podmínkou je zmíněný souhlas správního orgánu. Je tedy na místě zamyslet se nad povahou § 162 správního řádu coby obecného zmocňovacího ustanovení,⁹⁴ jelikož k uzavření příslušného druhu veřejnoprávní smlouvy nevyžaduje zvláštní právní úpravu jako v případě koordinačních a subordinačních smluv. Samozřejmě zde ale platí i obecné ustanovení § 159 odst. 3 o zákazu snižování důvěryhodnosti správy, plnění úkolu veřejné správy aj. Teoreticky by mohla nastat situace, kdyby smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky byl správní orgán, který ale by měl postavení účastníka, protože by vystupoval například jako žadatel a nevykonával by v této souvislosti žádnou moc.⁹⁵ Už ale není tak zřejmé, která soukromá osoba by jako druhý účastník řízení, smlouvy mohla být v tomto vztahu „konkurenceschopná“, aby se dalo stále hovořit o smlouvě mezi účastníky.

Vzhledem k veřejnoprávnímu účelu, kterého chce smlouva dosáhnout a současně vzhledem k rovnosti smluvních stran, i tato smlouva by zůstávala veřejnoprávní mezi soukromými osobami, ačkoliv by do ní vstoupil správní orgán, protože účastníci subordinační veřejnoprávní smlouvy (nikoliv v procesu uzavírání) si rovni nejsou.

Příkladem takové veřejnoprávní smlouvy je *smlouva o plnění povinnosti na úseku požární ochrany* uzavřená podle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o požární ochraně“).⁹⁶ Právnícké osoby a podnikající fyzické osoby jsou totiž povinny v prostorách, kde vyvíjí podnikatelskou činnost obstarávat a zabezpečovat v potřebném množství a druzích požární techniku, věcné prostředky požární ochrany a požárně bezpečnostní zařízení se zřetelem na

⁹⁴ MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 6. 25 s. s. 339. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/k-uzavirani-verejnopravnich-smluv-podle-162-spravniho-radu.aspx>

⁹⁵ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 555. ISBN 978-80-7400-157-4

⁹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 171. ISBN 987-80-7357-382-9

požární nebezpečí provozované činnosti a udržovat je v provozuschopném stavu, dále vytvářet podmínky pro hašení požárů a pro záchranné práce, zejména udržovat volné příjezdové komunikace a nástupní plochy pro požární techniku, únikové cesty, nouzové východy atd. Bude-li se jednat o objekt, ve kterém vykonává podnikatelskou činnost více právnických a fyzických osob, na společně užívaných místech má tuto povinnost vlastník těchto prostor, pokud nebyla uzavřena veřejnoprávní smlouva, jejíž obsahem je převod těchto povinností na jinou, ve smlouvě určenou osobu.⁹⁷ Tyto povinnosti mají zajišťovat veřejné bezpečí, jedná se tedy bezpochyby o veřejnoprávní smlouvu, takovou veřejnoprávní smlouvu, jejímiž účastníky jsou soukromé osoby.

Zajímavostí jsou veřejnoprávní smlouvy, které upravuje zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“).⁹⁸ Povrchové a podzemní vody totiž nejsou předmětem vlastnictví, nejsou tedy vlastnictvím vlastníka pozemku, na kterém se nacházejí a pokud je chce využívat jinak než pro svoji vlastní potřebu, například využívat jejich energetického potenciálu či jinak technicky s nimi nakládat, případně užívat těchto vod pro chov ryb nebo jiných živočichů za účelem podnikání, musí mít povolení o nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami od vodoprávního úřadu, příslušného odboru životního prostředí, oddělení vodního hospodářství.⁹⁹ Pokud by toto řízení o zmíněné povolení bylo nahrazeno veřejnoprávní smlouvou, stále by se ještě nejednalo o veřejnoprávní smlouvu mezi účastníky, nýbrž veřejnoprávní smlouvu subordinační mezi nerovnými subjekty, protože jednou ze stran by byl orgán veřejné moci. Dojde-li ale následně k prodeji pozemku, na kterém se nacházejí zdroje, se kterými měl původní vlastník právo nakládat,

⁹⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 255. ISBN 80-7179-442-2

⁹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 171. ISBN 987-80-7357-382-9

⁹⁹ *Oficiální stránky Statutárního města Kladna* [online]. 2009 [cit. 2011-05-27]. Žádost o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami nebo o jeho změnu. Dostupné z WWW: <<http://www.mestokladno.cz/zadost-o-povoleni-k-nakladani-s-povrchovymi-nebo-podzemnimi-vodami/d-756736>>.

toto právo na nabyvatele nepřechází, neboť je vázáno na konkrétní osobu, tedy na převodce. Je pak zbytečné, aby nový vlastník nemající toto právo o něj opět žádal u příslušných orgánu, když již o stejném rozsahu práv a povinností bylo rozhodnuto, třebaže ve vztahu k jiné osobě. Z negativní podmínky, která tvrdí, že mohou být veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky uzavírány, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, vyplývá, že mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, kterou zmíněné oprávnění dané správním orgánem převede dále na jinou osobu.¹⁰⁰ Vzhledem k tomu, že převede stejný okruh práv a povinností, účel je stejný, pouze dochází ke změně v osobě jednoho účastníka.

Když to shrneme, *smlouva o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami* je veřejnoprávní smlouvou subordinační podle § 161 správního řádu, zato *smlouva o sdílení povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami* je veřejnoprávní smlouvou mezi účastníky podle § 162 zmíněného zákona.¹⁰¹ Nakolik je ale dispozice s právy a povinnostmi přípustná, když současná teorie dovozuje, že jsou práva a povinnosti, resp. veřejná subjektivní práva a veřejné subjektivní povinnosti „většinou nezadatelná a nepřenositelná“.¹⁰² Co se týká uvedených příkladů, nelze na ně hledět kriticky, protože uzavírání těchto „obvyklých“ smluv je zvláštními zákony zmocněno, ačkoliv správní řád u tohoto smluvního typu tuto podmínku na rozdíl od koordinačních a subordinačních smluv výslovně nepožaduje. Jak bude ale respektován převod nějakého povolení, osvědčení nebo licence, bude-li jediným dohledem správní orgán a žádná zákonná norma, bez ohledu na jeho věcnou nebo osobní vázanost, či zda přechází výlučně na jinou osobu, nebo dokonce se účastníci snaží veřejná subjektivní práva „množit“, čili se o převod, změnu

¹⁰⁰ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 555. ISBN 978-80-7400-157-4

¹⁰¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 171. ISBN 987-80-7357-382-9

¹⁰² MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 6. 25 s. s. 344. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/k-uzavirani-verejnopravnich-smluv-podle-162-spravniho-radu.aspx>

nositele práva v pravém slova smyslu nejedná. Správní orgán zde bude mít v ochraně veřejného zájmu nelehký úkol, ba dokonce „nebude-li disponovat pravomocí a příslušností založenou primárně zvláštním zákonem“. Teoreticky lze mít ale za to, že jen těžko budou předmětem nějakého zvláštním zákonem neupraveného typu veřejnoprávní smlouvy práva a povinnosti, které by nebyly zařaditelné do okruhu otázek, které se již v působnosti některého správního orgánu nacházejí. Pokud má správní orgán pravomoc rozhodnout o veřejném subjektivním právu (založit jej, změnit či zrušit), pak tím spíše by měl mít možnost „pouze“ schválit jeho převod založený na smluvním konsensu.¹⁰³

Přestože se o správním orgánu, který uděluje souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky podle § 162 správního řádu, často hovoří též jako o účastníkovi smlouvy, protože ke smlouvě může přistoupit dodatečně a dát tím najevo své rozhodnutí, v této souvislosti obdobné pojmenování neužívám, je ale účastníkem případného přezkumného řízení dle § 165 odst. 6 správního řádu, a také orgánem příslušným řešit spory z těchto smluv (§ 169 odst. 1 písm. e) správního řádu).

5. Veřejnoprávní omezení smluvních aktivit subjektů veřejné správy

Veřejnoprávní omezení smluvních aktivit má význam zejména pro ochranu veřejného majetku. Tato omezení vyplývají ze zákona a spočívají v dodržování plnění úkolů veřejné správy, ve stanovení příslušnosti a postupu při uzavírání smluv, či ba dokonce v samotném zákazu uzavřít určitou smlouvu.¹⁰⁴ V užším slova smyslu to pak znamená například stanovený postup při zadávání veřejných zakázek na základě veřejné obchodní soutěže vyplývající

¹⁰³ MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 6. 25 s. s. 350. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/k-uzavirani-verejnopravnich-smluv-podle-162-spravniho-radu.aspx>

¹⁰⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 254. ISBN 80-7179-442-2

ze zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“)¹⁰⁵ nebo zákaz uzavřít smlouvu, jejímž obsahem by bylo svěření rozhodování o majetkových úkonech obcí a krajů nepříslušnému zastupitelstvu, protože jedině zastupitelstvo konkrétní obce může o majetku této obce rozhodovat a nikdo jiný nesmí uzavírat smlouvy převádějící nemovitosti ve vlastnictví tohoto územně samosprávného celku (srov. § 85 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích), ačkoliv by to bylo předmětem nějaké existující veřejnoprávní smlouvy. Územně samosprávné celky jako územní veřejnoprávní korporace nemohou vzájemně spolupracovat na základě smlouvy o sdružení podle občanského zákoníku¹⁰⁶ vyjma spolupráce se soukromými osobami v občanskoprávních vztazích, ta se ale stejně neřídí občanským zákoníkem, nýbrž zvláštním zákonem o sdružování občanů (obce se mohou sdružovat jen tehdy, jsou-li členy sdružení i jiné osoby než obce - § 47 zákona o obcích). Pokud by některý ze subjektů veřejné správy uzavřel veřejnoprávní smlouvu v rozporu se zákonnými ustanoveními, omezeními, pak by se jednalo o smlouvu neplatnou, a stejně tak, pokud by uzavření smlouvy narušovalo plnění povinností ze zákona vyplývajících.

Ve výjimečných případech bych si dokázal představit i veřejnoprávní smlouvu, jejímž obsahem by bylo přímo omezení, zákaz převodu určitých práv a povinností, které pokud by veřejnoprávní smlouvou byly převedeny, nebyly by sice přímo v rozporu s veřejným zájmem, ovšem mohly by znevýhodňovat například postavení národnostních menšin. Muselo by se jednat o smlouvu mezi účastníky podle § 162 správního řádu, která přímo není nahraditelná normativním správním aktem, a jelikož jsou účastníky pouze osoby podle § 27 odst. 1 správního řádu, kterým jsou v souvislosti se smlouvou zakládána, měněna nebo rušena práva a povinnosti, a ne veškeré dotčené osoby, teoreticky by mohl

¹⁰⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 254. ISBN 80-7179-442-2

¹⁰⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 254. ISBN 80-7179-442-2

být zájem určité osoby nebo skupiny osob obcházen. Samozřejmě by tato kauza mohla být řešena ve správním řízení, předpokládejme ale, že by se mu zmíněné dotčené osoby ze strachu před závazným rozhodnutím úmyslně vyhýbaly a celý případ by byl v jejich prospěch medializován.

Pravděpodobnější by byl stejně ale zásah vyšších orgánů formou vyhlášky nebo nařízení do té doby, než by byl potřebný institut v zákoně upraven.

6. Veřejnoprávní smluvní vztahy mezi subjekty soukromého práva

Přestože jsou veřejnoprávní smluvní vztahy mezi subjekty soukromého práva obecnějším pojmem, bývají ztotožňovány se samotnými veřejnoprávními smlouvami mezi účastníky, o kterých se pojednává v kapitole 4.3. Všechny veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky jsou veřejnoprávními smluvními vztahy mezi subjekty soukromého práva, avšak ne všechny veřejnoprávní smluvní vztahy mezi subjekty soukromého práva jsou zařaditelné do veřejnoprávních smluv mezi účastníky, a proto by jim měla být věnována zvláštní pozornost. Vždy se jedná o soukromé subjekty a tehdy, uzavřou-li smlouvu, jsou jejími účastníky. V názvu se však nehovoří o účastnících smlouvy, nýbrž účastnících správního řízení, které je veřejnoprávní smlouvou za souhlasu příslušného správního orgánu nahrazeno, ať správní řízení již probíhá nebo byla zvolena tato smluvní cesta ještě před jeho případným zahájením. To upravuje ustanovení § 162 správního řádu, § 159 ale také mimo jiných základních znaků obsahuje, že se veřejnoprávní smlouva posuzuje vždy podle svého skutečného obsahu, protože tento zákon předpokládá existenci zvláštních druhů stanovených zvláštními zákony.

Řekněme, že je uzavřena veřejnoprávní smlouva mající veřejnoprávní účel, je v souladu s právními předpisy a veřejným

zájmem, a dodržuje i další znaky dané správním řádem, a při tom fakticky neexistuje žádný příslušný správní orgán, jehož souhlasu by bylo třeba k jejímu uzavření, nebo žádné správní řízení, které by veřejnoprávní smlouva měla nahrazovat.¹⁰⁷

Opřeme-li se o zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“), nalezneme zvláštní úpravu veřejnoprávních smluv, řadící se sice převážně mezi smlouvy subordinační, nicméně ze zákona o ochraně přírody přímo nevyplývají žádná omezení. Uzavírají se tzv. dohody smluvní ochrany, například *smlouva o zřízení smluvní ochrany památného stromu*, kterou se strom vyhlašuje za památný, dále smlouvy upravující způsob hospodaření v ptačích oblastech (zde je zajímavou problematikou, zda se působnost smluv vztahuje nejen na pozemky, ale i na budovy, jejichž půdy slouží jako hnízdiště chráněných netopýrů, a zda lze za tímto účelem zřídit věcné břemeno a omezit tím vlastnické právo vlastníka nejen pozemku, ale i zmíněné budovy, byť by se jednalo o tatáž osobu),¹⁰⁸ a jiné dohody o provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody. Uzavře-li orgán ochrany přírody se soukromou osobu, vlastníkem pozemku *smlouvu o vymezení ochranného pásma*,¹⁰⁹ jak tomu bývá, měla by být součástí subordinační smlouvy finanční nebo jiná kompenzace. Co když ale smlouvu mezi sebou uzavřou z vlastní iniciativy majitelé sousedících pozemků či dokonce spoluvlastníci téhož pozemku za účelem ochrany přírodního bohatství? Obzvláště druhý příklad smlouvy, jejímž obsahem je úprava práv a povinností spoluvlastníků ve vztahu k jedinému předmětu, by mohl být, vzhledem k tomu, že se jedná o ochranu přírodního bohatství a zákon to přímo nevylučuje, relevantní

¹⁰⁷ KNOTEK, Jaroslav. *Oficiální stránky Právnické fakulty Masarykovy univerzity* [online]. 2008 [cit. 2011-05-28]. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. Dostupné z WWW: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/knotek.pdf>>.

¹⁰⁸ KNOTEK, Jaroslav. *Oficiální stránky Právnické fakulty Masarykovy univerzity* [online]. 2008 [cit. 2011-05-28]. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. Dostupné z WWW: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/knotek.pdf>>.

¹⁰⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 170. ISBN 987-80-7357-382-9

veřejnoprávní smlouvou mezi soukromými osobami, které by nebyly účastníkem žádného řízení.

7. Uzavírání veřejnoprávních smluv

Úprava uzavírání veřejnoprávních smluv je do značné míry vázána principy, jaké jsou známy z občanského práva pro smlouvy soukromoprávního charakteru, není zde ovšem dán stejný rozsah smluvní volnosti. Veřejnoprávní smlouvy vykazují větší míru kogentnosti než smlouvy soukromoprávní,¹¹⁰ jejich smluvní strany se od příslušné právní úpravy tedy nemohou odchýlit, podle správního řádu se ale veřejnoprávní smlouva posuzuje vždy podle svého skutečného obsahu, tudíž by mohly být uzavřeny veřejnoprávní smlouvy, které by nebyly zákonem upraveny, resp. žádná kogentní úprava by zde nebyla, vyjma té obecné ve správním řádu obsažené. Zvláštní právní úprava veřejnoprávních smluv může naopak stanovit odchylky od právní úpravy obecné.¹¹¹

Návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy je projev vůle učiněný v písemné formě, směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy, který je určen jedné nebo více určitým osobám, pokud je dostatečně určitý a vyplývá z něj vůle toho, kdo návrh činí, být jím v případě jeho přijetí vázán (§ 163 odst. 1 správního řádu). Postup vedoucí k uzavření se řídí částí pátou správního řádu, která je v tomto ohledu v podstatě nezávislá až na výjimky obsažené v § 170 správního řádu,¹¹² na jehož základě je dáno, že se obdobně použijí principy správního práva podle ustanovení části první (základní zásady činnosti správních orgánů) a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona (rovné postavení dotčených osob, soulad všech správních postupů současně souvisejícími s týmiž právy a povinnostmi aj.). Přiměřeně se použijí též ustanovení občanského

¹¹⁰ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 557. ISBN 978-80-7400-157-4

¹¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 172. ISBN 987-80-7357-382-9

¹¹² JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 557. ISBN 978-80-7400-157-4

zákoníku vyjma neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o započtení a ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví. Použitelné je ve veřejnoprávních smlouvách tedy například ustanovení o občanském sdružení, jehož členy jsou obce a jiné osoby než obce, nikoliv pouze obce (§ 47 zákona o obcích).¹¹³ Samozřejmostí je, že musí být návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy koordinační nebo subordinační (u těchto je třeba navíc i souhlasu dotčených osob) vznesený veřejnoprávním subjektem schválen příslušným správním orgánem, zejména jde-li o výkon státní správy v přenesené působnosti (územní samosprávné celky při výkonu samostatné působnosti takový souhlas nepotřebují, možnost uzavření obou těchto druhů ale musí vždy stanovit zvláštní zákon),¹¹⁴ u veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky schválen orgánem, který by byl příslušný rozhodnout, kdyby probíhalo správní řízení, nebo k veřejnoprávní smlouvě dodatečně přistoupí po tom, co byla již uzavřena. Navíc musí být v souladu se znaky vymezenými v § 159 správního řádu (soulad s právními předpisy a veřejným zájmem, účelnost a cíl plnění úkolů veřejné správy).¹¹⁵

Návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy působí od doby, kdy je doručen osobě, které je určen, může být zrušen jedině tehdy, doručí-li se projev o zrušení návrhu této osobě nejpozději se samotným návrhem na uzavření, a to i když je návrh na uzavření smlouvy neodvolatelný (podle občanského zákoníku to nelze).¹¹⁶ V praxi je proto třeba „předhonorovat“ poštovního doručovatele a bezodkladně předat projev vůle o zrušení návrhu navrhovatelem určené osobě například osobně před doručením samotného návrhu.

¹¹³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 254. ISBN 80-7179-442-2

¹¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 172. ISBN 987-80-7357-382-9

¹¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 172. ISBN 987-80-7357-382-9

¹¹⁶ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 558. ISBN 978-80-7400-157-4

Jak samotný návrh, tak i projev o zrušení musí být písemný.¹¹⁷ Návrh jinak zaniká uplynutím vyznačené lhůty, ve které měl být, ale nebyl jednou nebo všemi určenými osobami přijat (je-li návrh učiněn vůči více osobám, musí být ve lhůtě přijat všemi těmito osobami). Případně, nebyla-li lhůta pro přijetí návrhu určena, uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované veřejnoprávní smlouvy a k rychlosti prostředků, kterých navrhovatel použil pro zaslání návrhu na uzavření smlouvy. Návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy zaniká také okamžikem přijetí projevu o odmítnutí návrhu na uzavření smlouvy, tedy tehdy, jakmile navrhovatel tento projev vůle obdrží (§ 163 odst. 3 písm. c) správního řádu).

Zvláštností je návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy doručovaný veřejnou vyhláškou na úřední desce, oznamovaný prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků. Je vymezen neurčitý okruh osob, vůči kterým je návrh učiněn, dále požadavky návrhu, kritéria hodnocení podaných žádostí, případně pravidla postupu, a lhůta pro podávání žádostí, nemusí se tedy jednat přímo o návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy (to je sporadické, protože návrh má být učiněn vůči určitým osobám), nýbrž oznámení, že běží lhůta, ve které budou návrhy, žádosti dotčených osob přijímány (výzva k předložení návrhu na uzavření smlouvy v řízení o výběru žádostí).¹¹⁸ Typickým příkladem je výběrové řízení podle zákona o veřejných zakázkách.

Veřejnoprávní smlouva musí být uzavřena písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině.¹¹⁹ Jsou-li smluvní strany přítomny současně, je veřejnoprávní smlouva uzavřena okamžikem připojení posledního chybějícího vlastnoručního podpisu osoby, která je oprávněna za správní orgán či právnickou osobu jednat, případně podpisu zmocněnce na

¹¹⁷ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 557. ISBN 978-80-7400-157-4

¹¹⁸ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 558. ISBN 978-80-7400-157-4

¹¹⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 239. ISBN 80-7179-442-2

základě úředně ověřené plné moci. Pokud smluvní strany přítomny současně nejsou, je smlouva uzavřena, jakmile je návrh smlouvy, listina opatřená všemi podpisy všech smluvních stran doručena zpět navrhovateli. Za listinu je možné považovat více listů pevně svázaných v jeden neoddělitelný celek.¹²⁰ Pokud by písemná forma nebyla dodržena, nepředstavovalo by to automaticky neplatnost veřejnoprávní smlouvy, ale smluvní strany by se musely jejího zrušení pro nedostatek formy domáhat u příslušného orgánu. To obsahuje obecná právní úprava ve správním řádu. Zvláštní právní úprava má ale aplikační přednost a může stanovit odchylky, například v zákoně o obcích podle ustanovení § 48 odst. 1 je veřejnoprávní smlouva, která není písemná nebo nebyla schválena příslušnými zastupitelstvy zúčastněných obcí, neplatná automaticky. Jestliže zákon stanoví, že je k uzavření smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, je smlouva uzavřena dnem, kdy tento souhlas udělovaný ve správním řízení nabude právní moci.¹²¹ § 164 odst. 3 správního řádu také zakládá povinnost správního orgánu zveřejnit veřejnoprávní smlouvu, k jejímuž uzavření dal souhlas, na své úřední desce. Úřední deska obecního úřadu musí být podle § 26 správního řádu každému přístupná. Lze se domnívat, že pokud správní orgán udělený souhlas zruší, stejně jako v případě nedostatku formy se lze zrušení samotné smlouvy domáhat v přezkumném řízení, automaticky však nezaniká.

Je-li účastníkem veřejnoprávní smlouvy příslušník národnostní menšiny, musí být tato smlouva vyhotovena i v příslušném jazyce, a vůbec celé jednání se v tomto jazyce odehrává. Jestliže správní orgán nemá úřední osobu znalou jazyka národnostní menšiny, vybere si ze seznamu tlumočnicků sám příslušník národnostní menšiny. Náklady spojené s překladem a tlumočením nese správní orgán, jde-li skutečně o příslušníka

¹²⁰ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 559. ISBN 978-80-7400-157-4

¹²¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 173. ISBN 987-80-7357-382-9

národnostní menšiny, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky (§ 16 odst. 4 správního řádu).

Přestože veřejnoprávní smlouvy (subordinační) nebývají, navzdory tomu, že smluvní úkon je projevem shodné vůle, rovným partnerstvím,¹²² při uzavírání jsou si účastníci rovni, smlouva jako dvoustranný právní úkon tak vzniká stejně jako u jiných smluv střetem dvou jednostranných adresovaných právních úkonů, oferty a akceptace. Je na místě zároveň zmínit, že princip subordinace zde nepředstavuje poměr právní nerovnosti, nýbrž jakousi „subsidiaritu“ správního aktu, který bude vydán tehdy, nebude-li subordinační smlouva ze strany účastníka dodržena.¹²³ Při uzavírání takové smlouvy mají kontraktační subjekty rovné postavení, ale to se po jejím uzavření následně transformuje na postavení nerovné, kdy vrchnostenskou pozici zaujímá orgán veřejné správy.¹²⁴

8. Změny obsahů veřejnoprávních smluv

Změnit obsah veřejnoprávní smlouvy nelze jednostranně, nýbrž písemnou dohodou smluvních stran. Bylo-li k uzavření smlouvy třeba souhlasu správního orgánu nebo dotčených osob, je tohoto souhlasu třeba i pro změnu obsahu smlouvy. Pro změnu obsahu veřejnoprávní smlouvy platí stejný postup jako pro samotné uzavírání, je tedy nejprve doručen návrh, v tomto případě návrh na změnu obsahu veřejnoprávní smlouvy, který může být navrhovatelem zrušen, je-li projev vůle o zrušení návrhu na změnu obsahu veřejnoprávní smlouvy určené osobě doručen nejpozději se samotným návrhem na změnu. I návrh na změnu obsahu smlouvy zaniká obdobně jako návrh na uzavření, a to tedy vypršením v něm vyznačené lhůty pro přijetí nebo vypršením přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované změny obsahu veřejnoprávní

¹²² POMAHAČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2002. 290 s. s. 92. ISBN 80-7179-748-0

¹²³ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 551. ISBN 978-80-7400-157-4

¹²⁴ KOLMAN, Petr. *Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky)*. *Správní právo*, 2007, č. 4. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT29494CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

smlouvy a použitých prostředků pro jeho zaslání. I tento návrh může být určenou osobou písemně odmítnut a doručení tohoto projevu vůle navrhovateli návrh na změnu obsahu veřejnoprávní smlouvy zaniká.

Dohoda o změně veřejnoprávní smlouvy nabývá účinnosti stejně jako smlouva samotná, jednak tedy akceptací návrhu na změnu všemi smluvními stranami, resp. dotčenými osobami (§ 168 správního řádu), kdy je dohoda o změně veřejnoprávní smlouvy uzavřena připojením podpisu poslední smluvní strany, pokud jsou přítomny současně, nebo jakmile je návrh na změnu veřejnoprávní smlouvy opatřen podpisy všech osob, oprávněných za smluvní strany jednat, doručen zpět navrhovateli změny, a jednak případně dnem nabytí právní moci rozhodnutí, v němž byl udělen souhlas k provedení této změny. I tato změna obsahu veřejnoprávní smlouvy by měla být zveřejněna na úřední desce.

9. Vypovídání veřejnoprávních smluv

Vypovídání veřejnoprávních smluv je umožněno pouze u takových smluv, v nichž to bylo smluvními stranami předem dohodnuto (§ 166 odst. 2 správního řádu), z čehož vyplývá, že není-li to ve smlouvě uvedeno, ani smlouvy uzavřené na dobu neurčitou není možné jednostranně vypovědět. Výpověď smlouvy je jednostranným právním úkonem, na základě kterého zaniká účastenství smluvní strany, která jej učinila, není tudíž třeba žádného souhlasu správního orgánu ani třetích osob, přestože k samotnému uzavření této smlouvy takového souhlasu třeba bylo.¹²⁵ Bude-li se jednat o dvoustranou veřejnoprávní smlouvu, je nemožné, aby po vypovězení jednou ze stran, měla smlouva nadále pouze jednoho účastníka, zaniká tak celý smluvní vztah a smlouva tudíž také, pokud ale bude veřejnoprávní smlouva vícestranná, zanikne účastenství jediné smluvní strany a ostatní smluvní vztahy

¹²⁵ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 569. ISBN 978-80-7400-157-4

tak zůstanou nedotčeny. Vzhledem k tomu, že musí mít veřejnoprávní smlouva písemnou formu, i výpověď takové smlouvy musí být učiněna písemně. Aby mohla být veřejnoprávní smlouva vypověditelná, musí obsahovat také dohodnutou výpovědní lhůtu. V pochybnostech, zda byly splněny podmínky pro podání výpovědi z veřejnoprávní smlouvy, by rozhodoval správní orgán v případném sporném řízení podle § 141 správního řádu.

Pokud by veřejnoprávní smlouva ustanovení o výpovědi neobsahovala a smluvní strany by si chtěly tuto možnost dodatečně dohodnout, musely by nejprve změnit obsah veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 166 odst. 1 správního řádu, a možnost vypovězení a délku výpovědní lhůty do smlouvy doplnit.¹²⁶ Bez toho lze účastenství smluvní strany zrušit pouze zrušením celé smlouvy.

10. Zrušování veřejnoprávních smluv

Zrušování veřejnoprávních smluv lze dosáhnout dvěma způsoby, jednak rozhodnutím správního orgánu v přezkumném řízení a jednak z vůle smluvních stran. Zrušování veřejnoprávních smluv v přezkumném řízení (přezkoumávání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy) je upraveno ustanovením § 165 správního řádu, a je autoritativním rozhodnutím nadřízeného subjektu veřejné správy, který není smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy. Druhý zmíněný způsob je zrušování veřejnoprávních smluv samotnými účastníky veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 167 správního řádu. Je dvoustranným právním úkonem, a je tedy dohodou smluvních stran, prostřednictvím které lze smlouvu zrušit.

Pro oba způsoby shodný pojem „zrušení“ veřejnoprávní smlouvy je do jisté míry matoucí. Hodí se ideálně pro zánik smlouvy z důvodu jejího rozporu se zákonem, tedy zánik smlouvy

¹²⁶ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 569. ISBN 978-80-7400-157-4

zmíněným autoritativním rozhodnutím. Pro dobrovolné ukončení smluvního vztahu by ale bylo vhodnějším výrazem „skončení“ platnosti smlouvy. Skutečností ale zůstává, že jsou iniciativy zmíněných subjektů vzájemně provázány, například dá-li účastník smlouvy podnět k přezkumnému řízení dle ustanovení § 165 odst. 1 správního řádu, a naopak nahradí-li souhlas smluvní strany se zrušením smlouvy správní akt na základě ustanovení § 167 odst. 3 zmíněného zákona.¹²⁷

10.1. Zrušování veřejnoprávních smluv v přezkumném řízení

Správní orgány mohou na základě svého postavení vyvíjet činnost směřující ke kontrole veřejnoprávních smluv podle ustanovení § 165 správního řádu, na jehož základě může být z moci úřední zahájeno přezkumné řízení, ve kterém se zkoumá soulad veřejnoprávních smluv s právními předpisy, stejně jako se kontroluje zákonnost, resp. právnost (soulad musí být nejen se zákonem, ale také s jinými právními předpisy)¹²⁸ jiných právních úkonů. Příslušný správní orgán může tuto činnost vyvíjet, aniž by k tomu měl jakýkoliv důvod, může být ale také upozorněn smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem (účastník smlouvy jakožto soukromý subjekt dává podnět k zahájení přezkumného řízení). Účastníky řízení, ve kterém se přezkoumává zákonnost koordinačních a subordinačních smluv, jsou jejich smluvní strany, a správním orgánem, který je přezkoumává, je ten, který by byl oprávněn řešit spory z těchto veřejnoprávních smluv podle § 169 odst. 1 správního řádu. Jedná-li se o veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky podle § 162 správního řádu, jsou účastníky přezkumného řízení též smluvní strany, a navíc i orgán veřejné správy, jehož souhlasu bylo třeba k jejich

¹²⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 239. ISBN 80-7179-442-2

¹²⁸ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 563. ISBN 978-80-7400-157-4

uzavření, přičemž zákonnost těchto smluv přezkoumává právě správní orgán jemu nadřízený.

Jak již bylo zmíněno, příslušné orgány mohou veřejnoprávní smlouvy přezkoumat z moci úřední, jednak z vlastní iniciativy například při své kontrolní činnosti, nebo může účastník této smlouvy, který není správním orgánem dát podnět (nejedná se o návrh na zahájení přezkumného řízení, nýbrž pouze o podnět) k provedení přezkumného řízení do 30 dnů ode dne, co se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl (§ 165 odst. 1 správního řádu). Jedná se tedy o subjektivní lhůtu, protože není rozhodující okamžik, kdy se tento účastník o důvodu k zahájení přezkumného řízení mohl dozvědět, ale okamžik, kdy se skutečně tak stalo. Účastník veřejnoprávní smlouvy, který dal podnět k zahájení přezkumného řízení, by měl být podle § 94 odst. 1 správního řádu do 30 dnů vyrozuměn, zda správní orgán shledal důvody k jeho zahájení či nikoliv, protože dle § 165 odst. 7 správního řádu se až na výjimky použijí obdobně ustanovení o přezkumném řízení. Teoreticky ale nezáleží na tom, kdo dal podnět k zahájení přezkumného řízení, zda se jednalo o stranu veřejnoprávní smlouvy či jiný subjekt, není totiž rozhodné, jakým způsobem se správní orgán o rozporu smlouvy s právními předpisy dozvěděl.¹²⁹

Pokud správní orgán dospěje v přezkumném řízení k závěru, že byla veřejnoprávní smlouva uzavřena v rozporu s právními předpisy, tuto smlouvu zruší a v ní obsažená práva a povinnosti tak přecházejí na původní subjekty před jejím uzavřením, případně na jiné subjekty, došlo-li mezi tím ke změně právní úpravy, na jejímž základě nyní výkon veřejné správy provádí. Lze ale také zrušit jen některá ustanovení veřejnoprávní smlouvy, jestliže není nezákonná v celém svém rozsahu a tato zmíněná ustanovení jsou oddělitelná od ostatních.¹³⁰ Podle § 94 odst. 4 správního řádu může ale správní orgán v přezkumném řízení dojít k závěru, že ačkoliv byla

¹²⁹ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 563. ISBN 978-80-7400-157-4

¹³⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 239. ISBN 80-7179-442-2

veřejnoprávní smlouva uzavřena v rozporu s právními předpisy, byla by újma, která by jejím zrušením některému účastníkovi vznikla (především účastníkovi, který ze smlouvy nabyl v dobré víře nějaké oprávnění), ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé v souvislosti s nezákonností smlouvy jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, pak usnesením řízení zastaví (na ustanovení o přezkumném řízení odkazuje § 165 odst. 7 správního řádu). Pokud by takto správní orgán zastavil přezkumné řízení, mohl by účastník smlouvy, který nebyl uspokojen jeho výsledkem (zpravidla ten, u kterého v souvislosti s nezákonností smlouvy újma trvá), podat návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu, případně pak žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“).¹³¹ Samotný soudní „přezkum“ veřejnoprávních smluv byl před jejich úpravou ve správním řádu nejasný, diskutovalo se o tom, zda se mají posuzovat v civilním nebo správním soudnictví.¹³² Nicméně po nabytí účinnosti nového správního řádu je zřejmé, že spadá soudní přezkum do jurisdikce správních soudů.

Zajímavostí by byla situace, kdyby naopak správní orgán v přezkumném řízení veřejnoprávní smlouvu zrušil a následně by bylo zrušeno samotné toto rozhodnutí. Dříve zrušená veřejnoprávní smlouva by ale patrně nemohla být znovu obnovitelná. Nebyla by však vyloučena možnost domáhat se náhrady škody vzniklé zrušeným rozhodnutím o zrušení veřejnoprávní smlouvy po správním orgánu, který je vydal.¹³³ Tuto náhradu škody by bylo možné požadovat podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za

¹³¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 239. ISBN 80-7179-442-2

¹³² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 173. ISBN 987-80-7357-382-9

¹³³ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 564. ISBN 978-80-7400-157-4

škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.¹³⁴

Bude-li zrušena veřejnoprávní smlouva koordinační nebo subordinační (nebo byť jen pouhý souhlas k jejímu uzavření), nejsou dotčeny právní úkony učiněné smluvní stranou, která na základě této smlouvy vykonávala svěřené úkoly či jinou působnost, vůči třetím osobám (účinnost rozhodnutí nepůsobí zpětně). Od okamžiku zrušení takové smlouvy ale přechází působnost zpět na správní orgány, které byly příslušné dané úkoly činit ještě před uzavřením zrušené veřejnoprávní smlouvy, případně přechází působnost na jiné orgány veřejné správy v důsledku reorganizace správy, resp. změny zákonné příslušnosti v právní úpravě.

10.2. Zrušování veřejnoprávních smluv dohodou smluvních stran

Veřejnoprávní smlouvy lze zrušit nejen v závislosti na orgánech veřejné správy, nýbrž na vůli účastníků těchto smluv, a to na základě ustanovení § 167 správního řádu. Samozřejmě, že v případech, kdy bylo třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy souhlasu správního orgánu, je třeba souhlasu tohoto orgánu (obdobně jako u změny jejího obsahu), i k jejímu zrušení,¹³⁵ a to zejména proto, že jsou obsahem veřejnoprávních smluv nejen práva, jichž se strany mohou vzdát, ale také povinnosti v oblasti veřejné správy, které musí strany plnit bez ohledu na svou vůli.

Návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy musí být jak jinak než písemný a může být podán pouze za zákonem taxativně stanovených podmínek.¹³⁶ Tyto podmínky upravuje ustanovení § 167 odst. 1 správního řádu a na jejich základě lze podat návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy tehdy, bylo-li to ve smlouvě

¹³⁴ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 564. ISBN 978-80-7400-157-4

¹³⁵ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 571. ISBN 978-80-7400-157-4

¹³⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 239. ISBN 80-7179-442-2

dohodnuto, nebo změní-li se podstatně poměry, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, a proto nelze plnění této smlouvy na smluvní straně spravedlivě požadovat, například by s nárůstem kriminality nebylo možné požadovat po obecní policii řádné a bezpečné plnění na základě veřejnoprávní smlouvy svěřených úkolů, dále dostala-li se veřejnoprávní smlouva, například změnou legislativy,¹³⁷ do rozporu s právními předpisy, nebo z důvodu ochrany veřejného zájmu. Zrušit lze smlouvu také na základě skutečností, které sice existovaly v době uzavírání, nicméně nebyly smluvní straně známy. Smluvní strana musí prokázat, že jí tyto skutečnosti bez vlastního zavinění opravdu známy nebyly, a pokud by o nich věděla, nikdy by tuto veřejnoprávní smlouvu neuzavřela.

Veřejnoprávní smlouva zaniká okamžikem, kdy je všemi smluvními stranami (posledním ze smluvních stran) akceptovaný návrh doručen zpět navrhovateli na zrušení (§ 167 odst. 2 správního řádu). Obdobně by se mohla použít ustanovení o uzavírání veřejnoprávních smluv a účastníci smlouvy by smlouvu zrušily současným schválením za přítomnosti všech smluvních stran.

Je-li ke zrušení veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, zaniká smlouva dnem nabytí právní moci jeho rozhodnutí. Správní orgán může ale rozhodovat o zrušení veřejnoprávní smlouvy, přestože by jeho souhlasu obvykle třeba nebylo, a to v případech, kdy jedna ze smluvních stran odmítá návrh na zrušení akceptovat, a navrhovatel proto podává návrh na zrušení ke správnímu orgánu, který by byl jinak příslušný řešit spory z veřejnoprávních smluv podle ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu. Pokud by tento správní orgán ve sporném řízení podle ustanovení § 141 správního řádu rozhodl, že smlouva zaniká, učinil by tak správním aktem. V opačném případě by usnesením

¹³⁷ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 570. ISBN 978-80-7400-157-4

návrh zamítl.¹³⁸ Nutno však podotknout, že by později nebylo vyloučeno vést na základě ustanovení § 101 správního řádu opětovně řízení o zrušení stejné veřejnoprávní smlouvy, je totiž přípustné, aby bylo novým rozhodnutím vyhověno žádosti, která byla již dříve pravomocně zamítnuta.¹³⁹ Pokud ale by nedošlo mezi tím k zásadní změně okolností, nedá se předpokládat, že by bylo rozhodnuto jinak, správní orgán totiž zkoumá pouze, zda jsou dány důvody k jejímu zrušení či nikoliv. Přestože se jedná o zrušení veřejnoprávní smlouvy orgánem veřejné správy, je samotného zrušení docíleno primárně z vůle smluvních stran této smlouvy, a to na základě ustanovení § 167 správního řádu, které v podstatě ve vůli smluvních stran tkví.

Dvoustranná veřejnoprávní smlouva může být také zrušena výpovědí smluvní strany (§ 166 odst. 2 správního řádu), jakožto jednostranným právním úkonem, protože smlouva nemůže mít nadále pouze jednoho účastníka, zaniká tudíž celý smluvní vztah (to se netýká vícestranných veřejnoprávních smluv, více kapitola 9. Vypovídání veřejnoprávních smluv).

11. Spory z veřejnoprávních smluv

Na rozdíl od smluv soukromoprávních nerozhoduje spory z veřejnoprávních smluv soud v občanském soudním řízení, ale správní orgán ve správním řízení, resp. sporném řízení (jednoinstančně, protože podle ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu nelze proti rozhodnutí ve sporném řízení podat žádné odvolání ani rozklad),¹⁴⁰ a to i když je smluvní stranou těchto smluv soukromá osoba. To bylo před první obecnou právní úpravou ve

¹³⁸ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 572. ISBN 978-80-7400-157-4

¹³⁹ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 572. ISBN 978-80-7400-157-4

¹⁴⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 239. ISBN 80-7179-442-2

správním řádu častým předmětem diskuze.¹⁴¹ Na jedné straně je pro smlouvy typická smluvní volnost, ale na straně druhé je obsahem veřejnoprávní smlouvy úprava práv a povinností v oblasti veřejného práva. Především pro spory plní posouzení skutečného obsahu smlouvy svoji důležitou funkci, jelikož celkem snadno spor ze smlouvy vyvolá spor „kompetenční“. Spory, například náhradu vzniklé ztráty ze smluv zajišťující silniční dopravu, nelze žádat v občanském soudním řízení, protože jsou smlouvami o závazku veřejné služby, a tudíž, ačkoliv tak nemusí být označeny, jsou smlouvami veřejnoprávními a spory z nich rozhoduje veřejnoprávnímu účastníkovi nadřízený správní orgán. Nejedná se tedy o spor vyplývající z občanskoprávního vztahu, o němž přísluší rozhodovat soudům v občanském soudním řízení.¹⁴² Takové řízení by trpělo zmatečností, protože by bylo rozhodováno o věci, která nenáleží do pravomoci soudů, a spor, jak již bylo zmíněno, rozhoduje správní orgán, kterému by tak věc měla být postoupena.

Při realizaci veřejnoprávních smluv může tedy docházet, stejně jako u jiných smluv, k rozporům v právech a povinnostech, které z této smlouvy vyplývají. Zákon ale blíže nevymezuje, co přesně představuje spor z veřejnoprávní smlouvy, zda rozpor v plnění či ve výkladu smlouvy, nechává tedy na vůli smluvních stran, co učiní předmětem sporu a čeho se budou v jeho rámci domáhat. Tyto spory bude na návrh některého z účastníků smlouvy projednávat správní orgán ve sporném řízení podle ustanovení § 141 správního řádu. Nelze tedy ihned uplatnit postup podle soudního řádu správního¹⁴³ (navíc je zde možnost, že by bylo sporné řízení ukončeno ještě uzavřením smíru mezi účastníky a jeho schválením správním orgánem podle ustanovení § 141 odst. 8 správního řádu), protože § 169 odst. 1 správního řádu ve sporech z veřejnoprávních smluv odkazuje právě na příslušné orgány, které

¹⁴¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 173. ISBN 987-80-7357-382-9

¹⁴² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 33 Odo 926/2006.

¹⁴³ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 577. ISBN 978-80-7400-157-4

o nich rozhodují.¹⁴⁴ Těmito správními orgány jsou až na výjimky (veřejnoprávní smlouvu podle ustanovení § 162 správního řádu přezkoumává správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který dal souhlas k jejímu uzavření) stejné správní orgány, které jsou oprávněny provádět přezkum veřejnoprávní smlouvy, resp. jejich soulad s právními předpisy,¹⁴⁵ nebo rozhodovat o zrušení veřejnoprávní smlouvy, na základě návrhu smluvní strany na její zrušení, když ostatní smluvní strany nebo jen některá ze stran nechce navrhovateli vyhovět a návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy akceptovat.

Je-li uzavřena koordinační veřejnoprávní smlouva, tedy mezi orgány veřejné správy, k projednávání sporů je příslušné Ministerstvo vnitra (věc projednává s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem, o veřejnoprávní smlouvě mezi kraji týkající se zabezpečování dopravy by tak rozhodovalo Ministerstvo vnitra v součinnosti s Ministerstvem dopravy), pokud jsou smluvními stranami veřejnoprávní smlouvy kraje, případně je jednou ze smluvních stran kraj a druhou smluvní stranou je jakýkoliv jiný veřejnoprávní subjekt, nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností, kdy obě tyto smluvní strany, a nikoliv pouze jedna,¹⁴⁶ jsou obcemi s rozšířenou působností. V případě obcí s rozšířenou působností se musí jednat pouze o takové veřejnoprávní smlouvy, které se týkají přenesené působnosti. V rámci samostatné působnosti totiž o rozšířené působnosti vůbec hovořit nelze,¹⁴⁷ protože předmětem veřejnoprávních smluv pak nebude úprava výkonu státem svěřené moci, nýbrž moci samosprávné, a příslušným orgánem k řešení sporů by pak nebylo primárně Ministerstvo vnitra, ale krajský úřad. Mimo to ale může

¹⁴⁴ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 574. ISBN 978-80-7400-157-4

¹⁴⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 173. ISBN 987-80-7357-382-9

¹⁴⁶ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 575. ISBN 978-80-7400-157-4

¹⁴⁷ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 576. ISBN 978-80-7400-157-4

Ministerstvo vnitra věc převzít od příslušného správního orgánu, tedy krajského úřadu, a to tehdy, jsou-li smluvními stranami obce, které právě nejsou obcemi s rozšířenou působností.¹⁴⁸

Shrnuto, spory z koordinačních veřejnoprávních smluv, jejichž smluvními stranami není kraj, ale jsou jimi obce, vyjma smluv uzavíraných obcemi s rozšířenou působností v otázkách přenesené působnosti, rozhoduje, nepřevezme-li věc Ministerstvo vnitra, krajský úřad.

Spory z koordinačních veřejnoprávních smluv mezi ostatními subjekty veřejné správy projednává účastníkům společně nadřízený správní orgán, případně ústřední správní úřady. Například finanční úřad a úřad práce nemají společně nadřízený správní orgán, proto by spor z veřejnoprávní smlouvy muselo rozhodovat současně Ministerstvo financí s Ministerstvem práce a sociálních věcí.¹⁴⁹

Případné spory ze subordinačních veřejnoprávních smluv, tedy smluv mezi orgánem veřejné správy a soukromým subjektem, projednává smluvní straně nadřízený správní orgán, a to samozřejmě nadřízený té smluvní straně, která prezentuje veřejnou správu. Příkladem takového sporu by mohl být spor, který by vznikl z veřejnoprávní smlouvy o zřízení smluvní ochrany památného stromu uzavřené na základě zákona o ochraně přírody a krajiny mezi obecním úřadem a vlastníkem pozemku, na kterém se zmíněný strom nachází. Příslušným správním orgánem by byl pak krajský úřad, který právě jako nadřízený obecnímu úřadu by případný spor rozhodoval.

Pokud by vznikl spor z veřejnoprávní smlouvy, která se uzavírá pouze mezi soukromými subjekty, byl by příslušný o něm rozhodovat ten správní orgán, který udělil souhlas k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy. Zde je zvláštností, že o samotném sporu z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje správní orgán, který udělil souhlas k jejímu uzavření, při tom soulad této smlouvy

¹⁴⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 246. ISBN 80-7179-442-2

¹⁴⁹ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 576. ISBN 978-80-7400-157-4

s právními předpisy přezkoumává jemu nadřízený správní orgán (u ostatních druhů veřejnoprávních smluv totiž platí, že pro přezkoumání souladu s právními předpisy a pro rozhodování o sporech jsou příslušné totožné správní orgány).

Účastníky sporného řízení jsou podle ustanovení § 141 odst. 3 správního řádu navrhovatel a odpůrce mající postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 zmíněného zákona, tedy osoby, o jejichž právech a povinnostech je přímo rozhodováno, resp. jsou jim zakládána, měněna nebo rušena práva a povinnosti. Ostatní dotčené osoby, tedy osoby, které mohou být rozhodnutím eventuálně dotčeny na svých právech a povinnostech mají postavení vedlejších účastníků a mohou se ke spornému řízení přihlásit, pokud mají zájem na výsledku řízení. Ze zmíněných ustanovení vyplývá, že jsou procesní práva ostatních dotčených účastníků ve sporném řízení omezenější, nemohou například samostatně podat odvolání, protože jejich odvolání proti rozhodnutí je přípustné jedině tehdy, odvolal-li se sám navrhovatel či odpůrce. V této situaci ale takový příklad nemá význam, protože dle ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu stejně nelze podat proti rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy žádný řádný opravný prostředek, odvolání ani rozklad, a nelze ho tudíž podat ani ze strany navrhovatele či odpůrce.

Teoreticky se toto omezení ale nevztahuje na rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy, ať už pro rozpor s právními předpisy dle ustanovení § 165 správního řádu, či na návrh smluvní strany dle ustanovení § 167 odst. 3 zmíněného zákona. Tato ustanovení o přezkumném řízení a o zrušení veřejnoprávní smlouvy totiž pouze odkazují na příslušnost správních orgánů (§ 169 odst. 1 správního řádu) a nikoliv na rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv v plném rozsahu.

Vzhledem k tomu, že proti rozhodnutí ve sporném řízení týkajícího se sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat žádný řádný opravný prostředek, zbývá ho napadnout mimořádnými opravnými prostředky nebo využít přezkoumání soudem dle

ustanovení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu,¹⁵⁰ tedy uplatnit obnovu řízení či nové rozhodnutí, nebo opustit rovinu správního řádu a podat proti rozhodnutí žalobu ve správním soudnictví podle soudního řádu správního.¹⁵¹

12. Příklady

V praxi se uzavírají veřejnoprávní smlouvy mezi správními orgány, správním orgánem a soukromým subjektem, a veřejnoprávní smlouvy pouze mezi soukromými subjekty. Obsahem všech je ochrana veřejného zájmu, plnění veřejného úkolu nebo jakákoliv jiná působnost ve veřejnoprávním odvětví. Ačkoliv smysl obsahu je neměnný, veřejnoprávní postavení účastníků „slábne“, a to od veřejnoprávních smluv koordinačních, subordinačních, až po zmíněné veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky.

12.1. Příklady koordinačních veřejnoprávních smluv

Smyslem koordinačních veřejnoprávních smluv je úprava výkonu veřejné moci mezi správními orgány. Skromně řečeno se ale, vyjma případů, kdy se slučují obce, převážně jedná o vzájemnou pomoc mezi orgány veřejné správy, z čehož mimo jiné vyplývá, že, přestože jsou smluvními stranami veřejnoprávní subjekty, bude se většinou jednat o kontrakt „slabšího orgánu se silným smluvním partnerem“.

¹⁵⁰ KOLMAN, Petr. Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). *Správní právo*, 2007, č. 4. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT29494CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

¹⁵¹ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád : Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. 666 s. s. 577. ISBN 978-80-7400-157-4

12.1.1. Veřejnoprávní smlouva o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup

Pokud správní orgán, který je povinen zřídit úřední desku, není schopen zajistit zveřejňování jejího obsahu způsobem umožňujícím dálkový přístup prostřednictvím internetu, může za účelem splnění této povinnosti uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má správní orgán sídlo. Nejčastěji půjde o případy týkající se obecních úřadů malých obcí, které tuto smlouvu uzavřeli s obcí s rozšířenou působností.¹⁵²

Toto je příklad veřejnoprávní smlouvy koordinační, jejíž uzavírání mezi orgány veřejné správy upravuje samotný správní řád v § 26 odst. 3. Jejím předmětem je přesun povinností vyplývajících ze samostatné působnosti obce, a účelem je zajistit nepřetržitý přístup veřejnosti k obsahu úřední desky, ačkoliv některé správní orgány nemají k tomuto potřebné prostředky.

12.1.2. Veřejnoprávní smlouva o plnění úkolů obecní policie

Obce, které nezřídily obecní policii (ze zákona není dána povinnost zřídit „vlastní“ obecní policii), mohou na základě zákona o obecní policii uzavřít s jinou, převážně sousední obcí, která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, jejímž obsahem bude, od jejího uzavření, plnění úkolů obecní policie na území obou obcí. Obsahem této smlouvy bude tedy jednak toto plnění, a jednak také způsob úhrady nákladů spojených s výkonem úkolů obecní policie.¹⁵³

Veřejnoprávní podstatou smlouvy je zajistit zabezpečování veřejného pořádku.

¹⁵² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 241. ISBN 80-7179-442-2

¹⁵³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 168. ISBN 987-80-7357-382-9

12.2. Příklady subordinačních veřejnoprávních smluv

Subordinační veřejnoprávní smlouvy jsou způsobem, jak nahradit nadměrnou byrokracií souhlasným projevem zúčastněných stran. Smluvní stranou je orgán veřejné správy, který až na výjimky, by jinak vydal správní akt a rozhodoval tím o právech a povinnostech soukromé osoby, která je ale v tomto druhou smluvní stranou.

Zájem dotčených osob, který by správní orgán v řízení zkoumal, je nahrazen prostým souhlasem. Bez něj ale veřejnoprávní smlouva nebude uzavřena, dosáhnout daného úkolu bude možné už jen v klasickém správním řízení.

12.2.1. Veřejnoprávní smlouva o umístění stavby

Vykonavatel veřejné správy, který zastává funkci stavebního úřadu, může za souhlasu všech dotčených osob uzavřít s žadatelem o „stavební povolení“, fyzickou nebo právnickou osobou veřejnoprávní smlouvu, kterou nahradí územní rozhodnutí, vydání správního aktu. Dotčené osoby mají v tomto případě silnější postavení, než by měly jako účastníci řízení, protože dávají k uzavření veřejnoprávní smlouvy souhlas.

Zjednodušení tento proces přináší v situacích, kdy nejsou mezi žadatelem a dotčenými osobami žádné rozpory a dá se předpokládat, že by potenciální správní rozhodnutí vydané po zdoluhavém správním řízení nikomu neškodilo. Veřejnoprávní smlouvu lze vydat i v případě, že již bylo řízení zahájeno (§ 161 odst. 2 správního řádu).

Tato veřejnoprávní smlouva je uzavírána na základě stavebního zákona a její obdobou jsou veřejnoprávní smlouvy o

změně využití území nebo veřejnoprávní smlouvy o provedení terénních úprav.¹⁵⁴

12.2.2. Veřejnoprávní smlouva o smluvní ochraně přírody

Zákon o ochraně přírody upravuje pro významné lokality možnost uzavřít mezi vlastníkem pozemku a orgánem ochrany přírody veřejnoprávní smlouvu namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, či přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, a prohlásit tím území za chráněné nebo strom za památný.

Smlouva nahrazuje prohlášení chráněného území formou právního předpisu nebo prohlášení památného stromu formou rozhodnutí, a musí obsahovat vymezení ochranných podmínek a způsob péče.

Takto zřízená ochrana je na základě smlouvy vázána k pozemku formou věcného břemene a příslušný orgán ochrany přírody požádá o jeho zápis do katastru nemovitostí.¹⁵⁵

Účelem této veřejnoprávní smlouvy je ochrana přírodní bohatství.

Zajímavostí této veřejnoprávní smlouvy je fakt, že není nahraditelná žádným správním aktem, resp. žádný správní akt nenahrazuje. O vyhlášení například chráněné krajinné oblasti by rozhodovalo teprve až Ministerstvo životního prostředí.

¹⁵⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 168. ISBN 987-80-7357-382-9

¹⁵⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 249. ISBN 80-7179-442-2

12.3. Příklady veřejnoprávních smluv mezi účastníky

Soukromé osoby tvoří veřejnost, jejíž zájem je právem chráněn. Proč by tedy ony samy nemohly svým rozhodnutím povýšit hodnoty veřejnosti nad své vlastní? Jakákoliv veřejnoprávní smlouva, která by ve skrytu sledovala zájem jedince nad zájem veřejnosti, byla by vlastně zneužitím institutu veřejnoprávních smluv, pak by měla být zrušena. Veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky jsou ale dobrým nástrojem pro převod oprávnění, které se primárně váže na osobu, ovšem za předpokladu obdobných okolností.

12.3.1. Veřejnoprávní smlouva o plnění povinnosti na úseku požární ochrany

Tato veřejnoprávní smlouva je uzavírána na základě zákona o požární ochraně a upravuje práva a zejména povinnosti mezi soukromými osobami, představuje přesun povinnosti, resp. odpovědnosti ze zákona povinných soukromých osob na osoby jiné. Týká se především právnických a podnikajících fyzických osob, které v prostorách, kde vyvíjí svoji podnikatelskou činnost, jsou povinny obstarávat a zabezpečovat v potřebném množství a druzích v provozuschopném stavu požární techniku, se zřetelem na požární nebezpečí provozované činnosti. Dále také udržovat průchodné veškeré únikové cesty a nouzové východy, to samé platí i pro příjezdové cesty.

Tuto působnost je možné prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy převést na vlastníka objektu, ve kterém výše zmíněné osoby sídlí, případně na jinou ve smlouvě určenou osobu, například správce.¹⁵⁶

Účelem této smlouvy je zajištění veřejného bezpečí.

¹⁵⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo : Obecná část*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. s. 255. ISBN 80-7179-442-2

12.3.2. Veřejnoprávní smlouva o sdílení povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami

Za účelem nakládání s povrchovými a podzemními vodami je na základě vodního zákona umožněno uzavřít veřejnoprávní smlouvu, jejímž obsahem bude příslušné oprávnění. Povrchové a podzemní vody totiž nejsou předmětem vlastnictví, nejsou tedy například vlastnictvím vlastníka pozemku, na kterém se nacházejí, a pokud je chce využívat, musí mít zmíněné oprávnění. Samozřejmě se nejedná o vlastní spotřebu, ta je zanedbatelná, jiné účely už tak nenáročné ale nejsou, například pro využití energetického potenciálu stavbou vodní elektrárny nebo pro chov ryb za účelem podnikání.

Jedná se o situace, kdy je veřejnoprávní smlouvou mezi účastníky převáděno povolení, které v minulosti jednomu z těchto účastníků udělil vodoprávní či jiný příslušný vodohospodářský úřad (rozdíl mezi veřejnoprávní smlouvou o povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami a veřejnoprávní smlouvou o *sdílení* povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami).¹⁵⁷

¹⁵⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. s. 171. ISBN 987-80-7357-382-9

Závěr

Veřejnoprávní smlouvy, pojem představující původně rozporuplnou kombinaci smluvního a veřejného práva se stal během několika mála let, co obecná právní úprava tohoto institutu našla své místo v právním řádu České republiky, neoddělitelnou součástí činnosti veřejné správy. Skutečností ale je, že zde veřejnoprávní smlouvy byly mnohem dříve upraveny zvláštními právními předpisy a byly nástrojem spolupráce mezi správními orgány, převážně tedy jako koordinační veřejnoprávní smlouvy. Pak lze mít ale za to, že obecná právní úprava, která stanovila obecná pravidla pro jejich uzavírání, vzhledem k tomu, že je stále zapotřebí zvláštní právní úpravy, vlastně omezila prostor k jejich uzavírání, když podléhají (ne)souhlasu nadřízeného správního orgánu. To je logické pro výkon státní správy, resp. veřejnoprávní smlouvy o přenesené působnosti, nikoliv však například veřejnoprávní smlouvy o splnění konkrétního úkolu, kdy tedy není souhlas nadřízeného správního orgánu vždy podmínkou, ovšem zákonné zmocnění ano, a to případně závislost na souhlasu některého správního orgánu stanoví. Rozdíl tkví v tom, že zatímco úprava výkonu státní správy je ideálně omezena „zvláštním zákonným zmocněním“ a rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, omezení úpravy výkonu veřejné moci v samostatné působnosti by natolik přísné být nemuselo, tedy by například vždy podléhalo souhlasu nadřízeného správního orgánu nebo jeho kontrolní činnosti, ovšem úpravy zvláštním zákonem by třeba nebylo, resp. pokud by to zvláštní zákon výslovně nevyloučil, ostatně jako je tomu u veřejnoprávních smluv mezi účastníky. Nutno dodat, že je v pravomoci zastupitelstva rozhodovat o věcech patřících do samostatné působnosti obce, to by v širším smyslu mohlo zahrnovat i svěřením úkolu jinému územnímu samosprávnému celku.

Revoluční je v otázce veřejnoprávních smluv především účast soukromých osob, jelikož podle některých tyto osoby a stát nestojí

na stejné právní linii, a tudíž spolu nemohou jako rovnocenní partneři rozhodovat o výkonu moci impéria. Pokud ale mezi veřejným a soukromým právem nelze vést ostrou hranici, protože se instituty v nich obsažené vzájemně prolínají, patrně nelze ani vyloučit soukromou osobu zavázanou k veřejné službě, nikoliv z rozhodnutí správního orgánu, ale na základě dohody, subordinační veřejnoprávní smlouvy.

Uzavřít subordinační veřejnoprávní smlouvu lze rovněž pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon, je ale k zamyšlení, proč správní orgán disponující pravomocí vydat správní akt, potřebuje zvláštní zmocnění k tomu, aby stejného účelu dosáhl smluvní cestou. Vzhledem k tomu, že jsou subordinační veřejnoprávní smlouvy uzavírány mezi správním orgánem a soukromou osobou, měla by zvláštní právní úprava zdůraznit veřejnoprávní povahu, ba dokonce by každá taková smlouva měla od počátku na zákonný základ odkazovat, aby případné spory řešil příslušný orgán, a teprve až soud při výkladu jejího skutečného obsahu nedospěl k závěru, že je smlouvou veřejnoprávní a řízení je tudíž zatíženo zmatečností, protože je rozhodováno o věci, která do pravomoci soudů nenáleží.

Jediným druhem veřejnoprávní smlouvy, podle obecné právní úpravy, k jejímuž uzavření zvláštního zákonného zmocnění třeba není, je veřejnoprávní smlouva mezi účastníky, kterými jsou pouze soukromé osoby. V tomto smyslu lze obecnou úpravu chápat jako zmocňovací ustanovení, protože není zvláštního zákona, který by správnímu orgánu pravomoc vydat souhlas zakládal. Těžko bychom ale našli subjektivní práva či povinnosti, jejichž rozhodování není v působnosti žádného správního orgánu.

Veřejnoprávní smlouvy jsou tak dnes nenahraditelným prostředkem účasti ve veřejné správě, a to i těch subjektů, které se ze zákona na veřejné správě přímo nepodílí. Proč by ale veřejné právo mělo být omezeno pouze na autoritativní rozhodování a vynutitelné správní akty, když lze veřejného zájmu dosáhnout i smluvní cestou, a to z vůle těch, kteří veřejnost tvoří.

Resumé

The main topic of my thesis are contracts governed by public law, the institute, which has been created since the Austro-Hungarian Empire and the "first" Czechoslovak Republic, although it was not generally governed in the Czech legal system by any legislation until recently, and its natural development was limited for almost fifty years by "positive injustice ". The existence of such contracts or agreements, however, was respected in legal practice; only some critics have claimed that the contracts, whose subject was adjustment of empire's power, cannot be concluded especially because the private entities were involved in execution based on contract governed by public law. For the public legal branch it is typical the authoritative decision-making and not contractual freedom, but there are cases when it is expedient to delegate power through contract governed by public law to other subjects, that then can perform the execution of power more effectively. These are mainly the contracts delegating power between public authorities, but may be concluded also by private entities as a kind of compensation for the administrative proceeding, if it is to the benefit of the contracting parties, execution of authorities and easier achievement of the purpose by contract freedom instead of decision made in administrative procedures. Even there are contracts, concluded only by private entities, and they are public yet, because the result is the public interest and not just interest of individuals. Conversely it is common that the administrative authorities conclude contracts of pure private nature, such as the purchase or donation, which on the base on venality entitle one party of the contract against the other and the purpose of the contract lies in the transfer of such "existing" property rights. Public contracts constitute, therefore establish, amend or cancel the rights and obligations; therefore they are the constitutive legal or administrative tasks.

First, outside of the brief characteristics, I deal with the historical development of this institute, next with the first general legislation contained in the administrative code and consequently the basic classification of contracts contained inside, thus public contracts coordinative that are concluded only between administrative authorities, subordinate, which are concluded between public authority and at least one private person, and public contracts between private parties, whose participant is not an administrative authority, only as a superior authority it gives an agreement for concluding the contract. I also quote the example of a contract that is not directly regulated by administrative code, but its content is public, although there is not such an authority whose agreement would be needed for its concluding. Administrative code admits the existence of specific types of public contracts governed by specific legislation. Attention is also paid to the possibility of abuse and legal restrictions against it. General legal regulations embedded in the administrative code have been forced only for a few years and some special legal enactments permitted concluding public contracts much earlier, or did not excluded concluding such contracts. The current general rules do not apply to the contracts which were concluded before the approval of the administrative code, only to consequences of such agreements, because the law should not be applied retroactively, retrospectively.

I deal in more detail with the process of concluding public contracts, alternating their content and interference with regard to the possibility of termination by either party. The issue of disputes incurred from public contracts is also important; in particular, which authority is competent to solve such dispute when they do so by request of one of the parties of the contract and when it considers the compatibility of legislation *ex officio*.

Public contracts are instruments of participation of all legal subjects, even those who do not, according to the law, participate in the public service. It is true that enforcement is not necessarily

a sign of all legal acts when public interest can be achieved by freedom of human will, the will of those who form the public.

Použitá literatura

- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2
- JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 666 s. ISBN 978-80-7400-157-4
- POMAHAČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s. ISBN 80-7179-748-0
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937. 454 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. ISBN 987-80-7357-382-9
- KOUDELKA, Z.; ONDRUŠ, R.; PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : Komentář*. 2. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2004. 379 s. ISBN 80-7201-444-7

Odborné články

- MALAST, Jan. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 6. 25 s. s. 344. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/k-uzavirani-verejnopravnich-smluv-podle-162-spravniho-radu.aspx>
- MATES, Pavel. Veřejnoprávní smlouvy podle Obecního zřízení. *PrFo. - Právní fórum*, 2006, č. 7. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT27313CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.
- VEDRAL, Josef. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT25270CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

- KOLMAN, Petr. Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). *Správní právo*, 2007, č. 4. Dostupný z: ASPI [informační systém], ASPI ID: LIT29494CZ. Wolters Kluwer ČR, a.s.

Internetové zdroje

- PAYNE, Jiří. *Portál Volný* [online]. 1992. O veřejnoprávních korporacích, zejména o lékařských komorách. Dostupné z WWW: <<http://www.volny.cz/jiri.payne/komory.htm>>. ISSN 1213-7693.
- *Oficiální stránky Statutárního města Kladna* [online]. 2009. Žádost o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami nebo o jeho změnu. Dostupné z WWW: <<http://www.mestokladno.cz/zadost-o-povoleni-k-nakladani-s-povrchovymi-nebo-podzemnimi-vodami/d-756736>>.
- KNOTEK, Jaroslav. *Oficiální stránky Právnické fakulty Masarykovy univerzity* [online]. 2008. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. Dostupné z WWW: <<http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/knotek.pdf>>.

Judikatura

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. 32 Odo 1104/2005.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 33 Odo 926/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 2 Afs 173/2006-77.

Právní předpisy

- Říšský obecní zákon č. 18/1862 ř. z.
- Recepční Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého
- Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé
- Zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 518/2004 Sb., o provádění pracovní rehabilitace občanů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů