

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Plzeň 2013

Lucie Kohoutková

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Veřejnoprávní smlouvy

Předkládá: Lucie Kohoutková

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Veřejnoprávní smlouvy zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.“

.....

Lucie Kohoutková

## Obsah:

1.	Úvod.....	1
2.	Veřejná správa .....	2
3.	Pojetí veřejnoprávních smluv .....	4
4.	Právní úpravy.....	5
4.1	Občanský zákoník .....	7
5.	Obecná úprava ve správním řádu.....	8
6.	Druhy veřejnoprávních smluv .....	10
7.	Uzavírání veřejnoprávních smluv .....	11
7.1	Návrh.....	11
7.2	Zánik návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy.....	12
7.3	Časová působnost.....	13
7.4	Souhlas třetích osob .....	13
7.5	Přezkoumání.....	14
7.6	Spory .....	14
8.	Zrušení, výpověď a změna obsahu veřejnoprávní smlouvy .....	17
8.1	Změna.....	17
8.2	Výpověď.....	18
8.3	Zrušení.....	19
9.	Koordinační smlouvy.....	21
9.1	Koordinační smlouvy ve stavebním zákoně .....	27
9.2	Koordinační smlouvy uzavírané na základě jiných právních předpisů.....	30
9.3	Kvazikoordinační veřejnoprávní smlouvy .....	31
10.	Subordinační smlouvy .....	32
10.1	Subordinační smlouvy ve stavebním zákoně .....	36

11.	Srovnání se zahraniční úpravou .....	37
12.	Závěr .....	40
13.	Summary .....	42
	Seznam použité literatury .....	44
	Přílohy	

## 1. Úvod

Téma pro svou bakalářskou práci jsem si vybrala „veřejnoprávní smlouvy“. Tento institut není v našem právním řádu zcela nový, jelikož se právní věda tímto pojmem zabývala již na přelomu 19. a 20. století. Teprve však 1. ledna 2006 vstoupil v účinnost zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád a společně s ním i obecná úprava veřejnoprávních smluv, jakožto smluvní instrument umožňující vznik vztahů správního práva v oblasti veřejné správy. Do této chvíle upravoval tuto problematiku daleko stručněji zákon o obcích (obecní zřízení) č. 128/2000 Sb., jež umožnil uzavírání veřejnoprávních smluv o zabezpečení výkonu přenesené působnosti. Právě tyto smlouvy podle obecního zřízení patří dosud k nejčastěji uzavíraným veřejnoprávním smlouvám.

V odborné literatuře a praxi se můžeme setkat i s jinými terminologickými označeními veřejnoprávních smluv, jež mají stejný význam, např. správní dohody, veřejné smlouvy atd., nový správní řád ale přinesl jednotné označení a právní úpravu, která představuje *lex generalis* pro všechny uzavírané veřejnoprávní smlouvy. Vůbec poprvé tak zákonodárce vytvořil pro veřejnoprávní smlouvy komplexní právní rámec.

Ve své práci se nejdříve zaměřím na vysvětlení nejzákladnějších pojmů, a to veřejné správy a pojetí veřejnoprávních smluv. Dále se pokusím vysvětlit jejich funkce a umístění v našem právním řádu.

Následně se budu věnovat procesněprávní úpravě veřejnoprávních smluv. Jedná se především o problematiku uzavírání smluv a přezkoumání jejich souladu s právními předpisy. Další kapitola se týká změn, výpovědi a zrušení veřejnoprávní smlouvy a souhlasu třetích osob. Neméně důležitá je i oblast řešení závazků vzniklých z veřejnoprávních smluv. Poté se zaměřím na hmotněprávní úpravu veřejnoprávních smluv, jejich rozčleněním na koordinační, subordinační a smlouvy týkající se převodu nebo způsobu výkonu práv a povinností mezi účastníky a naznačím formální náležitosti smluv. V závěru je letmý exkurz do německého správního práva, konkrétně do právní úpravy veřejnoprávních smluv. Důvodem je fakt, že německá právní úprava posloužila českým zákonodárcům jako předloha pro uzákonění stejného institutu.

## 2. Veřejná správa

Nezbytným předpokladem realizace veřejnoprávních smluv je existence veřejné správy. Proto je nutné, abych se tento pojem pokusila vymezit a definovat a usnadnit tak pochopení tématu veřejnoprávních smluv. Není to úkol zcela snadný, jelikož pojem veřejná správa není nikde v českém právním řádu definován, i přesto, že se s ním setkáváme v nejednom právním předpisu.

Veřejná správa je ústřední pojem správního práva. Pro veřejnou správu jakožto veřejnou moc je typické, že je jí nadán sám stát a dále mocí disponují subjekty povolané ke správě veřejných záležitostí. Moc je schopnost vynutit určitý způsob chování a v případě neplnění porušitele potrestat.

Veřejná moc<sup>1</sup>, jejíž výkon představuje veřejná správa, se tak dělí na moc státní a veřejnou. Státní mocí rozumíme veřejnou moc, kterou disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím zvláštního aparátu zvaného jako státní mechanismus. Zbývající veřejná moc, která je v určitém rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí (prakticky to jsou subjekty územní samosprávy), je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže být v rozporu. Projevuje se jako decentralizovaná státní moc, jejíž subjekty společně se státem zabezpečují správu státu.

Pojem státní moci je spjat s pojmem suverenity státu. Suverenitou neboli svrchovaností se rozumí nezávislost, neomezenost státní moci na jiné nebo jinou veřejnou mocí, to znamená, že státní moc není nijak omezována či vázána jinou mocí uvnitř státu, tak i mimo jeho hranice. V ohraničeném území státu existuje jen jedna státní moc a občané žijící na daném území podléhají státní moci jen tohoto státu.

To souvisí s principem teritoriality, podle kterého se státní moc a tvorba práva vztahují jen na území daného státu a tím i všechny osoby na tomto území. Z tohoto

---

<sup>1</sup> Ústavní soud ČR (nález sp.zn.II.ÚS 75/93) konstatuje, že „Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech, a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávním postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.“

principu samozřejmě mohou existovat výjimky, kdy se např. státní moc nevztahuje na osoby používající diplomatických výsad a imunit.

Nositelem státní moci a suverenity je státní mechanismus představovaný různými složkami. Především jde o státní orgány, úřední osoby, určité státní organizace a zařízení. Tento okruh subjektů státní moci je pak doplňován příslušnými subjekty státem aprobované samosprávné moci.<sup>2</sup>

Samotný pojem veřejné správy je odvozený od pojmu správy jako záměrné činnosti k dosažení určitého cíle. Ve funkčním pojetí je správa chápána jako specifická cílená činnost společenského charakteru. Mimoto má pojem správa i organizační rozměr, jímž se rozumí složky, které předmětnou činnost vykonávají. Výchozí je ale funkční pojetí správy. Tou se v podstatě chápe společenské řízení s určitými rysy a realizuje se ve specifických formách.

V praxi se správa dělí na veřejnou a soukromou. Veřejná správa je charakteristická tím, že je vykonávána ve veřejném zájmu a je více vázána právem, a to především normami příkazujícími, které její výkon ovlivňují ukládáním povinností. Nositelé veřejné moci jsou vázáni čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod v tom smyslu, že „státní moc může být uplatňována jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ Soukromá správa je vykonávána v zájmu soukromém a často je spojována s hospodářskou aktivitou za účelem zisku fyzických nebo právnických osob. Pro ni je typická zásada „co není zákonem zakázáno, je dovoleno“, kdežto pro správu veřejnou platí zásada opačná – „co zákon nepřipouští, je zakázáno.“

Veřejná správa je pojem, kterému je přikládán různý význam. Rozumí se jí buď činnost, spravování, tj. v materiálním pojetí nebo jde o instituce, jež správu vykonávají, a potom jde o správu ve formálním pojetí. Vymezení veřejné správy v materiálním smyslu je nejobtížnější. Lze provést dvojím způsobem: pozitivně a negativně. Pozitivní

---

<sup>2</sup> PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a opravené vydání, Brno: Masarykova univerzita. 2007, s. 30-31



vymezení veřejné správy je popis jevů, které pokládáme za správní činnost. Negativní vychází v podstatě z dělby moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní.<sup>3</sup>

Rozdělení na veřejnou a soukromou správu by mohlo být zavádějící do té míry, že se soukromé osoby nepodílejí na veřejné správě. Toto tvrzení však vyvrací členění veřejné správy podle subjektů, které ji vykonávají. Hovoříme o státní správě a samosprávě.

Státní správa se chápe jakožto organizující a mocensko-ochranná činnost státu výkonného, podzákonného a nařizovacího charakteru. Na jedné straně vystupují státní orgány, které tuto činnost vykonávají, a na druhé straně objekty působení státní správy, vůči nimž je tato správa vykonávána. Prostřednictvím státní správy stát realizuje státní politiku odrážející jeho zájmy a vůli a realizuje ji ve vztahu k adresátům, kteří jsou nuceni se podřídit tomuto působení. Dělíme ji jednak na státní správu přímou, prováděnou bezprostředně orgány státu a na státní správu nepřímou, vykonávanou v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi (obce a kraje) nebo jejíž výkon byl na základě zákona svěřen soukromé právnické nebo fyzické osobě.<sup>4</sup>

Samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Souběžně se státní správou se spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí.<sup>5</sup> Jde o decentralizaci, pomocí které mohou veřejnoprávní korporace uskutečňovat správu vlastních záležitostí na základě lokálních zájmů a potřeb, nezávisle na pokynech „shora“. Přípustné jsou jen určité formy kontroly, a to výhradě na základě zákona.

### **3. Pojetí veřejnoprávních smluv**

Veřejnoprávní smlouva podle D. Hendrycha je dvoustranný nebo vícestranný správní úkon, jímž se zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Prostřednictvím veřejnoprávních smluv může docházet k přesunům pravomoci a působnosti subjektů veřejné správy nebo k úpravě jejich výkonu.<sup>6</sup> J. Hoetzel,<sup>7</sup> veřejnoprávní smlouvy

---

<sup>3</sup> HENDRYCH, D. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 8

<sup>4</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. s. 19

<sup>5</sup> Cit. PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Brno : Doplněk, 2007. s. 64

<sup>6</sup> HENDRYCH, D. a kol.: Právnický slovník, 2.rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2003

charakterizoval tak, že jde o souhlasný projev vůle nejméně dvou stran. Projevy vůle musí být vzájemně skloubeny a právní následky spočívají v tom, že se tu zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva.<sup>8</sup> (Nikoli veřejného práva, jak uvádí ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu)

Veřejnoprávní smlouvy se na našem území vyskytovaly již za Rakouska-Uherska. Pravidlem ovšem bylo, že tento právní institut, veskrze progresivní, nebyl na našem území nikdy moc užíván a jeho legislativní úprava byla vždy slabá.<sup>9</sup>

V porovnání se správními akty jsou v administrativní praxi veřejnoprávní smlouvy, (dříve také nazývány jako dohody správněprávního charakteru) jevem ne tak často se vyskytujícím. P. Průcha je označuje jako netypickou formu realizace veřejné správy, která mimo jiné plyne z mocenské podstaty veřejné správy a administrativně právní metody regulace příslušných mocenských vztahů.<sup>10</sup> Jak píše J. Staša, jde však o institut, který má ve správním právu své místo a budoucnost.<sup>11</sup> K pojmu veřejnoprávní smlouva uvádí dále P. Havlan, že stejně jako soukromoprávní smlouva je primárně založena na tzv. smluvním konsenzu, tj. vzájemně adresovaných, obsahově shodných a v zásadě svobodných projevech vůle dvou nebo i více stran. I přes to, že se její obsah týká výkonu veřejné moci, jí dává vrchnostenský ráz.<sup>12</sup>

#### 4. Právní úpravy

Problematika veřejnoprávních smluv není v našem právním řádu ničím novým, což demonstruje fakt několika let trvajících sporů ohledně hranice mezi soukromým a veřejným právem, k nimž se několikrát vyjádřil i Ústavní soud ČR.

Ten ve svém nálezu I. ÚS 41/98 uvádí: „V moderní společnosti se nezřídka prolínají prvky veřejného a soukromého práva tak, že nelze zcela jednoznačně veškerou činnost

---

<sup>7</sup> významný český předválečný administrativista

<sup>8</sup> HOETZEL, J. v citaci P. Matese, Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení, Právní forum 7/2006, ASPI Praha, 2006, s. 257

<sup>9</sup> KOLMAN, P.: Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). Správní právo. č. 4-5, 2007, s. 253

<sup>10</sup> PRŮCHA, P.: Správní právo. Obecná část. Masarykova univerzita, Brno, 2003, s. 155

<sup>11</sup> HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání. C.H. Beck, 2003, s. 160 (zpracovatel kapitoly J. Staša)

<sup>12</sup> Srov. HAVLAN, P. v kol.: Správní právo procesní, Eurolex Bohemia, Praha 2005, s. 251

té či oné instituce označit pouze za veřejnoprávní nebo pouze za soukromoprávní. Lze si představit, že určitá instituce podle povahy konkrétní činnosti může v určitých vztazích vystupovat jako soukromoprávní, v jiných jako veřejnoprávní subjekt. Je proto třeba zvážit, o jaký druh konkrétní činnosti té které instituce se jedná.<sup>13</sup>

V nálezu Pl. ÚS 33/2000 Ústavní soud ČR zase poznamenává: „Právní řád České republiky je sice založen na dualismu veřejného a soukromého práva, toto rozlišování práva na dvě velké oblasti vycházející z klasického římského práva nelze však pojímat dogmaticky, ale s přihlédnutím k moderním tendencím vývoje práva a také k vlivu evropského kontinuálního práva. V současné době není soukromé a veřejné právo rozděleno „čínskou zdí“. Dochází k častějšímu a užšímu prolínání, kombinaci i vzájemnému intenzivnímu ovlivňování prvků soukromoprávních a veřejnoprávních.“<sup>14</sup>

Ačkoliv s vydáváním veřejnoprávních smluv počítala celá řada právních předpisů, musíme připomenout, že v právním řádu České republiky obecná úprava veřejnoprávních smluv, kterou zná například německé právo, do 1. ledna 2006 chyběla. K obecné úpravě těchto smluv jako první směřovala novela Správního řádu předložená Poslanecké sněmovně v roce 2001 spolu s novelou zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, (zákon č.313/2002 Sb.) jehož ustanovení § 66c stanoví obecné podmínky pro uzavírání, platnost, změnu, zrušení veřejnoprávní smlouvy, rozhodování sporů a způsob zveřejňování. Tato úprava byla zrušena článkem I. zákona č. 501/2004 Sb., jímž se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu.<sup>15</sup>

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Správní řád“) není jediným předpisem, ve kterém jsou veřejnoprávní smlouvy upraveny. Ten obsahuje obecná pravidla pro institut veřejnoprávních smluv, včetně vymezení jeho základních druhů.<sup>16</sup> Správní řád je tak *lex generalis* ke zvláštním zákonům, ve kterých se vyskytují jednotlivé konkrétní veřejnoprávní smlouvy na

---

<sup>13</sup> Nález Ústavního soudu I. ÚS 41/98 ze dne 1.12. 1998

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001

<sup>15</sup> KOLMAN, P.: Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). Správní právo. č. 4-5, 2007, s. 254

<sup>16</sup> Lze se však setkat i s veřejnoprávními smlouvami, které nejsou ve správním řádu typově upraveny, jinými slovy vztahuje se na ně ustanovení § 159 správního řádu, avšak § 160 - § 162 už nikoliv. Jsou jimi některé smlouvy o centrálním zadávání podle § 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nebo některé smlouvy koncesní podle zákona č. 139/2006 Sb., o koncesním řízení a koncesních smlouvách. K tomu KOLMAN, P. Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). Správní právo, 2007, roč. 40, č. 4-5, s. 252

základě příslušných předmětných agend. Mezi takovéto platné a účinné zákony patří například zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, zákon č. 128/2000 Sb., obecní zřízení, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon či zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Těmito zvláštními zákony se ale v žádném případě nevyčerpá množina možných veřejnoprávních smluv.

#### 4.1 Občanský zákoník

Mezi prameny veřejnoprávních smluv patří vedle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,<sup>17</sup> také zákon č. 60/1964 Sb., Občanský zákoník. Obecné znaky jsou založeny na stejných principech jako u smluv soukromoprávních, a tedy i těch, které upravuje Občanský zákoník. Správní řád přímo vyslovuje subsidiaritu Občanského zákoníku, kdy stanoví, že se pro veřejnoprávní smlouvy v páté části Správního řádu přiměřeně použijí ustanovení Občanského zákoníku v situaci, nestanoví-li Správní řád jinak. Výjimkou jsou ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o změně v osobě dlužníka a věřitele (nejde-li o právní nástupnictví) a ustanovení o započtení.<sup>18</sup>

Tímto výčtem nevyčerpáme všechny dotčené právní předpisy, což je důsledek velké rozmanitosti veřejnoprávních smluv co do objektů, které mohou zasáhnout.

I když pramenem veřejnoprávních smluv jsou mnohé zákony, existují případy, kdy samy veřejnoprávní smlouvy jsou pramenem práva, tak jak je zná právní teorie. Je-li smlouva uzavřena mezi vnitrostátními subjekty a psané právo jim přiznává obecnou závaznost, (takovéto smlouvy regulují závazně celou skupinu vztahů stejného

---

<sup>17</sup> především Hlava sedmá, týkající se územní samosprávy, a dále také články usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“), především pak politická práva. Nesmírně důležité jsou mimo jiné čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, neboť napomáhají odlišit veřejnoprávní smlouvy od smluv soukromoprávních.

<sup>18</sup> Viz § 170 správního řádu

druhu a neurčitého počtu) jsou považovány za normativní smlouvy, a tedy za pramen práva.<sup>19</sup>

Jedná se o případ veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. Splňuje požadavky normativních smluv, jestliže má obecnou závaznost přiznanou jí zákonem a závazně reguluje vztahy stejného druhu a neurčitého počtu tím, že upravuje působnost orgánů obcí pro výkon přenesené působnosti.<sup>20</sup>

## 5. Obecná úprava ve správním řádu

Obecně můžeme veřejnoprávní smlouvu, v souladu s legální definicí v § 159 v páté části Správního řádu, vymezit jako dvoustranný či vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Kadečka veřejnoprávní smlouvy charakterizuje tak, že upravují subjektivní práva a povinnosti pramenící z norem správního práva.<sup>21</sup> Veřejnoprávní smlouvou proto nemůže být pouze deklaratorní osvědčení existence práv a povinností, ve vztahu k právům a povinnostem, musí vždy působit konstitutivně. Vždy se, stejně jako ostatní úkony, posuzuje podle skutečného obsahu, nikoli podle formálního označení.

Pro vymezení povahy veřejnoprávní smlouvy není rozhodující charakter subjektu, který smlouvu uzavírá. Skutečnost, že smluvními stranami jsou subjekty veřejného práva, neznamena, že se jedná o veřejnoprávní smlouvu. Subjekty veřejného práva mohou mezi sebou uzavírat smlouvy čistě soukromoprávní povahy. Jedná se o kupní smlouvu či smlouvu darovací atd. Naopak i právní vztah mezi soukromoprávními subjekty může nabýt veřejnoprávní povahy ve formě veřejnoprávní smlouvy, jelikož subjekty práva soukromého mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy, jak v obecné rovině předpokládá § 162 Správního řádu.

---

<sup>19</sup> KNAPP, V.; BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J. in cit. VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy výkon státní správy podle zákona o obcích, in GROSPÍČ, J.; VOSTRÁ, L. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 287

<sup>20</sup> Cit. VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákon o obcích in GROSPÍČ, J.; VOSTRÁ, L. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 287

<sup>21</sup> JEMELKA, L. SLOVÁČEK, J.: Veřejnoprávní smlouvy. Právní rozhledy, č. 11, 2007, s. 395

Pro charakter smlouvy veřejnoprávní je důležité, aby se dotýkala a obsahově spadala do sféry veřejného práva, přesněji do oblasti práva správního.<sup>22</sup> Pojem „veřejnoprávní smlouva“ nebyl dříve moc používán, hovořilo se spíše o „správní dohodě“ a tu bylo možné definovat takto: „Správní dohoda je zvláštní normotvorná forma správní činnosti spočívající na normách správního práva, při níž vznikají administrativněprávní vztahy s právy a povinnostmi shodným projevem vůle účastníků, z nichž nejméně jedním je správní orgán, který formou dohody vykonává svou působnost.“<sup>23</sup>

Pro veřejnoprávní smlouvy, stejně jako i pro jiné úkony podle správního řádu, platí zásada legality.<sup>24</sup> Nesmějí být v rozporu s právními předpisy, ať už se jedná o původní či odvozené právní předpisy nebo ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy. Nesmí je obcházet a musí být ve veřejném zájmu. Kromě toho nesmí uzavření takovéto smlouvy snižovat důvěryhodnost veřejné správy a musí být účelná. „Obcházení zákona, chování in fraudem legis, můžeme volně, např. s K. Adamovou a zažitou právní praxí definovat jako že se subjekt sice chová secundum legem, ale takovým způsobem, aby záměrně dospěl k výsledku právní normou nepředvídatelného a společensky nežádoucího.“<sup>25</sup>

K obecné úpravě podle páté části Správního řádu je třeba poznamenat, že se na veřejnoprávní smlouvy použijí obdobně nejen ustanovení první nebo druhé části tohoto zákona, ale i ustanovení Občanského zákoníku s výjimkou pravidel upravených ve Správním řádu odlišně a případů podle § 170. Výjimku ze subsidiárního použití Občanského zákoníku stanoví § 9 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů odkazující na podpůrné použití Obchodního zákoníku.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> JEMELKA, L. SLOVÁČEK, J.: Veřejnoprávní smlouvy. Právní rozhledy, č. 11, 2007, s. 395

<sup>23</sup> VOŽENÍLEK, B. O správních dohodách. Správní právo, 1979, č. 4, s. 2000

<sup>24</sup> Zásada zákonnosti, přesněji řečeno právnosti, je v § 2 odst. 1 SpŘ jako jedna z nejdůležitějších zásad činnosti správních orgánů

<sup>25</sup> Cit KOLMAN, P.: Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). Správní právo, č. 4-5, 2007, s. 256

<sup>26</sup> JEMELKA, L. SLOVÁČEK, J.: Veřejnoprávní smlouvy. Právní rozhledy, 2007, s. 396

## 6. Druhy veřejnoprávních smluv

Správní řád člení veřejnoprávní smlouvy do dvou, resp. tří základních skupin v závislosti na tom, kdo reprezentuje smluvní stranu. V tomto smyslu správní řád rozlišuje smlouvy:

- *Koordinací* - uzavírány za účelem společného postupu, zjednodušení plnění úkolů a zhospodárnění činnosti veřejné správy. Nejčastěji jsou uzavírány u územní samosprávy, mezi dvěma a více subjekty veřejné správy. Jedná se např. o dohodu o změně hranic obcí, dohodu o zabezpečení výkonu přenesené působnosti jinou obcí, dohodu o sloučení obcí, aj.
- *Subordinační* – upravují věci, jež by musely být řešeny vydáním aktu orgánem veřejné správy. Orgán veřejné správy místo autoritativního rozhodnutí vyhoví žádosti strany druhé a uzavře s adresátem správněprávního působení (fyzickou či právnickou osobou) dohodu. Jde např. dohodu o zřízení účelného pracovního místa, dohodu o vytvoření veřejně prospěšných prací, o dohodu o ochranných podmínkách (v přírodní rezervaci), aj.<sup>27</sup>
- Mezi účastníky, tedy osobami, jež by byli účastníky správního řízení, nebo jimi jsou (uzavřené soukromoprávními subjekty s veřejným obsahem)

V českém pozitivním právu existují i veřejnoprávní smlouvy, které ve Správním řádu upraveny nejsou. Smlouvy stojící mimo Správní řád spadající sice pod ustanovení § 159 Správního řádu avšak následující § 160-162 Správního řádu. Jsou to například některé kontrakty o centrálním zadávání podle ustanovení § 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách nebo některé smlouvy koncesní, dle zákona č. 139/2006 Sb., o koncesním zřízení a koncesních smlouvách. Toto zjištění nepřímo vede k tomu, že Správní řád neupravuje spory ze všech typů veřejnoprávních kontraktů.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> HENDRYCH, D. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 79

<sup>28</sup> KOLMAN, P.: Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). Správní právo, č. 4-5, 2007, s. 262

## 7. Uzavírání veřejnoprávních smluv

Ustanovení o uzavírání veřejnoprávních smluv (§163 a § 164 Správního řádu) jsou v mnohém inspirována Občanským zákoníkem o uzavírání smluv, což potvrzuje i § 170, který předpokládá (s taxativně stanovenými výjimkami) přiměřenou subsidiaritu Občanského zákoníku při postupu podle páté části Správního řádu, a to včetně ustanovení o smlouvách.

Veřejnoprávní smlouvy podle § 161 a § 162 mohou za určitých okolností nahradit rozhodnutí vedené podle části druhé, popř. třetí Správního řádu. Samotné uzavírání veřejnoprávní smlouvy a úkony k tomu směřující jsou odlišným postupem od správního řízení.<sup>29</sup> To vyplývá i z § 170, který předpokládá pouze přiměřené, nikoli obdobné použití ustanovení části druhé Správního řádu.

Veřejnoprávní smlouvy jsou výsledek souhlasného projevu vůle dvou či více smluvních stran oproti rozhodnutí ve správním řízení, tj. jednostranný akt správního orgánu. I uzavření veřejnoprávní smlouvy může být v určitých případech podmíněno rozhodnutím správního orgánu (§160 odst. 5 a 6 a § 162), ale o vydání takového souhlasu se vede samostatné správní řízení, a po právní moci rozhodnutí o udělení souhlasu může k uzavření dojít. Ustanovení § 163 a § 164 o uzavírání veřejnoprávních smluv se vztahuje na všechny typy veřejnoprávních smluv upravených v § 160 až § 162 Správního řádu.<sup>30</sup> Správní orgán, jenž dal souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy, ji zveřejní podle zásady publicity na své úřední desce.<sup>31</sup>

### 7.1 Návrh

Návrh podle § 163 odst. 1, i když by směřoval od toho, kdo by mohl být účastníkem řízení vůči správnímu orgánu, návrhem na zahájení řízení o žádosti (§ 44) není a není

---

<sup>29</sup> Správní řízení je upraveno v druhé a třetí části, veřejnoprávní smlouvy v části páté SpŘ

<sup>30</sup> VEDRAL, J.: Správní řád, Komentář, Praha: Bova Polygon, s. 1278-1282

<sup>31</sup> Viz ustanovení § 164 odst. 3 SpŘ



ani úkolem správního orgánu, kterým by se zahajovalo řízení z moci úřední (§ 46), jestliže by iniciativa k uzavření smlouvy vzešla ze správního orgánu.<sup>32</sup>

Návrh musí splňovat formální i obsahové náležitosti, jež stanoví zákon. Uzavření kontraktu musí být účelné, zásada efektivity<sup>33</sup> a cílem musí být plnění úkolů veřejné správy. Musí být projevem vůle navrhovatele, v případě právnických osob to znamená, že takový návrh musí být schválen k tomu příslušným orgánem. Návrh musí být písemný (projev vůle všech smluvních stran musí být na téže listině) na rozdíl od žádosti to není možné učinit ústně, i když by to bylo určeno správnímu orgánu. Naopak je přípustné návrh podat elektronicky, podepsaný elektronickým podpisem.<sup>34</sup> S ohledem na zásadu právní jistoty je třeba, aby projev vůle směřující k případnému zániku smlouvy byl učiněn stejnou formou, tedy písemnou nebo elektronickou, jinak by se k němu nemělo přihlížet. Důvody zániku návrhu ze zákona stanoví zákon taxativně.

Nesouhlasí-li dotčená osoba s uzavřením veřejnoprávní smlouvy, postupuje se v klasickém správním řízení, jehož výsledkem je vydání vrchnostenského správního aktu. Rozdíl je v tom, že jako podklady pro správní rozhodnutí mohou sloužit informace získané při přípravě veřejnoprávní smlouvy - nebudou se muset provádět již provedené důkazy.

## **7.2 Zánik návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy**

Správní řád v § 163 odst. 3 stanoví tři důvody zániku návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy ex lege:

- marným uplynutím lhůty určené v návrhu pro jeho přijetí/stanovení délky lhůty záleží na uvážení navrhovatele

---

<sup>32</sup> VEDRAL, J.: Správní řád, Komentář, Praha: Bova Polygon, s. 1278-1282

<sup>33</sup> K této zásadě více JURČÍK, R.: Specifika obce jako zadavatele veřejných zakázek, Daně a právo v praxi

<sup>34</sup> S touto možností počítá i § 40 odst. 3 Občanského zákoníku, který na základě § 170 SpŘ použije subsidiárně i pro uzavírání veřejnoprávních smluv

- v případech, kdy nebyla stanovena lhůta pro přijetí návrhu ; návrh zaniká, pokud na něj nebylo v přiměřené době reagováno
- okamžikem doručení projevu vůle o odmítnutí návrhu smlouvy navrhovateli

### **7.3 Časová působnost**

Jestliže jsou smluvní strany přítomny současně, veřejnoprávní smlouva je uzavřena v okamžiku připojení podpisu poslední smluvní strany. Nejsou-li však přítomny současně, je uzavřena okamžikem, kdy návrh veřejnoprávní smlouvy opatřený podpisy ostatních osob, dojde navrhovateli smlouvy. Ustanovení správního řádu o doručení fikcí zde být uplatněna nemohou.<sup>35</sup>

### **7.4 Souhlas třetích osob**

Toto ustanovení upravuje ochranu třetích osob (§ 168 Správního řádu), tedy osob, jejichž práv nebo povinností se obsah veřejnoprávní smlouvy přímo dotýká. Má zabránit tomu, aby veřejnoprávní smlouvy nebyly zneužívány k obcházení zájmů dotčených osob, a tedy aby nedocházelo k účelovému omezování procesních práv nevyužíváním procesu standardního řízení podle druhé části Správního řádu.

Není-li s uzavřením veřejnoprávní smlouvy získán souhlas třetí osoby, postupuje se ve standardním řízení, jehož výsledkem je vydání správního aktu. Všichni účastníci mají v řízení plná procesní práva, rozdíl je jenom v tom, že za podklady správního aktu mohou sloužit informace získané při přípravě veřejnoprávní smlouvy a nebude potřeba provádět znovu důkazy.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup>KOLMAN, P.: Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). Správní právo. 2007, s. 258

<sup>36</sup>VEDRAL, J.: Správní řád, Komentář, Praha: Bova Polygon, s. 1318

## 7.5 Přezkoumání

V otázce přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy plynoucí z § 170 Správního řádu na veřejnoprávní kontrakty nelze aplikovat ustanovení Občanského zákoníku o neplatnosti právních úkonů. Soulad lze přezkoumat z moci úřední. Strana, která není správním orgánem, může dát podnět k provedení přezkumného řízení.

Podnět se podává u věcně příslušného správního orgánu k přezkumnému řízení.<sup>37</sup> Jestliže je podání chybné, tedy nepřisluší administrativnímu orgánu, je tento orgán povinen podle § 42 Správního řádu postoupit podnět k příslušnému správnímu orgánu. Zákonem je stanovena 30 denní subjektivní lhůta ode dne, kdy se strana odlišná od správního orgánu o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla.

## 7.6 Spory

V § 165 odst. 2 Správního řádu je výslovně dána povinnost správního orgánu zrušit veřejnoprávní smlouvu uzavřenou v rozporu s právními předpisy.<sup>38</sup> Veřejnoprávní smlouva musí být ex lege uzavřena v souladu se všemi právními předpisy platnými v České republice.

### **Připomeňme druhy právních předpisů:**

- *Původní povahy:* Ústava, ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu Parlamentu ČR, obecně závazné vyhlášky krajů v samostatné působnosti. Pro úplnost můžeme doplnit, že do této skupiny patří i platné dekrety prezidenta Československé republiky přijaté v rámci jeho dekretální pravomoci v letech 1940-1945 ratifikované Prozatímním Národním shromážděním ČSR jako zákony v roce 1946<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Viz § 165 odst. 5 SpŘ

<sup>38</sup> Zákon mluví o všech právních předpisech původní či odvozené povahy

<sup>39</sup> GERLOCH, A.: Teorie práva, 3. rozšířené vydání, Plzeň: A. Čeněk, 2004, s. 84

- *Odvozené povahy*: nařízení vlády, obecně závazné právní předpisy ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, nařízení krajů v přenesené působnosti a nařízení obcí v přenesené působnosti

Veřejnoprávní smlouva by neměla být ani v rozporu s mezinárodní smlouvou normativní povahy, která je součástí našeho právního řádu. Česká republika je jí vázána, byla ratifikována Parlamentem a byla řádně vyhlášena.

Nastane-li situace, že jsou v rozporu s právními předpisy jen některá ustanovení veřejnoprávní smlouvy, zruší se pak jen tato protiprávní ustanovení. To se uplatní, pouze když z předmětné povahy nebo z jejího obsahu nevyplývá, že nelze oddělit od ostatních. „Teoreticky můžeme veřejnoprávní smlouvy rozdělit na kontrakty sevřené povahy, u kterých není možno oddělit určité invalidní části a kontrakty volnějšího charakteru s možností amputace vadného ustanovení. Samozřejmě existují smlouvy, které spadají do obou načrtnutých kategorií, tedy, u kterých se bude lišit míra intenzity provázanosti jejich jednotlivých ustanovení s ostatními, takže některá méně klíčová ustanovení budou zrušitelná a smlouva bude schopná právního života, a naopak v téže smlouvě budou ustanovení natolik provázaná se zbylými, že možnost parciálního rušení nebude uplatnitelná. Zdůrazněme, že zmíněné vady veřejnoprávních smluv nelze zkorigovat tak, že by předmětný veřejnoprávní kontrakt byl v rámci přezkumu upraven.

Zrušení veřejnoprávních smluv uzavřených dle § 160 nebo § 161 Správního řádu nebo některých jejich ustanovení, se netýká úkonů učiněných vůči třetím osobám smluvní stranou při výkonu působnosti převzaté od jiné smluvní strany na základě této veřejnoprávní smlouvy. Po právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí o zrušení (celkovém nebo parciálním) přechází působnost v těchto věcech na správní orgány, které byly příslušné tyto úkony činit před uzavřením zrušené veřejnoprávní smlouvy, popřípadě na správní orgány, na které příslušnost mezitím přešla v důsledku změny okolností rozhodných pro její určení.“<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Cit. KOLMAN, P.: Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). Správní právo. 2007, s. 260

**Spory z veřejnoprávní smlouvy jsou oprávněny rozhodovat tyto příslušné správní orgány:<sup>41</sup>**

- *Ministerstvo vnitra*, pokud je alespoň jedna smluvní strana kraj nebo jsou smluvní strany obce s rozšířenou působností. Ministerstvo věc projedná s příslušným ministerstvem či jiným věcně příslušným orgánem
- *příslušný krajský úřad*, jestliže jsou smluvní strany obce bez rozšířené působnosti a nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra
- *správní orgán*, který je společně nadřízený smluvním stranám, když není takový orgán, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám
- *správní orgán nadřízený správnímu orgánu*, jež je stranou veřejnoprávní smlouvy
- *správní orgán*, který k jejímu uzavření udělil *souhlas*, jde-li o veřejnoprávní smlouvu dle § 162 Správního řádu

U zvláštních veřejnoprávních smluv dle § 162 Správního řádu, je to správní orgán nařízený správnímu orgánu, jehož souhlasu je třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Účastníky řízení jsou zde ex lege smluvní strany. U specifických veřejnoprávních smluv je správní orgán, jehož souhlasu je potřeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy.

Není-li stanoveno jinak, pro přezkoumání platí obdobně ustanovení správního řádu o přezkumném řízení s tím, že správní orgán není vázán lhůtami z § 96 odst. 1 Správního řádu<sup>42</sup> a taktéž není vázán ustanovením v § 97 odst. 2 Správního řádu.<sup>43</sup> Při určení účinku rozhodnutí se přiměřeně použije ustanovení § 99 Správního řádu.

---

<sup>41</sup> Viz § 169 odst. 1

<sup>42</sup> Usnesení o zahájení nezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení nezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci

<sup>43</sup> Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví, usnesení se pouze poznamená do spisu

Při rozhodování o sporech z veřejnoprávních smluv nelze použít řádných opravných prostředků správního řádu, tedy rozklad.<sup>44</sup> Rozhodnutí je možné napadnout mimořádnými opravnými prostředky, popřípadě přezkoumání soudem, podle ustanovení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu.<sup>45</sup>

## **8. Zrušení, výpověď a změna obsahu veřejnoprávní smlouvy**

V § 166 a 167 Správního řádu jsou upraveny změna obsahu veřejnoprávní smlouvy, výpověď a zrušení. V porovnání s obecnými ustanoveními Občanského zákoníku o smlouvách jde o přesnější úpravu. Je to dáno tím, že veřejnoprávní smlouvy se bezprostředně dotýkají výkonu veřejné správy a pro veřejnoprávní metodu regulace jsou charakteristické kogentní normy.

### **8.1 Změna**

Změna obsahu veřejnoprávní smlouvy je možná jedině písemnou formou.<sup>46</sup> Pro uzavírání dohody o změně obsahu se použije stejný postup, jako kdyby se uzavírala veřejnoprávní smlouva jako taková. Nebylo-li by tomu tak, mohlo by to vést k obcházení ustanovení a uzavírání veřejnoprávních smluv. Jestliže zákon stanoví, že je třeba souhlasu správního orgánu k uzavření smlouvy, je třeba jeho souhlasu (nebo nesouhlasu) i k uzavření dohody o změně obsahu, proti němuž je přípustné odvolání. Stejně tak bude pro změnu veřejnoprávní smlouvy nutný souhlas třetí osoby, byl-li uzavření této smlouvy předpokladem. Dohoda je pak uzavřena dnem, kdy rozhodnutí správního orgánu nabude právní moci.

---

<sup>44</sup> Viz § 169 odst. 2

<sup>45</sup> PRŮCHA, P.: Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. ASPI, Praha, 2005, s. 216

<sup>46</sup> Vyplývá z toho, že je zákonem stanovena písemná forma viz § 164 odst. 1 SpŘ

## 8.2 Výpověď

Veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou, tedy případně i elektronicky a jen tehdy, jestliže to bylo ve smlouvě dohodnuto a byla v ní současně dohodnuta i výpovědní lhůta. Možnost výpovědi je možné dohodnout jak v původní smlouvě, tak i v dohodě o změně obsahu veřejnoprávní smlouvy podle § 166 odst. 1 Správního řádu. K výpovědi není, na rozdíl od uzavření, třeba souhlasu správního orgánu ani tehdy, pokud je k uzavření potřeba jeho souhlasu<sup>47</sup> nebo souhlasu třetích osob.<sup>48</sup>

Výpověď je jednostranným právním úkonem smluvní strany a není tedy potřeba součinnosti ostatních smluvních stran, resp. souhlasu třetích osob. Pro běh výpovědní lhůty na základě § 170 Správního řádu uplatní pravidla pro počítání času podle § 122 Občanského zákoníku.<sup>49</sup> Bude-li mít smluvní strana za to, že zákonem stanovené podmínky pro výpověď nebyly splněny, může podat věcně příslušnému orgánu návrh na zahájení sporného řízení,<sup>50</sup> v němž se rozhodne, zda bylo či nebylo v daném případě možné výpověď podat a zda byla veřejnoprávní smlouva platně vypovězena.

Dospěje-li správní orgán k závěru, že výpověď možná nebyla a nebyly splněny podmínky stanovené zákonem, znamená to, že veřejnoprávní smlouva trvá dál, jelikož k výpovědi *de iure* nedošlo. I když § 170 odkazuje na přiměřené použití ustanovení druhé části Správního řádu, není vyloučeno v případě sporu použití i § 142 upravující řízení o určení právního vztahu – to obecně mluví o právním vztahu (může být vzniklý ze zákona nebo na základě správního rozhodnutí, ale i na základě veřejnoprávní smlouvy jako takové).<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Viz § 160 odst. 5 a 6 a § 162 a § 164 odst. 3 SpŘ

<sup>48</sup> Viz § 168 SpŘ

<sup>49</sup> Jde o hmotněprávní lhůty, ne procesněprávní, nelze tedy použít § 40 Správního řádu

<sup>50</sup> Viz § 141 SpŘ

<sup>51</sup> VEDRAL, J.: Správní řád, Komentář, Praha: Bova Polygon, s. 1312

### 8.3 Zrušení

Zatímco § 166 odst. 2 Správního řádu upravuje jednostranné ukončení veřejnoprávní smlouvy formou výpovědi, v § 167 odst. 1 a 2 je upraveno zrušení na základě dohody všech jejích smluvních stran. Návrh na zrušení je možné podat u smluv neumožňující ukončení formou výpovědi, tak i u smluv, kde je možné výpověď podat.

Návrh na zrušení je možné podat u smluv uzavřených na dobu určitou i neurčitou. Vždy je třeba respektovat zákonem taxativně stanovený okruh důvodů, pro které je možné návrh na zrušení, ukončení, veřejnoprávní smlouvy podat. Z jiných důvodů než stanovených zákonem, není možné návrh podat.

Zákon neupravuje situaci, kdy některá smluvní strana podá návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy z jiných než zákonných důvodů a ostatní smluvní strany s tím souhlasí. Návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy zákon vyžaduje také písemný, není tedy možné jako u návrhu na uzavření smlouvy, učinit návrh správnímu orgánu ústně do protokolu, byť by šlo o návrh na zrušení uzavřené se správním orgánem (právníkem osobou), jejímž jménem správní orgán smlouvu uzavřel. Přípustná je stejně jako u návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy, elektronická podoba návrhu na zrušení podepsaná elektronickým podpisem.

**Smluvní strana může podat písemný návrh zbylým stranám na zrušení veřejnoprávní smlouvy pouze z těchto taxativně vymezených důvodů:<sup>52</sup>**

- bylo-li to ve veřejnoprávní smlouvě dohodnuto
- změní-li se podstatně poměry, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy a plnění této smlouvy nelze na smluvní straně z tohoto důvodu spravedlivě požadovat
- jestliže vyšly najevo skutečnosti, které existovaly v době uzavírání veřejnoprávní smlouvy a nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy,

---

<sup>52</sup> Viz § 167 odst. 1 SpŘ



pokud tato strana prokáže, že by s jejich znalostí veřejnoprávní smlouvu neuzavřela

- jestliže se veřejnoprávní smlouva dostala do rozporu s právními předpisy
- z důvodu ochrany veřejného zájmu nebo to, že se veřejnoprávní smlouva dostala po jejím uzavření do rozporu s právními předpisy (např. v důsledku změny právní úpravy)

Kolize s ustanovením § 165 o přezkumu souladu s právními předpisy by se mohla jevit především u posledních dvou důvodů. Zásadní rozdíl je ale v časovém okamžiku, od kterého jsou důvody pro zahájení přezkumného řízení, resp. pro zrušení účinné.

Z § 165 odst. 2 plyne, že na základě přezkumného řízení bude správním orgánem zrušena jen taková veřejnoprávní smlouva, která byla v rozporu se zákonem už v okamžiku jejího uzavření. Nastala-li nezákonnost veřejnoprávní smlouvy v důsledku změny právní úpravy až po uzavření smlouvy, nemůže takovou veřejnoprávní smlouvu příslušný správní orgán zrušit, tj. podle postupu v § 165.<sup>53</sup> V takové situaci připadá v úvahu zrušení smlouvy na návrh dle § 167 odst. 1 písmeno c), tedy z důvodu, který uvádím pod čtvrtou odrážkou.<sup>54</sup>

Tak zřejmé to není v případě možnosti zrušení z důvodu uvedeném pod pátou odrážkou – ochrana veřejného zájmu. Je logické, že narušení veřejného zájmu je proti právním předpisům,<sup>55</sup> a tak jestliže nebyla veřejnoprávní smlouva v okamžiku uzavření v souladu s veřejným zájmem, je možné postupovat podle § 165. Stalo-li se tak až později v průběhu její platnosti, vzniká oprávnění navrhnout zrušení podle § 167 Správního řádu.

Myslím si, že je zajímavé zmínit skutečnost, že přezkum veřejnoprávní smlouvy podle § 165 je možný i po uplynutí doby její platnosti (byla-li takováhle doba přímo ve

---

<sup>53</sup> Viz závěr č. 82 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009, dostupný na stránkách Ministerstva vnitra České republiky [online]. Změněno 10. 6. 2010 [cit. 2010-6-10]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-82-pdf.aspx/>>

<sup>54</sup> „smlouva se dostala do rozporu s právními předpisy“, což znamená, že v okamžiku uzavření smlouvy byla ještě právně v pořádku

<sup>55</sup> V § 159 správního řádu je pro veřejnoprávní smlouvu výslovně uvedený zákonný požadavek souladu s veřejným zájmem.

smlouvě sjednána), což je naopak u zrušení na základě návrhu jedné ze stran podle § 167, vzhledem k soukromoprávnímu a také hmotněprávnímu charakteru tohoto institutu, stěží představitelné.<sup>56</sup>

## 9. Koordinační smlouvy

Koordinační smlouvy upravuje § 160 správního řádu. Za účelem plnění svých úkolů a zefektivnění veřejné správy mohou být uzavírány mezi různými subjekty veřejné správy, státem, veřejnoprávními korporacemi, osobami veřejného práva, ale i mezi těmito subjekty jsou uzavírány čistě soukromoprávní smlouvy.<sup>57</sup>

Koordinační smlouvy takhle pojaté nejsou dohody uzavírané mezi orgány jediné osoby veřejného práva. V praxi se vyskytují zejména různé dohody o součinnosti nebo spolupráci mezi různými správními úřady, v poslední době v platném správním právu, především v oblasti úpravy územní samosprávy. Termín veřejnoprávní smlouva se začal užívat až v souvislosti s novelou obecního zřízení a zákona o obecní policii z roku 2002, obecně až v novém Správním řádu.

Následující smlouvy naplňují v různé míře institut veřejnoprávní smlouvy. Některé jsou označeny výslovně, u jiných lze veřejnoprávní povahu dovodit.<sup>58</sup> Hendrych uvádí v učebnici tyto smlouvy:

### a) Veřejnoprávní smlouvy týkající se výkonu přenesené působnosti obce

Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce nebo obcí, která je/jsou účastníkem veřejnoprávní smlouvy.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Viz závěr č. 82 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009, dostupný na stránkách Ministerstva vnitra České republiky [online]. Změněno 10. 6. 2010 [cit. 2010-6-10]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-82-pdf.aspx/>>

<sup>57</sup> Viz § 1 odst. 2, § 18 odst. 2, § 21 Občanského zákoníku

<sup>58</sup> HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck 2012, s. 240

<sup>59</sup> zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Předmětem smlouvy nesmí být přenesená působnost, která je zákonem svěřená jen některým obcím (např. výkon funkce stavebního úřadu). Samotné uzavření smlouvy spadá do samostatné působnosti obce, jelikož záleží jen na její vůli, zda smlouvu uzavře, i když se předmět smlouvy týká přenesené působnosti.

Uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy není podmíněno jen souhlasem zúčastněných stran, ale i souhlasem krajského úřadu vydaného v přenesené působnosti, kterému se návrh veřejnoprávní smlouvy předkládá. Krajský úřad smlouvu posuzuje, dle § 160 odst. 5, z hlediska souladu s právními předpisy a souladu s veřejným zájmem.

Smlouva musí být písemná a je uzavřena dnem, kdy nabude rozhodnutí o udělení souhlasu právní moci. Zákon o obcích stanoví, že veřejnoprávní smlouva týkající se přesunu přenesené působnosti obce 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 přenesené působnosti.

Uzavřená smlouva se zveřejňuje na úředních deskách obecních úřadů zúčastněných obcí a ve Věstnicích krajů.

#### **b) Veřejnoprávní smlouvy týkající se výkonu přenesené působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností**

Zákon o obcích umožňuje uzavřít veřejnoprávní smlouvu obcím s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je potřeba však souhlasu Ministerstva vnitra. To ho vydá po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.

I zde jsou stanoveny obdobné podmínky, co musí veřejnoprávní smlouva obsahovat. K oběma typům smluv zákon o obcích stanoví povinnost obci, jež je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy, ji zveřejnit nejméně 15 dní na úřední desce, a to hned poté, co byla veřejnoprávní smlouva uzavřena. Současně se uzavřená smlouva zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje.

Pro případ změny nebo zrušení veřejnoprávní smlouvy stanoví zákon o obcích postup obdobný. Uzavřená veřejnoprávní smlouva musí být každému přístupná na obecních úřadech zúčastněných obcí.

Společná ustanovení zákona o obcích dále stanoví k veřejnoprávním smlouvám použití ustanovení Správního řádu, jestliže nestanoví obecní zřízení jinak.

### **c) Dohoda o sloučení obcí**

I přes to, že se tato dohoda přímo nenazývá veřejnoprávní smlouvou, lze ji, vzhledem k jejímu obsahu, mezi veřejnoprávní smlouvy zařadit. Určitým způsobem se jedná o atypickou smlouvu, neboť jejím následkem je zánik dosavadních a vznik nové osoby veřejného práva. Na základě této dohody se mohou dvě nebo více obcí spolu sousedící sloučit.

Rozhodnout mohou zastupitelstva dotčených obcí nebo se o sloučení rozhoduje v místním referendu. Rozhodnutí musí dotčené obce oznámit předem krajskému úřadu. Sloučit obce lze pouze k začátku kalendářního roku anebo ke dni voleb do zastupitelstev v obcích. Tato dohoda také slouží jako podklad pro zápis změn práv dotčených obcí k nemovitostem, změn údajů o katastrálních územích a hranic obcí v katastru nemovitostí.

#### **Dle zákona dohoda o sloučení obcí, musí obsahovat:**

- den, měsíc a rok, ke kterému se obce slučují
- název obce a sídlo jejích orgánů
- určení právních předpisů obcí, které byly vydány slučovanými obcemi a zůstanou v platnosti v celé obci po sloučení
- výčet katastrálních území obce po sloučení
- určení majetku, včetně finančních prostředků, ostatních práv a závazků, právnických osob a organizačních složek slučovaných obcí

Obec ponese název, na němž se slučované obce dohodnou. Z tohoto lze dovodit, že i název nové obce bude obsahem smlouvy. Pokud se však obce na názvu nedohodnou, rozhodne o něm Ministerstvo vnitra.

**d) Dohoda o připojení obce k jiné obci**

Zde se jedná o velice podobný případ, jako je sloučení obcí s tím rozdílem, že pouze zaniká připojující se obec.<sup>60</sup>

**e) Dohoda o změně hranic obcí**

Veřejnoprávní charakter této dohody lze spatřovat v dispozici s územím obcí. Jedná o změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení, připojení obce nebo oddělení části obce. Dohoda zúčastněných obcí je podmíněna projednáním s příslušným katastrálním úřadem, o změně rozhoduje zastupitelstvo a uzavření pak obec oznámí Ministerstvu financí a finančnímu úřadu.

**f) Smlouva o spolupráci mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu v samostatné působnosti**

Tento institut je vyjádřen dost obecně. Jedná se o smlouvu, ve které se dvě nebo více obcí dohodnou na společném splnění určitého úkolu. Obce se mohou např. dohodnout na společném zabezpečení pitné vody pro své občany nebo spolupráci při budování vodovodu či kanalizace. Tady obecní zřízení přímo vylučuje subsidiární použití občanského zákoníku.<sup>61</sup> Předmětem této smlouvy nemůže být vznik právnické osoby. Zákon rovněž stanovuje, že musí být písemně a může být uzavřena na dobu určitou nebo neurčitou. Platnost smlouvy je podmíněna schválením zastupitelstva.

**Zákon o obcích u této smlouvy stanoví i její náležitosti:**

- označení účastníků smlouvy,
- vymezení předmětu smlouvy a jeho rozsahu,
- práva a povinnosti jednotlivých účastníků smlouvy,
- způsob využití stavby po jejím dokončení, je-li stavba předmětem smlouvy,
- způsob odstoupení účastníků od smlouvy a vypořádání části jejich majetku.

---

<sup>60</sup> Viz § 19 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>61</sup> přesně ustanovení o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení

Pokud není ve smlouvě stanoveno jinak, účastníci smlouvy jsou ze závazků vůči třetím osobám vázáni společně a nerozdílně.<sup>62</sup> Majetek získaný výkonem společné činnosti na základě smlouvy je spoluvlastnictvím všech účastníků.

#### **g) Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí**

Dobrovolný svazek obcí je právnickou osobou, jehož členy mohou být jedině obce. Účelem svazku obcí je ochrana a prosazování společných zájmů členů. Zákon o obcích v § 50 demonstrativně stanoví předmět činnosti dobrovolného svazku (např. úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata; zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvoz komunálních odpadů a jejich zpracování, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod; zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní dopravy, provoz lomů a pískoven a správa majetku). Nezbytnou přílohou smlouvy jsou stanovy svazku obcí, předmětem svazku nemůže být plnění úkolů v přenesené působnosti.

Učiní-li obec návrh na vytvoření svazku obcí jiné obci (nebo obcím), je návrhem této smlouvy vázána ode dne jeho schválení zastupitelstvem až do dne stanoveného pro přijetí návrhu smlouvy, jestliže obec, které je návrh smlouvy určen, jej neodmítne před uplynutím této lhůty. Účinnost nastává dnem přijetí jejího návrhu všemi účastníky, není-li stanoveno jinak. Takle ustanovení se týkají i smlouvy o spolupráci mezi obcemi ke splnění konkrétního úkolu v samostatné působnosti.

Dobrovolný svazek obcí podléhá registraci podle ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob.<sup>63</sup> Zvláštní postavení svazku obcí je patrné i z určitých oprávnění občanů zúčastněných obcí ve vztahu ke svazku (účastnit se zasedání orgánu svazku obcí a nahlížet do zápisů z jeho jednání, podávat orgánu svazku obcí písemné návrhy, možnost vyjadřovat se k návrhu rozpočtu svazku a k závěrečnému účtu) a povinnosti svazku dát přezkoumat své hospodaření stejně jako obec.

---

<sup>62</sup> Viz § 48 a § 51 odst. 1 a 2 platného znění OZř

<sup>63</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

**h) Smlouva o spolupráci mezi kraji ke splnění konkrétního úkolu v samostatné působnosti**

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích obsahuje úpravu veřejnoprávní smlouvy o spolupráci mezi kraji ke splnění konkrétního úkolu v samostatné působnosti. Je to obdobný případ jako při spolupráci obcí.

**Mezi obligatorní náležitosti smlouvy patří:**

- označení účastníků,
- vymezení předmětu smlouvy
- stanovení práv a povinností jednotlivých účastníků
- způsob využití stavby po jejím dokončení, je-li stavba předmětem smlouvy
- důvody a způsob odstoupení účastníků od smlouvy a vypořádání majetku a majetkových práv.

Zákon předepisuje písemnou formu a schválení zastupitelstvem obce, upravuje také i problematiku majetkových práv a závazků vzniklých ze smlouvy.

**i) Smlouva o vzájemné spolupráci s územními samosprávnými celky jiných států**

Ustanovení § 28 krajského zřízení umožňuje spolupráci krajů s územními samosprávnými celky jiných států a být členem jejich mezinárodních sdružení. V tomto smyslu mohou kraje uzavírat s těmito územně samosprávnými celky smlouvy o vzájemné spolupráci. Jejich obsahem mohou být jenom činnosti patřící do samostatné působnosti kraje, který smlouvu uzavírá.

**Zákon stanoví, jako podmínku platnosti smlouvy, její písemnou podobu a dále taxativně stanoví požadavky na obsah smlouvy:**

- názvy a sídla účastníků smlouvy
- předmět smlouvy (spolupráce)
- orgány a způsob jejich ustanovení
- dobu, na kterou se smlouva uzavírá<sup>64</sup>

Jedině, když stanoví mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána, může na základě této smlouvy o spolupráci vzniknout právnická osoba nebo členství v již existující právnické osobě. U takovéto smlouvy je nutný souhlas Ministerstva vnitra po předchozím projednání s Ministerstvem zahraničních věcí. Souhlas může být odepřen pouze v případě porušení souladu s právními předpisy a mezinárodními smlouvami, kterými je náš stát vázán.

#### **j) Smlouvy o atestacích informačních systémů veřejné správy**

Tyto smlouvy, uzavírané mezi správcem informačního systému veřejné správy a atestačním střediskem,<sup>65</sup> mají hraniční povahu.

Všeobecné zmocnění pro uzavírání koordinačních veřejnoprávních smluv zakotvila subsidiárně úprava ve Správním řádu. Výjimkou jsou smlouvy, které se týkají výkonu státní správy nebo právněmocenské činnosti při výkonu územní samosprávy – tam je potřeba speciální zákonné zmocnění.<sup>66</sup>

Spory koordinačních smluv řeší Ministerstvo vnitra, když je alespoň jedna ze smluvních stran kraj nebo obce s rozšířenou působností.

### **9.1 Koordinační smlouvy ve stavebním zákoně**

Stavební zákon v § 78 odst. 3 a § 116 odst. 1 umožňuje stavebníkovi uzavřít se stavebním úřadem veřejnoprávní smlouvu, která nahradí územní rozhodnutí (§ 78 odst. 3) nebo stavební povolení (§116 odst. 1).

---

<sup>64</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>65</sup> Viz § 2 písm. b), c) a k), § 3 odst. 2, § 6b odst. 1 a § 6d odst. 3 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>66</sup> Viz § 160 odst. 1, 5 a 6 SpŘ



§ 78 (3) Se souhlasem dotčeného orgánu může stavební úřad uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která nahradí územní rozhodnutí, a to za podmínek podle § 161 až 168 Správního řádu; ustanovení § 167 odst. 3 se nepoužije.<sup>67</sup>

§ 116 (1) Se souhlasem dotčených orgánů může stavební úřad uzavřít se stavebníkem veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby nebo terénních úprav, která nahradí stavební povolení, a to za podmínek podle § 161 až 168 Správního řádu; ustanovení § 167 odst. 3 se nepoužije. Náležitosti obsahu veřejnoprávní smlouvy stanoví prováděcí právní předpis.<sup>68</sup>

### **Zkušenosti z aplikace veřejnoprávní smlouvy:**

Tímto způsobem proces vydání územního rozhodnutí lze zkrátit až o pět týdnů. Podmínkou je ovšem malý počet účastníků řízení, kteří s tímto postupem musí souhlasit, jelikož se podepisují na smlouvu.

Návrh veřejnoprávní smlouvy podává stavebník. Před podáním je nutné vše zkontrolovat se stavebním úřadem. Předejde se tím tak nedostatkům smlouvy, jako jsou chybějící účastníci řízení, není souhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu, podmínky závazných stanovisek nejsou ve smlouvě uvedeny nebo jsou uvedeny nepřesně.

Veřejnoprávní smlouva dle § 116, nahrazující stavební povolení, nemá prakticky význam. Proces stavebního povolení není ze zákona nutné řešit veřejnou vyhláškou a stavební úřad prakticky ve stejné době vydá stavební povolení.<sup>69</sup>

#### **a) Veřejnoprávní smlouva o výkonu působnosti stavebního úřadu**

Vyjmenované správní orgány v § 13 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jsou zároveň ve svých správních obvodech obecnými stavebními úřady. Mezi nimi jsou i pověřené obecní úřady, městské

---

<sup>67</sup> Prováděcí vyhláška – č. 503/2006 Sb., § 16

<sup>68</sup> Prováděcí vyhláška – č. 526/2006 Sb., § 8

<sup>69</sup> zdroj: [http://www.mulouny.cz/stavebni-urad/?page\\_id=15](http://www.mulouny.cz/stavebni-urad/?page_id=15)

a obecní úřady, jež tuto působnost měly už podle starého stavebního zákona<sup>70</sup> (zákon č. 50/1976).<sup>71</sup>

Obec, v níž obecní úřad je zároveň stavebním úřadem, může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost správního úřadu.<sup>72</sup> Potřebný je k tomu ale souhlas krajského úřadu. Pro obec, která tuto smlouvu neuzavřela, vykonává působnost obecního stavebního úřadu pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu leží. Z toho plyne, že uzavřít veřejnoprávní smlouvu je možné jen s takovou obcí, která leží v témže správním obvodu pověřeného obecního úřadu.<sup>73</sup>

Správní obvody mohou být měněny veřejnoprávními smlouvami podle správního řádu. Není přípustné, aby pomocí veřejnoprávní smlouvy byly vytvářeny správní obvody obecních stavebních úřadů zasahující do dvou či více správních obvod s rozšířenou působností.<sup>74</sup> Veřejnoprávní smlouvou podle § 190 stavebního zákona, není možné dohodnout výkon pouze části pravomocí stavebního úřadu.<sup>75</sup>

## **b) Veřejnoprávní smlouva o výkonu části působnosti úřadu územního plánování**

Pouze obecní úřad obce s rozšířenou působností smí v plném rozsahu být úřadem územního plánování. Pokud ale obecní úřad „běžné“ obce zajistí kvalifikované pracovníky, schopné vykonávat tuto agendu, může být úřadem územního plánování také, jen ale v omezené míře.

Takové obecní úřady mohou pořizovat územní a regulační plán pro území obce, pořizovat vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu,

---

<sup>70</sup> Už i tento zákon připouštěl uzavírat dohody obdobné veřejnoprávním smlouvám. O tom J. Staša In HENDRYCH, Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 258

<sup>71</sup> K tomu MAREK, K.; PRŮCHA, P. Nové stavební právo. Brno : Masarykova univerzita, 2007. s. 18.

<sup>72</sup> § 190 odst. 2 stavebního zákona

<sup>73</sup> J. Staša in HENDRYCH, D. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 258

<sup>74</sup> Cit. DOLEŽAL, J. et al. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde, 2006, s. 318

<sup>75</sup> Vyplývá to ze změny oproti starému stavebnímu zákonu, viz MAREK, K.; PRŮCHA, P. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 19

podávat návrhy na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti, příp. vykonávat další činnosti podle stavebního zákona a také pořizovat územní studii.

Na základě veřejnoprávní smlouvy pak může jmenovanou činnost, kterou nazýváme částí působnosti úřadu územního plánování, vykonávat i pro jinou obec, za předpokladu souhlasu krajského úřadu ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností.<sup>76</sup>

## **9.2 Koordinační smlouvy uzavírané na základě jiných právních předpisů**

### **a) Veřejnoprávní smlouva týkající se plnění úkolů obecní policie**

Tuto smlouvu přinesla až novela č. 311/2002 Sb. zákona č. 553/1991 Sb. o obecní policii. Mohou ji uzavřít obce, jež nezřídily obecní policii s obcí v témž kraji, která obecní policii zřídila. Obecní policie této obce bude vykonávat své úkoly na území obce, která obecní policii nemá a je účastníkem této veřejnoprávní smlouvy. Předmět smlouvy i její uzavření spadají do samostatné působnosti obce.

Smlouva podléhá schválení krajského úřadu v přenesené působnosti. Pro řešení vztahů vyplývajících z těchto smluv odkazuje zákon o obecní policii na ustanovení o veřejnoprávních smlouvách v obecním zřízení (§ 66c, 66d a 66e). Ustanovení § 66d a § 66e byla zrušena, podstatný je však text § 66c, který nás odkazuje na Správní řád a jeho ustanovení týkající se veřejnoprávních smluv.

U veřejnoprávních smluv vzniklých na základě ostatních právních předpisů, lze ve zvláštních zákonech dohledat možnost uzavření různých dohod nebo se obce mohou dohodnout na plnění veřejných úkolů. Jsou to většinou blíže nespécifikované dohody, kdy zpravidla v příslušném zákoně chybí jakékoliv bližší určení podmínek uzavření, forma úkonu, náležitosti, právní důsledky atd. Lze však usuzovat, že se jedná o veřejnoprávní smlouvy. Jedná se např. o tyto dohody:

---

<sup>76</sup> Všimněme si výslovného požadavku, který u smluv o výkonu působnosti stavebního úřadu v zákoně chybí

### **a) Dohoda o zpracování společného plánu odpadového hospodářství původce odpadů**

Dohodu mohou uzavřít obce sdružené v dobrovolném svazku obcí za účelem zabezpečení svých povinností při nakládání s komunálním odpadem.<sup>77</sup>

### **b) Dohoda o vytvoření společného školského obvodu základní školy**

Obce se mohou dohodnout na vytvoření společného školského obvodu základní školy nebo více základních škol, zřizovaných některou z těchto obcí. Nebude-li obsahem dohody řešení otázky týkající se náhrady neinvestičních výdajů na žáka, je obec, ve které má žák trvalé bydliště, povinna hradit obci, která školu zřídila, neinvestiční výdaje této školy na žáka.<sup>78</sup>

### **c) Smlouva o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny**

Tato smlouva musí mít písemnou podobu.<sup>79</sup> Kraj může přenést plnění regionálních funkcí<sup>80</sup> na vybrané základní knihovny v kraji.

## **9.3 Kvazikoordinační veřejnoprávní smlouvy**

Ustanovení o těchto smlouvách mohou obdobně využít také správní orgány, jež jsou organizačními složkami státu, které nemají právní subjektivitu a nejsou právníckými osobami, jednájí tedy jménem státu. V tomto případě jde o tzv. kvazikoordinační veřejnoprávní smlouvy.<sup>81</sup>

Uzavírané dohody dle tohoto ustanovení nejsou veřejnoprávními smlouvami, jde ale o právní vztahy charakterem podobné. Závěr poradního sboru ministra vnitra ze dne 11. prosince 2006 uvádí: „Pokud by i v tomto případě mělo jít o veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 159 odst. 1, resp. § 160 odst. 1, nebylo by nutné odkazovat na obdobné

<sup>77</sup> zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů

<sup>78</sup> zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon

<sup>79</sup> zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>80</sup> Regionální funkce jsou funkce, v jejichž rámci krajská knihovna a další pověřené knihovny poskytují základním knihovnám v kraji především poradenské, vzdělávací a koordinační služby, budují výměnné fondy a zapůjčují výměnné soubory knihovních dokumentů a vykonávají další nezbytné činnosti napomáhající rozvoji knihoven a jejich veřejných knihovnických a informačních služeb

<sup>81</sup> Srov. § 160 odst. 3 SpŘ

použití ustanovení páté části pro tyto případy. Předmět dohod podle § 160 odst. 3 Správního řádu není zákonem omezen, mohou se proto týkat na rozdíl od veřejnoprávních smluv i soukromoprávních vztahů

Jde o uzavírání dohod mezi státními orgány, tzn. v rámci státu jako právnické osoby, tedy v rámci jednoho subjektu. Dohody mezi jednotlivými organizačními složkami státu je obecně možné uzavírat bez zákonného zmocnění, protože podmínka konkrétního zákonného zmocnění není v ustanovení § 160 odst. 3 Správního řádu stanovena.<sup>82</sup>

## 10. Subordinační smlouvy

Druhou skupinu veřejnoprávních smluv tvoří smlouvy, které na jedné straně uzavírá správní orgán a na straně druhé adresát veřejnoprávního působení. Právní úprava a následně aplikace umožňuje subjektům veřejné správy, aby v případech, kde je to možné, místo vydání vrchnostenského aktu, v podobě správního rozhodnutí, uzavřely s účastníky smlouvy konsenzuální dohodu – veřejnoprávní smlouvu. Dohodou se tak upravují záležitosti, které by jinak musely být upraveny autoritativně.

Subordinace nevyjadřuje nerovnoprávné postavení smluvních stran v tom smyslu, že by správní orgán mohl dalším smluvním stranám něco autoritativně nařizovat. Je to jen jistá modernizace obsahu závazku, který by jinak mohl vzniknout klasickým správním aktem, z čehož vyplývá, že v případě nedodržení subordinační veřejnoprávní smlouvy ze strany účastníka, ji může správní orgán nahradit svým autoritativním správním rozhodnutím.<sup>83</sup> V případech, kde z povahy věci je možné využít subordinační veřejnoprávní smlouvy, stávají se většinou vhodným instrumentem, který nenásilně vtáhne adresáta veřejné správy do řešení úkolů veřejné správy a souladu s principem sdílené odpovědnosti.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> JEMELKA, L. SLOVÁČEK, J.: Veřejnoprávní smlouvy. Právní rozhledy, 2007, s. 397

<sup>83</sup> Definice subordinace in HENDRYCH, D. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 281

<sup>84</sup> KADEČKA, S. Kapitoly ze správního práva V. ASPI. 2003, s. 8

Záleží tedy na volné úvaze správního orgánu, jestli smlouvu s osobou, která by byla tzv. esenciálním účastníkem dle § 27 odst. 1<sup>85</sup>, uzavřít, kdyby probíhalo řízení dle části druhé Správního řádu. V první části ustanovení jsou vymezeni účastníci smlouvy, v druhé části se pak stanoví, že taková smlouva se uzavírá místo vydání rozhodnutí.<sup>86</sup>

V praxi nastávají situace, kdy už je řízení ve věci zahájeno a poté přijde účastník s návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy nebo uzavření, za účelem řízení urychlit, navrhne sám správní úřad. Pokud k uzavření veřejnoprávní smlouvy v tomto případě dojde, správní úřad řízení usnesením zastaví.

Veřejnoprávní smlouvu subordinační lze uzavřít pouze v případech výslovně stanoveným zákonem, dle Hendrycha např.:

**a) Dohody na podporu zaměstnanosti** – na úseku státní správy zaměstnanosti představují celou řadu příbuzných právních institutů

**aa) Dohoda o zřízení účelného pracovního místa a dohoda o vytvoření veřejně prospěšných prací**

Dohodu o zřízení účelného pracovního místa uzavírá úřad práce a zaměstnavatel pro uchazeče o zaměstnání vedené v úřední evidenci, kterým nelze zajistit pracovní místo jinak. Dohoda o vytvoření veřejně prospěšných prací se uzavírá za účelem zřízení nových pracovních míst vytvořených ke krátkodobému pracovnímu umístění uchazečů.<sup>87</sup> Obě tyto dohody uzavírá písemně úřad práce se zaměstnavatelem, jež nová pracovní místa vytváří.

Sankce za porušení podmínek dohody je povinnost zaměstnavatele vrátit poměrnou část dotace - u dohody o zřízení účelného pracovního místa.

---

<sup>85</sup> Účastníci uvedení v § 27, odst. 1 jsou účastníci v tzv. užším slova smyslu. V řízení na žádost bude dle § 27 odst. 1 účastníkem žadatel a další dotčené osoby, na něž se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V případě řízení z moci úřední budou účastníky osoby, jejichž práva a povinnosti budou rozhodnutím dotčeny přímo (založení, změna nebo zrušení práva či povinnosti nebo prohlášení, že právo či povinnost mají nebo nemají). Účastníkem dle § 27, odst. 2 a 3 jsou další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech a o kterých to stanoví zvláštní zákon. Jedná se o tzv. účastníky v širším slova smyslu.

<sup>86</sup> <http://spravni.juristic.cz/610095/clanek/spravni2.html>

<sup>87</sup> zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

## **ab) Dohoda o přípravě k práci**

Jde o dohodu mezi úřadem práce a osobou se zdravotním postižením a dohody mezi úřadem práce a osobami, které se na práci připravují. Příprava k práci je definována jako cílená činnost, jež směřuje k zapracování osoby se zdravotním postižením na vhodné pracovní místo a k získání znalostí, dovedností a návyků, nutných pro výkon zvoleného zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti. Provádí se individuálně na pracovištích zaměstnavatele v chráněných dílnách, na chráněných pracovních místech nebo ve vzdělávacích zařízeních.

## **ac) Dohody o poskytnutí příspěvků v rámci aktivní politiky zaměstnanosti**

Vyjma případů, kdy se příspěvek poskytuje na základě některé jiné dohody, může jít o překlenovací příspěvek osobě samostatně výdělečně činné, jež přestala být uchazečem o zaměstnání, o příspěvek zaměstnavateli na zapracování uchazeče o zaměstnání, o příspěvek zaměstnavateli na dopravu zaměstnancům či při přechodu na nový podnikatelský program.

## **b) Smlouva o závazku veřejné služby v oblasti silniční dopravy**

Závazky veřejné služby jsou provozní, přepravní a tarifní závazky ve veřejné linkové dopravě přijaté dopravcem ve veřejném zájmu za účelem zajištění dopravní obslužnosti území, které by jinak z obchodních důvodů nepřijal. Jedná se především o dopravní obslužnost malých obcí,<sup>88</sup> kde je většina dopravních linek ztrátových. Na základě této dohody se dopravci hradí prokazatelná ztráta vzniklá v důsledku plnění závazku. Účastníkem smlouvy je obec, krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností či Ministerstvo dopravy a dopravce. Souhlasem dopravce s uzavřením této smlouvy lze podmínit udělení licence k provozování linkové osobní dopravy.<sup>89</sup>

Z praxe mohu uvést příklad, kdy se dopravce s krajským úřadem na smlouvě nedohodl, zřejmě na výši prokazatelné ztráty, a již druhý den „z ekonomických důvodů“ zrušil několik ztrátových linek se vzkazem, ať se cestující obrátí na své obecní úřady.

---

<sup>88</sup> základní dopravní obslužností se myslí zajištění přiměřené dopravy pro všechny dny v týdnu z důvodů veřejného zájmu, hlavně do škol, úřadů a k lékařům včetně dopravy zpět

<sup>89</sup> zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů

Podle mého názoru naopak zrušil spoje velice vytížené, čímž způsobil občanům nemalé potíže, zřejmě ze snahy demonstrovat svou situaci. Ze strany dopravce se jednalo o zcela nekorektní postup ihned řešený ve správním řízení. Provoz linek dočasně převzala jiná dopravní společnost.

#### **c) Smlouva o závazcích veřejné služby v oblasti drážní dopravy**

Jedná se zde o podobný institut jako u silniční dopravy. Smlouvu může uzavřít obec, krajský úřad nebo Ministerstvo dopravy, a to jak v rámci celostátní i regionální dopravy, kde je podmínkou výběrové řízení, tak i u dopravy tramvajové či trolejbusové. Smlouva musí být uzavřena minimálně na dobu platnosti jízdního řádu.<sup>90</sup>

#### **d) Dohoda o ochranných podmínkách**

Pro významné lokality lze místo zřizování přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, na základě písemné dohody prohlásit území za chráněné. Účastníkem dohody je správní orgán ochrany přírody a vlastník dotčeného pozemku. Smlouva musí obsahovat vymezení ochranných podmínek chráněného území nebo památného stromu a způsob péče o něj. Předpokladem je, že ochrana pozemku bude mít formu věcného břemene,<sup>91</sup> o jehož zápis do katastru nemovitostí požádá příslušný orgán ochrany přírody.

#### **e) Dohoda o realizaci programů snižování emisí látek znečišťujících ovzduší**

Dohoda je uzavírána mezi státem nebo krajem či obcí a provozovateli stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší. Smyslem dohody je řešit problémy související s místními nepříznivými rozptylovými a klimatickými podmínkami.

---

<sup>90</sup> zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů

<sup>91</sup> zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů



Provozovatel může na základě této dohody přistoupit na plnění přísnějších emisních limitů.<sup>92</sup>

## **10.1 Subordinační smlouvy ve stavebním zákoně**

Veřejnoprávní smlouvy v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále pouze „stavební zákon“), patří mezi nejryzejší subordinační smlouvy, nebo subordinační smlouvy v pravém slova smyslu. Na rozdíl od většiny ostatních mají totiž jasně patrnou alternativu mezi správním rozhodnutím a uzavřením veřejnoprávní smlouvy, typický právě pro subordinační smlouvy.

Obecně uzavírání subordinačních veřejnoprávních smluv zmiňuje Stavební zákon již v jednom ze svých úvodních ustanoveních. Je jedním ze zjednodušujících postupů, které limitují kladení zbytečných překážek a zatěžování dotčených osob.<sup>93</sup>

### **a) Veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí**

Vykonavatel veřejné správy zastávající funkci obecného stavebního úřadu může uzavřít s žadatelem o vydání územního rozhodnutí (fyzickou nebo právnickou osobou) veřejnoprávní smlouvu a toto územní rozhodnutí jí nahradit. Nezbytný je to souhlas dotčeného orgánu (není správním rozhodnutím) a současně všech, kteří by byli účastníky územního řízení.

Tito účastníci mají díky tomu silnější postavení, než by měli v klasickém územním řízení.<sup>94</sup> Musejí být ve smlouvě uvedeni, stejně jako smluvní strany. Stavební úřad má také povinnost je s obsahem smlouvy seznámit, a to do sedmi dnů ode dne předložení návrhu veřejnoprávní smlouvy.<sup>95</sup>

Veřejnoprávní smlouvou je možné nahradit rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území, a také územní rozhodnutí o změně stavby.<sup>96</sup> Náležitosti, které musí

---

<sup>92</sup> zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů

<sup>93</sup> Viz § 4 odst. 1 stavebního zákona

<sup>94</sup> HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 189

<sup>95</sup> Podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, musí být informována i zainteresovaná občanská sdružení

<sup>96</sup> Tak se domnívá J. Staša in HENDRYCH, D. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 264

smlouva splňovat, jsou totožné předepsanými pro příslušná územní rozhodnutí,<sup>97</sup> navíc je požadována příslušná grafická dokumentace. Další náležitosti pak stanoví správní řád, který se na tyto veřejnoprávní smlouvy použije s výjimkou ustanovení § 167 odst. 3, týkajícího se rozhodnutí správního orgánu o žádosti strany nesouhlasící se zrušením veřejnoprávní smlouvy. Veřejnoprávní smlouvou lze nahradit již probíhající územní řízení. Nebudou-li pro uzavření veřejnoprávní smlouvy získány potřebné souhlasy, v dané věci bude vydáno autoritativní územní rozhodnutí.

Přínos této veřejnoprávní smlouvy je evidentní. Upřednostněná dohoda mezi stavebním úřadem, který zohledňuje spíše své, resp. veřejné zájmy, a žadatelem, který ví, jaké jsou jeho představy, vede ve většině případů ke kompromisu a spokojenosti obou stran, resp. žadatele a zbylé veřejnosti, pro kterou předmět smlouvy může znamenat nebezpečí omezení jejich zájmů.

#### **b) Veřejnoprávní smlouva nahrazující stavební povolení**

Stavebník<sup>98</sup> potřebuje ke stavbě stavební povolení. Pokud s tím dotčené orgány souhlasí, může být namísto stavebního povolení (k provedení stavby nebo terénních úprav) uzavřena veřejnoprávní smlouva mezi stavebníkem a stavebním úřadem.<sup>99</sup> K uzavření této smlouvy platí v ostatních bodech vše, co bylo řečeno u předchozí veřejnoprávní smlouvy.

## **11. Srovnání se zahraniční úpravou**

Veřejnoprávní smlouvy v Německu mají dlouhodobou tradici a praxe tam ukázala, že jejich běžné využívání má blahodárné účinky na fungování veřejné správy. Není se čemu divit, že se právě německá právní úprava stala vzorem pro naše zákonodárce při tvorbě návrhu správního řádu. Nejsem dostatečně povoláná k hodnocení zahraničního práva s ohledem na neznalost systému a souvislostí, přesto alespoň ve stručnosti a pro zajímavé srovnání některé základní body německého právního rámce pro námi zkoumané smlouvy nastíním.

---

<sup>97</sup> Viz § 16 vyhlášky č. 526/2006 Sb., o podrobné úpravě územního řízení a veřejnoprávní smlouvy

<sup>98</sup> K výkladu pojmu „stavebník“ viz § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona

<sup>99</sup> Viz § 116 stavebního zákon

V Německu je pojem veřejnoprávních smluv širší, než známe z naší teorie. Řadí do něj i smlouvy mezinárodního práva veřejného, a tedy úpravu mezinárodních vztahů, ústavněprávní smlouvy, typické pro koaliční dohody v nejvyšší politice či tzv. konkordáty, což jsou dohody mezi státem a církví o rozdělení sfér správních zájmů.

Nejdůležitější ale jsou samozřejmě veřejnoprávní smlouvy, které známe z našeho právního prostředí – myslím tím tedy smlouvy mezi správními úřady, popř. subjekty, vůči nimž veřejná správa směřuje.

Německo nás také inspirovalo v dualismu koordinačních a subordinačních smluv. Zajímavým příkladem je smlouva mezi obcí a církví o správě hřbitova. Subordinační smlouvy mají relativně širokou volnost správním orgánem upravit vztahy se subjektem veřejné správy podřízeným tam, kde je to vzhledem k povaze věci a účelu výhodné, tedy i v případě, kdy by ze zákona nebylo možné tento vztah nahradit autoritativním aktem.

Německý správní řád zná dva typy subordinačních smluv: smlouvu narovnávací a smlouvu směnnou. Narovnávací smlouvou hledají správní úřad a soukromá osoba kompromis ve vzájemně nevyřešených otázkách, především procesního charakteru za účelem zjednodušení formalit, a tím i úspory finanční – děje se tak obvykle před správními soudy. Úřad rozhodne určitým způsobem pod podmínkou, že občan nepodá opravný prostředek. Do jaké míry je smluvní vzdání se práva takového významu v souladu se zásadami právního státu, je na pováženo. Smlouvy směnné jsou založeny na podobném principu jako smlouvy narovnávací. Tady jde ale o konkrétní plnění, zpravidla ve veřejném zájmu. Přihlíží se i k tomu, aby občan nebyl znevýhodněn, oproti české zásadě účelnosti a hospodárnosti.<sup>100</sup> Německý správní úřad nesmí využít své převahy nad občanem, ale také svůj výkon vrchnostenské správy „neprodat“.<sup>101</sup> Mezi směnné smlouvy patří smlouvy např. o parkovacích místech nebo smlouvy

---

<sup>100</sup> P. Průcha píše, že „veřejnoprávní smlouvy jsou zpravidla uzavírány ve „prospěch“ jednoho ze subjektů (...), a to typicky ve prospěch subjektu veřejné správy (...). Cit. PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Brno: Doplněk, 2007. s. 310

<sup>101</sup> Cit. RYS, R. Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí. In Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. Editoři Kadečka, S.; Kliková, A.; Valachová K. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 189

o podpoře podnikatelské činnosti soukromníka výměnou za příslib opatření vedoucích k ekologizaci jeho podniku.<sup>102</sup>

„Podobně jako v českém právu je upravena možnost výpovědi, např. při podstatné změně okolností, z důvodu zabránění nebo odstranění škod vzniklých veřejnému blahu. Stejná je i možnost podpůrného použití dalších ustanovení Správního řádu a Občanského zákoníku.

Větší pozornost je v německé úpravě věnována např. otázce výkonu plnění stanovených veřejnoprávní smlouvou nebo nicotnosti veřejnoprávních smluv. Ta je posuzována stejně jako v případě smluv občanskoprávních, s odkazem na použití odpovídajících ustanovení občanského zákoníku. Další důvody nicotnosti jsou navíc stanoveny pro smlouvy subordinační tehdy, když se úřad zavázal k nepřípustnému plnění nebo by neexistovaly dostatečné důvody pro uzavření této smlouvy.

Německé veřejnoprávní smlouvy, byť se nedá říct, že by jejich úprava byla výrazně propracovanější než naše, jsou poměrně často využívány a mají delší tradici. Aplikovány jsou např. při poskytování podpor v podnikání, v právu stavebním, v právu sociálního zabezpečení apod.“<sup>103</sup>

Náležitosti veřejnoprávní smlouvy jsou v Německu téměř totožné s těmi našimi, to znamená určitost subjektů a shody jejich vůle a projevu, směodatnost předmětu smlouvy a nikoliv subjektů pro určení o jakou smlouvu jde, písemnou formu atd.

---

<sup>102</sup> Více příkladů k jednotlivým typům viz RYS, R. Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí. In Nový správní řád a místní samospráva I I . Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. Editoři Kadečka, S.; Kliková, A.; Valachová K. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 188 a násl.

<sup>103</sup> Cit. JEMELKA, L. SLOVÁČEK, J.: Veřejnoprávní smlouvy. Právní rozhledy, 2007, s. 402

## 12. Závěr

Má bakalářská práce pojednává o veřejnoprávních smlouvách. Toto téma je poměrně zajímavé a pro efektivní výkon veřejné správy je snaha o jeho objasnění velmi důležitá. Tímto institutem se zabývali již naši právní teoretikové za dob Rakouska-Uherska.

Veřejnoprávní smlouvu můžeme definovat jako dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Jejím prostřednictvím může docházet k přesunům působnosti státní správy nebo samosprávy. Veřejnoprávní smlouva je vhodný nástroj, jak adresáta veřejné správy nenásilně zapojit do plnění úkolů veřejné správy. Jestliže se pomocí veřejnoprávní smlouvy přenáší výkon státní správy mezi správními orgány, jedná se o pramen práva.

Veřejnoprávní smlouva má mnohá specifika, ale také hodně společných znaků se soukromými smlouvami. Na jedné straně obvykle stojí subjekt veřejné správy, není to však pravidlem. Jejím předmětem musí být výkon veřejné správy ve veřejném zájmu. Veřejnoprávní smlouvou je možné nahradit správním rozhodnutím. Správní orgán dokonce i po uzavření může vynutit plnění ze smlouvy vydáním správního rozhodnutí. Při uzavírání veřejnoprávních smluv se musí dbát na dodržování zásad, jsou to např. zásada účelnosti nebo zásada posuzování smlouvy podle obsahu. Obecné právní úpravy se veřejnoprávní smlouvy dočkaly teprve v roce 2006, kdy vstoupil v účinnost Správní řád. Jsou také upraveny v mnoha dalších zvláštních zákonech, pro které je Správní řád *lex generalis*.

Dá se očekávat, že i soudní praxe se ztotožní s uvedeným doktrinárním pojetím, jelikož zákonná formulace není dostatečně jednoznačná, a není tak možné dát bez pochyb za pravdu Ministerstvu vnitra, jež zastává názor, že současná úprava *de lege lata* tomuto pojetí neodpovídá. Ve své práci jsem se pokusila najít co nejvíce názorů, které se vyskytují v různých pramenech - učebnicích, odborných článcích či na internetu.

Práci jsem rozdělila do kapitol. Úvodní kapitola se týká obecných ustanovení a vysvětlení základních pojmů. V další kapitole se věnuji procesu uzavírání

veřejnoprávních smluv. Z hlediska formálních náležitostí jsou veřejnoprávní smlouvy téměř totožné se smlouvami soukromoprávními. Uplatňuje se zde dualismus nabídka-akceptace. V následujících kapitolách práce jsem rozebrala problematiku sporů, přezkoumání jejich souladu s právními předpisy, možnosti zrušení nebo výpovědi veřejnoprávních smluv.

Veřejnoprávní smlouvy dále definuji podrobně. Zabývám se jejich druhy. Dělí se na koordinační smlouvy (uzavírané mezi dvěma subjekty veřejnoprávní smlouvy), subordinační smlouvy (uzavírané mezi subjektem veřejné správy a soukromou osobou). Zvláštní kategorií jsou veřejnoprávní smlouvy mezi dvěma nebo více soukromými osobami. Pročetla jsem mnohé zvláštní právní předpisy a sepsala přehledný výčet podle umístění v nich. Především jsem se zaměřila na veřejnoprávní smlouvy v zákoně o obcích, které já osobně považuji za nejdůležitější a nejzajímavější. V závěru jsem porovnala českou právní úpravu s úpravou veřejnoprávních smluv v Německu, jelikož německá právní úprava byla pro naše zákonodárce zdrojem inspirace.

Účelem mé práce bylo představit veřejnoprávní smlouvy v reálném světle. Laická veřejnost se tak může seznámit i s jejich fungováním v běžném životě. Moje bakalářská práce naznačuje, že právní úprava není dokonalá a že veřejnoprávní smlouvy nejsou využívány vždy, jak by měly. I tak se jedná o moderní institut pomáhající veřejné správě. Umožňuje podílet se běžným občanům na správě věcí veřejných. Do budoucna lze očekávat, že význam veřejnoprávních smluv bude ještě vzrůstat.

### **13. Summary**

The topic of my work is about public law contracts. This topic is quite interesting and for effective public administration is trying to clarify a topic very important. This institute has already dealt by our legal theorists from ages of the Austro-Hungarian Empire.

Public law contract can be defined as bilateral or multilateral legal act that establishes, alters or cancels rights and obligations in the field of public law. It means there may be shifts in the activity of state administration or local government. Public law contract is appropriate tool to recipient public administration peacefully engage in the tasks of public administration. If you are using a public law contract to transfers power between government administrations, it is a source of law.

Public law contract has many differences, but also a lot of common features with private contracts. On one side is usually a public body, but it is not the rule. The object must be the performance of public administration in the public interest. Public law contract to replace the administrative decision. Even after the conclusion of the administrative authority to enforce performance of the contract issue of an administrative decision. When entering into such contracts must ensure that the principles are for example the principle of expediency or principle of assessment contracts by content. General legislation adjustment of public law contracts waited for their modification until year 2006, when the Code of Administrative Procedure entered into force. They are also regulated in many special laws for which the administrative procedure is *lex generalis*.

It can be expected that the judicial practice aligns with that doctrinal concept, since the legal wording is not clear enough, and is not possible to give without a doubt the truth of the Interior Ministry, which believes that the current regulation *de lege lata* this concept don't corresponds. In my work I tried to find as many opinions that occur in a variety of sources - books, professional articles or on the Internet.

The work is divided into chapters. The first chapter covers general provisions and explanations of basic concepts. The next chapter deals with the process of concluding public law contracts. In terms of formal requirements are almost identical to those of a public law contract to private contracts. The dualism of offer-acceptance is used here. In the following chapters I have analyzed the issue of labor disputes, review of their compliance with the law, cancellation or termination of public law contracts.

Public law contracts define in detail. I deal with their types. They are divided into a coordination agreement (made between two entities of a public law contract), subordinate agreements (concluded between public administration and private person). Special category are public law contracts between two or more private persons. I read through many special regulation and wrote down a list arranged by location in them. I focused mainly on public law contracts in the act on municipalities, which I personally consider to be the most important and most interesting. In conclusion, I compared the Czech legislation with the adjustment of public law contracts in Germany because German legislation was source of inspiration for our legislators.

The purpose of this work was to introduce a public law contract in real light. The general public can also familiarize with their functioning in everyday life. My thesis suggests that the legislation is not perfect and that public contracts are not always used as they should. Even this, it is a modern institution assisting public administration. It allows ordinary citizens to participate in public affairs. In the future, we can expect that the importance of public law contracts will still grow.



## Seznam použité literatury:

- DOLEŽAL, J. et al. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha : Linde, 2006
- GERLOCH,A.: Teorie práva, 3. rozšířené vydání, Plzeň: A. Čeněk, 2004
- GROSPÍČ, J.; VOSTRÁ, L. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: A. Čeněk, 2004
- HAVLAN,P. v kol.: Správní právo procesní. Praha: Eurolex Bohemia, 2005
- HEGENBART, M. SAKAŘ, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. Praha : C. H. Beck. 2008
- HENDRYCH, D. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006
- HENDRYCH, D. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009
- HENDRYCH, D. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012
- HENDRYCH, D. a kol.: Právní slovník, 2. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2003
- KADEČKA, S. KLIKOVÁ, A. Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z letního mezinárodního workshopu. Brno: Masarykova univerzita 2006
- KADEČKA,S. Kapitoly ze správního práva V. Praha: ASPI, 2003
- MAREK, K.; PRŮCHA, P. Nové stavební právo. Brno : Masarykova univerzita, 2007
- MASAŘÍK, J. KRICNER, V. Správní právo – obecná část. 5. aktualizované vydání. Praha: Armex Publishing s.r.o., 2008
- MASAŘÍK, J. KRICNER, V. Správní právo – obecná část. 6. aktualizované vydání. Praha: Armex Publishing s.r.o., 2011
- PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 4. doplněné a opravené vydání, Brno: Masarykova univerzita. 2001
- PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a opravené vydání, Brno: Masarykova univerzita. 2007
- SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. aktualizované a přepracované vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009
- VEDRAL, J. Správní řád komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon. 2012

### **Časopisecká literatura:**

HROZINKOVÁ, E.: Veřejnoprávní smlouvy a jejich obecná právní úprava. Justičná revue, č. 8-9 (ročník 64), 2012

JEMELKA, L. SLOVÁČEK, J.: Veřejnoprávní smlouvy. Právní rozhledy. č. 11 (ročník 15), červen 2007

JEMELKA, L. SLOVÁČEK, J.: Pár poznámek k obecné úpravě veřejnoprávních smluv. Časopis pro právní vědu a praxi. č.1 (ročník 15), duben 2007

KOLMAN, P.: Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky). Správní právo. č. 4-5 (ročník 40), červen 2007

KOLMAN, P.: Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. Právní rádce, č. 2 (ročník 19), únor 2011

KOLMAN, P.: Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. Právo pro podnikání a zaměstnání, č. 1-2 (ročník 19), únor 2010

KOLMAN, P.: Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv. Státní zastupitelství, č. 6 (ročník 9), červen 2011

MALAST, J.: K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. Správní právo. č. 6 (ročník 42), prosinec 2009

PABJANOVÁ, K.: Veřejnoprávní smlouvy a obce. Právní fórum. č. 3 (ročník 4), březen 2007

VEDRAL, J.: Nový správní řád a územní samospráva. Správní právo. č.1, 2005

VOŽENÍLEK, B. O správních dohodách. Správní právo. č. 4, 1979

### **Judikatura:**

Nález Ústavního soudu I. ÚS 41/98 ze dne 1.12. 1998

Nález Ústavního soudu II.ÚS 75/93

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10.1.2001

Vyhláška č. 503/2006 Sb., územní rozhodování

Vyhláška č. 526/2006 Sb., o podrobné úpravě územního řízení a veřejnoprávní smlouvy  
zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník

zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, musí být informována i zainteresovaná občanská sdružení

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon

zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů

zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

### **Internetové zdroje:**

<http://spravni.juristic.cz/610095/clanek/spravni2.html>

[http://www.mulouny.cz/stavebni-urad/?page\\_id=15](http://www.mulouny.cz/stavebni-urad/?page_id=15)

<http://www.mvcr.cz/soubor/zaver-82-pdf.aspx>

## Vzor

### veřejnoprávní smlouvy uzavřené obcemi

#### Čl. I

##### Smluvní strany

1. Obec K , IČO: .....  
zastoupená starostou obce .....  
adresa obecního úřadu: ....., Středočeský kraj  
příslušná do správního obvodu obce s rozšířenou působností: .....  
(dále jen „obec K“)  
a
  2. Obec T , IČO: .....  
zastoupená starostou obce .....  
adresa obecního úřadu: ....., Středočeský kraj  
příslušná do správního obvodu obce s rozšířenou působností: .....  
(dále jen „obec T“)
- na základě usnesení rady obce K (zastupitelstva obce K) č..... ze dne .....a usnesení rady obce T (zastupitelstva obce T) č. .... ze dne .....se výše uvedené smluvní strany rozhodly uzavřít tuto veřejnoprávní smlouvu (dále jen „smlouva“).

#### Čl. II

##### Předmět smlouvy a smluvní rozsah výkonu přenesené působnosti

1. V souladu s ustanovením § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, budou orgány obce T vykonávat namísto orgánů obce K v jejím správním obvodu přenesenou působnost podle zákona č. ....( např. § 53 odst. 1 zákona 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů).
2. Na základě této smlouvy budou orgány obce T místně příslušnými správními orgány v řízeních pro správní obvod obce K.
3. Správní poplatky vybírané obecním úřadem obce T při plnění této smlouvy jsou příjmem rozpočtu obce T.
4. Výnos pokut uložených obecním úřadem obce T při plnění této smlouvy je příjmem rozpočtu obce T.

5. Obec K předá do .....dnů ode dne uzavření smlouvy obci T veškerou spisovou agendu související s výkonem činností podle této smlouvy. Obec T vede po dobu platnosti této smlouvy veškerou spisovou službu související s výkonem činností podle čl. II této smlouvy.
- 6.

### Čl. III

#### Úhrada nákladů

Za výkon předmětu smlouvy v určeném rozsahu:

1. poskytne obec K ze svého rozpočtu obci T na její účet č....., vedený u ..... příspěvek ve výši .....Kč (slovy: .....Kč). Příspěvek se poskytne do .....dnů ode dne uzavření této smlouvy (příspěvek bude poskytován průběžně v pravidelných měsíčních – čtvrtletních – splátkách).
2. poskytne obec K formou výpůjčky obci T movité věci (např. 1 počítač zn. ...., 1 fax zn. ....) po dobu trvání této smlouvy potřebné k výkonu činností podle čl. II této smlouvy, a to do .....dnů ode dne uzavření této smlouvy.

*Pozn. Body č. 1 a 2 jsou možné varianty. Nemíní se tím, že tyto varianty musí být povinně splněny v každé smlouvě, ale v konkrétním případě si smluvní strany vyberou variantu, která jim bude nejlépe vyhovovat. Může být tedy zvolena jedna varianta, obě, jejich kombinace či popř. zvolena úplně jiná varianta, zde neuvedená.*

### Čl. IV

#### Doba trvání smlouvy

##### I. varianta

Tato smlouva se uzavírá na dobu určitou od jejího uzavření do .....

nebo

##### II. varianta

Tato smlouva se uzavírá na dobu neurčitou s výpovědní lhůtou ..... měsíce, která začíná běžet od prvního dne měsíce, následujícího po doručení výpovědi druhé smluvní straně.

Výpověď se vyhotoví ve dvou stejnopisech. Smluvní strana, která obdržela výpověď, zašle Krajskému úřadu Středočeského kraje jeden stejnopis výpovědi s potvrzením data převzetí.

## Čl. IV

### Závěrečná ustanovení

1. Smlouva je uzavřena dnem, kdy rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje o udělení souhlasu s uzavřením této smlouvy nabude právní moci.
2. Tuto smlouvu je možno změnit pouze písemnou dohodou smluvních stran se souhlasem Krajského úřadu Středočeského kraje.
3. Smluvní strany zveřejní tuto smlouvu bezodkladně po jejím uzavření na úředních deskách svých obecních úřadů nejméně po dobu 15 dnů.
4. Smluvní strany vyvěsí po dobu platnosti této smlouvy na svých úředních deskách sdělení o uzavření této smlouvy a jejím předmětu.
5. Přílohu k této smlouvě tvoří usnesení rady obce (zastupitelstva obce) K a usnesení rady obce (zastupitelstva obce) T o souhlasu s uzavřením této smlouvy.
6. Tato smlouva je vyhotovena ve třech výtiscích s platností originálu, přičemž jeden výtisk obdrží obec K, jeden výtisk obdrží obec T a jeden výtisk spolu s přílohou a se žádostí o souhlas s uzavřením smlouvy obdrží Krajský úřad Středočeského kraje.

V .....dne .....

.....

starosta obce K

.....

starosta obce T

**razítko se státním znakem a s názvem obce**

**razítko se státním znakem a**

**s názvem obce**

**Odbor výstavby Městského úřadu Svitavy**

**Návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby**

*Navrhovatel a stavebník*

.....  
.....

**Kontaktní údaje (telefon a email):**.....

(jméno a příjmení, datum narození, trvalé bydliště)

(název společnosti, identifikační číslo, sídlo společnosti)

*(zastoupený)*

.....

**kontaktní údaje (telefon a email):**.....

(jméno a příjmení, datum narození, trvalé bydliště)

(název společnosti, identifikační číslo, sídlo společnosti)

***n a v r h u j e***

**Městskému úřadu Svitavy, odboru výstavby, T.G. Masaryka 40/25, 568 02 Svitavy jako  
správnímu orgánu** ve smyslu § 161 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen  
„správní řád“)

***uzavření veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 116 zákona č.183/2006 Sb., o územním  
plánování a stavebním řádu (stavební zákon),***

***o provedení***

stavby

.....  
.....  
.....

na pozemku p.č. ....

v katastrálním území .....

Navrhovatel současně projevuje vůli, být tímto návrhem vázán v případě jeho přijetí ve smyslu § 163 odst. 1 správního řádu.

Dotčené orgány ve smyslu § 116 stavebního zákona s uzavřením veřejnoprávní smlouvy vyslovily souhlas.

**Přílohy návrhu:**

1. Návrh veřejnoprávní smlouvy
2. Projektová dokumentace ve dvojím vyhotovení
3. Plán kontrolních prohlídek stavby
4. Závazná stanoviska (stanoviska) dotčených orgánů, vč. jejich souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy
5. Stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury
6. Souhlasy osob s uzavřením veřejnoprávní smlouvy, které by byly účastníky řízení podle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu
7. ....

V ..... dne .....

.....

podpis navrhovatele