

**Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta**

**Vojtěch Příkopa**

**Veřejnoprávní smlouvy koordinační  
v českém právním řádu**

**Disertační práce**

**Olomouc 2018**

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma Veřejnoprávní smlouvy koordinační v českém právním řádu vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Praze dne 20. února 2018

.....  
Mgr. Vojtěch Příkopa

Děkuji vedoucímu disertační práce prof. JUDr. Vladimíru Sládečkovi, DrSc. za poskytnutou podporu a cenné informace.

# Obsah

Seznam použitých zkratk.....	8
Úvod .....	9
1 Veřejnoprávní smlouvy.....	14
1.1 Veřejné právo.....	14
1.2 Požadavky na obsah veřejnoprávních smluv .....	17
1.3 Dělení veřejnoprávních smluv .....	19
2 Veřejnoprávní smlouvy koordinační .....	24
2.1 Historie veřejnoprávních smluv koordinačních .....	24
2.1.1 Období do roku 1948.....	24
2.1.2 Období od roku 1948 do roku 1989.....	25
2.1.3 Období od roku 1989 do roku 2006.....	27
2.1.4 Období od roku 2006 do současnosti.....	29
2.2 Subjekty veřejnoprávních smluv koordinačních.....	30
2.3 Dělení veřejnoprávních smluv koordinačních .....	32
2.3.1 Dohody mezi správními orgány a organizačními složkami státu.....	33
2.3.2 Veřejnoprávní smlouvy koordinační uzavírané mezi územními samosprávnými celky.....	34
2.3.3 Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy.....	36
2.3.4 Ostatní veřejnoprávní smlouvy koordinační .....	39
2.3.5 Soukromoprávní smlouvy s veřejnoprávním prvkem.....	41
3 Uzavírání veřejnoprávních smluv.....	43
3.1 Návrh na uzavření smlouvy a jeho přijetí.....	44
3.2 Jiné způsoby uzavření veřejnoprávní smlouvy .....	47
3.3 Forma veřejnoprávní smlouvy .....	50
3.4 Publikace normativních veřejnoprávních smluv.....	51
4 Spory z veřejnoprávních smluv .....	53
4.1 Orgány příslušné k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv.....	53
4.2 Spory z veřejnoprávních smluv v judikatuře .....	58
4.3 Zhodnocení názoru zvláštního senátu .....	60
5 Přezkum veřejnoprávních smluv .....	63
5.1 Rozpor veřejnoprávních smluv s právními předpisy .....	63

5.2	Přezkumné řízení.....	66
5.3	Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení.....	68
5.4	Opravné prostředky a soudní přezkum.....	69
6	Nicotnost veřejnoprávních smluv.....	71
6.1	Justifikace nicotnosti veřejnoprávních smluv.....	72
6.2	Jakých veřejnoprávních smluv se nicotnost týká.....	73
6.3	Důvody nicotnosti veřejnoprávních smluv.....	74
6.4	Proces zjišťování nicotnosti.....	76
7	Zánik veřejnoprávních smluv.....	80
7.1	Výpověď.....	80
7.2	Zrušení veřejnoprávní smlouvy podle § 167 správního řádu.....	82
7.2.1	Podstatná změna poměrů.....	82
7.2.2	Nové skutečnosti.....	83
7.2.3	Rozpor s právními předpisy a ochrana veřejného zájmu.....	84
7.2.4	Dohoda smluvních stran.....	85
7.2.5	Řízení o zrušení veřejnoprávní smlouvy.....	86
7.3	Další způsoby zániku veřejnoprávní smlouvy.....	87
8	Veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti podle zákona o obcích.....	89
8.1	Veřejnoprávní smlouva podle § 63.....	90
8.1.1	Strany smlouvy.....	91
8.2	Veřejnoprávní smlouva podle § 66a.....	93
8.2.1	Strany smlouvy.....	94
8.3	Náležitosti smluv.....	94
8.4	Společná ustanovení.....	97
9	Veřejnoprávní smlouvy podle zákona o obecní policii.....	98
9.1	Veřejnoprávní smlouva podle § 3a.....	98
9.1.1	Strany smlouvy.....	100
9.2	Veřejnoprávní smlouva podle § 3b.....	100
9.2.1	Strany smlouvy.....	101
9.3	Náležitosti smluv.....	101
9.4	Písemné pověření.....	102
9.5	Činnost strážníků obecní policie.....	104
10	Veřejnoprávní smlouvy podle stavebního zákona.....	105
10.1	Veřejnoprávní smlouva podle § 6 odst. 2.....	105

10.1.1	Strany smlouvy .....	107
10.1.2	Náležitosti smlouvy.....	107
10.2	Veřejnoprávní smlouva podle § 190 odst. 2 .....	108
10.2.1	Strany smlouvy .....	111
11	Dohoda mezi Úřadem práce a kontaktním místem veřejné správy .....	112
11.1	Povaha dohody.....	112
11.2	Strany dohody .....	112
11.3	Náležitosti dohody .....	113
12	Veřejnoprávní smlouva o výkonu některých úkolů řídicího orgánu .....	115
12.1	Strany smlouvy .....	115
12.2	Náležitosti smlouvy.....	115
13	Veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické úřední desky .....	117
13.1	Povaha smlouvy .....	117
13.2	Strany smlouvy .....	119
13.3	Náležitosti smlouvy.....	119
14	Dohoda o stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.....	120
14.1	Povaha dohody.....	120
14.2	Strany dohody .....	122
14.3	Náležitosti dohody .....	123
15	Veřejnoprávní smlouva o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny ..	124
15.1	Povaha smlouvy .....	124
15.2	Strany smlouvy .....	125
15.3	Náležitosti smlouvy.....	126
16	Veřejnoprávní smlouvy podle zákona o pozemních komunikacích .....	127
16.1	Smlouva o výkonu dílčí správy.....	128
16.1.1	Strany smlouvy .....	129
16.1.2	Náležitosti smlouvy.....	129
16.2	Smlouva o převodu vlastnictví úseku silnice.....	130
17	Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí .....	132
17.1	Povaha smlouvy .....	133
17.2	Strany smlouvy .....	134
17.3	Náležitosti smlouvy.....	135

17.4	Subsidiární aplikace správního řádu .....	137
18	Dohoda o vytvoření společného školského obvodu spádové školy.....	140
18.1	Povaha dohody.....	140
18.2	Strany dohody .....	141
18.3	Náležitosti dohody .....	142
18.4	Obecně závazná vyhláška.....	143
19	Veřejnoprávní smlouva o účasti na zpracování a naplňování udržitelné městské strategie .....	145
19.1	Strany smlouvy .....	145
19.2	Náležitosti smlouvy.....	146
Závěr	.....	147
Bibliografie	.....	154
Shrnutí	.....	168

## Seznam použitých zkratek

Verwaltungsverfahrensgesetz – **VwVfG**

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád – **o. s. ř.**

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

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky – **Ústava**

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích – **zákon o obcích**

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – **s. ř. s.**

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád – **správní řád**

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu – **stavební zákon**

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník – **občanský zákoník**



## Úvod

Ačkoliv je smlouva institutem příznačným pro právo soukromé, nachází své uplatnění i v rámci práva veřejného, a to v podobě smlouvy veřejnoprávní. Jejich uzavírání je jednou z forem činnosti veřejné správy.

Vzhledem k tomu, že tyto se dále člení na několik dalších druhů, které se od sebe v mnohém odlišují, zejména potom svou funkcí, bude pojednáno pouze o jednom z nich, totiž o smlouvách koordinačních. Za veřejnoprávní smlouvy koordinační jsou v této práci považovány všechny smlouvy, které za účelem plnění svých úkolů podle § 160 odst. 1 správního řádu vzájemně uzavírají stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

Navzdory tomu, že se vyskytovaly již v historických právních předpisech, stále se jedná o moderní prvek veřejné správy, který v ní má své pevné místo.

To platí tím spíše, pokud se současná veřejná správa neomezuje pouze na výkon správy vrchnostenské, nýbrž plní úkoly i v rámci správy pečovatelské. Prostřednictvím veřejnoprávních smluv koordinačních totiž dochází k realizaci úkolů spadajících do obou těchto oblastí. Právě zde potom spočívá smysl označení těchto smluv jako koordinačních, jelikož na jejich základě dochází ke vzájemné spolupráci a součinnosti subjektů veřejné správy, tedy koordinaci.

Veřejnoprávní smlouvy byly předmětem zájmu odborné veřejnosti především v období přijetí správního řádu, do jehož části páté byla zakotvena jejich obecná úprava,<sup>1</sup> nicméně v posledních letech jim na stranách odborných časopisů a vědeckých publikací příliš místa věnováno není. Vzhledem k tomu, že od přijetí správního řádu uplynula již dostatečná doba, aby mohla být zhodnocena její kvalita a přínos, zaslouží si tato problematika opětovné zpracování.

Cílem této práce je tedy především provedení podrobné analýzy právní úpravy jak hmotné, tak i procesní, stejně jako analýzy rozhodovací soudní praxe. To se však pro mnohdy specifickou povahu veřejnoprávních smluv ukázalo být značně náročným úkolem, jelikož stěžejní rozhodnutí byla soudy vydávána až v průběhu její tvorby.

---

<sup>1</sup> Předchůdcem části páté správního řádu byla provizorní úprava obsažená v § 66c až § 66e zákona o obcích. Ta se však vztahovala pouze na smlouvy podle § 63 a § 66a téhož předpisu uzavírané od 12. 7. 2002 do 31. 12. 2005.

Práce si klade za cíl ověření stanovených hypotéz a zodpovězení výzkumných otázek, přičemž důraz bude směřován především na témata, kterým se česká právní věda věnuje pouze okrajově nebo vůbec. To bude realizováno prostřednictvím metody analýzy, přesněji řečeno analytického přístupu, který je kritickým a je charakterizován tak, že „*rozebírá existující právní kategorie, pojmy, instituty, či procesy. Systematizuje, zvědavě zkoumá existující škatulky, navrhuje jejich úpravu či škatulky nové, lepší. Tvoří pojmy a ideální modely. I když zůstává na půdorysu platného práva, tedy celého systému platného práva zkoumaného systematicky, jeho přidaná hodnota je zřejmá: z chaosu se snaží vytvořit řád, hledá principy společné záplavám předpisů a judikatury. Ukotvuje, třídí, pomáhá.*“<sup>2</sup>

Z tuzemské právní vědy pro mě byly v tomto ohledu v otázkách obecné teorie správního práva inspirativními práce především V. Sládečka<sup>3</sup> a autorského kolektivu vedeného D. Hendrychem,<sup>4</sup> stran aktuální právní úpravy jsem vycházel z komentáře ke správnímu řádu J. Vedrala.<sup>5</sup> Nicméně účelným bylo i seznámení se s dalšími díly, jakož i se stěžejními statěmi publikovanými v odborných časopisech. Jako nezbytná metodologická pomůcka mi při interpretaci právních předpisů a složitější právní argumentaci sloužila Metodologie nalézání práva od F. Melzera.<sup>6</sup>

Vzhledem k tomu, že při tvorbě práce byla jejím stěžejním podkladem aktuální judikatura soudů, příznačnějším by byl s jistou nadsázkou název Veřejnoprávní smlouvy koordinační v českém právním řádu a rozhodovací praxi soudů. Mimo jiné i z tohoto důvodu nebyla provedena plnohodnotná komparace s pojetím veřejnoprávních smluv koordinačních v jiném právním řádu. To však na druhou stranu neznamená, že práce opomíjí německou právní úpravu, z níž ta česká obsažená ve správním řádu vychází. Stejně tak bylo čerpáno i z německy psané odborné literatury.

Na tomto místě je vhodné učinit poznámku stran terminologie, jelikož jen málokterý institut má nejen v právní vědě, ale taktéž i v právním řádu tolik ekvivalentů názvů jako právě veřejnoprávní smlouva. V teorii se používá také označení veřejné smlouvy, správněprávní smlouvy, správní dohody, nebo pouze dohody či smlouvy. Starší judikatura Nejvyššího správního soudu užívala taktéž termínu úmluva. Současný Nejvyšší správní soud naopak pracuje s pojmem veřejnoprávní smlouva.

---

<sup>2</sup> BOBEK, M. Výzkum v právu: Reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence*, 2016, č. 6, s. 4.

<sup>3</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s.

<sup>4</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s.

<sup>5</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1458 s.

<sup>6</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. 304 s.

I když je zřejmě nejpřesnější termín správněprávní smlouva, který je užíván v teorii německé a rakouské,<sup>7</sup> tedy v právních řádech těch států, které patří s právním řádem českým do stejné právní rodiny, v této práci bude v souladu s jejím názvem a s úpravou ve správním řádu nadále užíváno termínu veřejnoprávní smlouva. Pokud bude výjimečně užito pojmu jiného, bude to zejména z důvodů stylistických nebo při doslovné citaci.

Práce se skládá ze tří částí členěných na kapitoly, kterých je celkem devatenáct. Jejich počet je důsledkem množství veřejnoprávních smluv koordinačních obsažených ve zvláštních zákonech, jejichž zevrubná analýza byla nezbytná k zodpovězení výzkumných otázek, zejména potom první a třetí.

První část tvoří dvě kapitoly, které se postupně zabývají teoretickým vymezením veřejnoprávních smluv, charakteristikou a dělením veřejnoprávních smluv koordinačních.

Až do přijetí úpravy části páté správního řádu, která se věnuje právě veřejnoprávním smlouvám, byla jejich definice záležitostí pouze právní vědy. Ta byla téměř neměnná od jejich charakteristiky provedené J. Hoetzelem, podle něhož „*smlouvou veřejnou se tvoří, mění neb ruší veřejnoprávní poměr. Jinak věc formulovati nelze.*“<sup>8</sup>

Obdobně veřejnoprávní smlouvu vymezuje i § 159 odst. 1 správního řádu, který ji definuje jako dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.

Veřejnoprávní smlouvy koordinační jsou v § 160 odst. 1 správního řádu definovány jako smlouvy, které za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírají stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou uvedené osoby vzájemně uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

Územní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon.

Výzkumnou otázkou tedy je, zda se veřejnoprávní smlouvy koordinační dělí do kategorií, které lze systematicky uspořádat. Hypotéza ověřovaná v první a druhé kapitole zní:

---

<sup>7</sup> Srov. MAYER, F. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Stuttgart: Bocberg – Verlag, 1977. s. 192. ADAMOVICH, L. K.; FUNK, B. CH. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien: Springer – Verlag, 1984. s. 274.

<sup>8</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 257.

**Veřejnoprávní smlouvy koordinační se dělí do několika kategorií, které lze systematicky uspořádat.**

Druhá část odráží aktuální úpravu veřejnoprávních smluv ve správním řádu. Ta se sice vztahuje univerzálně na všechny veřejnoprávní smlouvy bez rozdílu, nicméně její podrobné zpracování bylo nezbytné jednak proto, že bez ní by nebylo téma uchopeno zcela, jednak také z důvodu, že konkrétní ustanovení obsahují zvláštní pravidla právě pro veřejnoprávní smlouvy koordinační.

V této části je postupně pojednáno o ustanoveních § 163 až § 169 správního řádu s výjimkou § 168, který na veřejnoprávní smlouvy koordinační nikterak nedopadá, a § 170. Toto ustanovení umožňuje při postupu podle části páté správního řádu také obdobné užití jeho části první, přiměřené užití části druhé a především přiměřené užití občanského zákoníku. Vzhledem k tomu, že se občanský zákoník vztahuje na různorodé otázky veřejnoprávních smluv, jevílo se praktičtější o důsledcích aplikace § 170 správního řádu pojednat vždy v konkrétních kapitolách.

Třetí kapitola se tak věnuje samotnému vzniku veřejnoprávních smluv, tedy jejich uzavírání, a čtvrtá sporům z těchto smluv vyplývajících.

Na pátou kapitolu zabývající se přezkumem veřejnoprávních smluv plynule navazuje šestá, která pojednává o jejich nicotnosti.

Druhá část práce je završena kapitolou sedmou, která se příznačně zabývá zánikem veřejnoprávních smluv. V ní je kromě důvodů zániku vyplývajících ze správního řádu věnována dostatečná pozornost též těm, které jsou upraveny v občanském zákoníku.

Proto se nabízí otázka, zda je právní úprava veřejnoprávních smluv v části páté správního řádu ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám koordinačním komplexní. Hypotéza ověřovaná v těchto kapitolách je:

**Právní úprava veřejnoprávních smluv v části páté správního řádu je ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám koordinačním komplexní.**

Třetí část tvořená dvanácti kapitolami je potom věnována konkrétním veřejnoprávním smlouvám obsaženým v českém právním řádu, které jsou podle názoru autora a také podle většinového názoru tuzemské právní vědy označovány jako koordinační.<sup>9</sup> Tyto kapitoly nyní budou z důvodu plynulosti textu uvedeny pouze telegraficky, přičemž konkrétní smlouvy

---

<sup>9</sup> HÁLOVÁ, M. Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy. *Právník*, 2012, č. 3, s. 255 a násl. SLÁDEČEK, V. *Op. cit.* s. 182. STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Op. cit.* s. 170.

budou spolu s právními předpisy, v nichž jsou obsaženy, blíže vymezeny právě až v příslušných kapitolách.

Osmá kapitola je zaměřena na zřejmě nejužívanější veřejnoprávní smlouvy koordinační, tedy ty obsažené v zákoně o obcích a po ní následující devátá kapitola podrobně analyzuje smlouvy upravené v zákoně o obecní policii.

Desátá kapitola patří veřejnoprávním smlouvám zakotveným ve stavebním zákoně. Stručnější jedenáctá a dvanáctá kapitola se potom věnují méně frekventované dohodě mezi Úřadem práce a kontaktním místem veřejné správy a veřejnoprávní smlouvě o výkonu některých úkolů řídicího orgánu.

Teoreticky velmi spornou veřejnoprávní smlouvu o provozování elektronické úřední desky navazující na předchozí kapitoly obsahuje kapitola třináctá.

Čtrnáctá kapitola se potom zabývá dohodou o stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, patnáctá veřejnoprávní smlouvou o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny a šestnáctá kapitola zpracovává smlouvy podle zákona o pozemních komunikacích.

Veřejnoprávní smlouvy obsažené v následujících kapitolách mají zvláštní charakter, jelikož se jedná o smlouvy směřující k dosažení určitého společného cíle.

Často využívanou je smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí, o níž pojednává kapitola sedmnáctá, v jejímž rámci je rozebrána i dohoda o zpracování společného plánu odpadového hospodářství. Obdobnou povahu má též dohoda o vytvoření společného školského obvodu obsažená v kapitole osmnáctá, stejně jako dohoda o účasti na zpracování a naplňování udržitelné městské strategie, jíž se věnuje kapitola devatenáctá.

Z uvedeného je patrné, že český právní řád obsahuje množství veřejnoprávních smluv koordinačních, přičemž jenom těch uzavřených na základě zákona o obcích bylo podle statistiky zveřejněné Ministerstvem vnitra k 1. 2. 2017 uzavřeno více než 7.000. Navzdory tomuto obrovskému číslu je však k dispozici pouze několik soudních rozhodnutí týkajících se tohoto smluvního druhu. To vede k poslední výzkumné otázce, a to zda je právní úprava veřejnoprávních smluv koordinačních ve zvláštních právních předpisech dostatečná a teoreticky vyhovující. Hypotéza ověřovaná v této části tedy je:

**Právní úprava veřejnoprávních smluv koordinačních obsažená ve zvláštních právních předpisech je dostatečná a teoreticky vyhovující.**

Práce vychází z právní úpravy platné a účinné k 1. 1. 2018.

# 1 Veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouva je jednou z forem činnosti veřejné správy, která se od těch ostatních odlišuje zejména tím, že ke svému vzniku vyžaduje souhlasný projev vůle nejméně dvou subjektů.

Je nesporné, že veřejné právo se neskládá pouze z norem kogentních, nýbrž jak jednotlivcům, tak veřejným korporacím ponechává při plnění jejich úkolů vždy ještě dostatečnou míru volnosti.<sup>10</sup> Je tomu tak především proto, že „[z]ákon si netroufá upravit všech podrobností, nemůže předvídati všech eventualit, pro věc samu nebylo by s prospěchem, kdyby určitá otázka mohla být řešena jen jediným způsobem, úprava taková mohla by být přímo nerozumná.“<sup>11</sup>

Obecná úprava veřejnoprávních smluv je obsažena v části páté správního řádu v § 159 až § 170, přičemž se jedná o jejich první ucelenou regulaci na našem území. Svou částečně hmotněprávní povahou může působit v jinak procesním předpisu poněkud cizorodě, avšak dle důvodové zprávy ke správnímu řádu nebylo jiného řešení, než zařadit příslušná obecná ustanovení právě do správního řádu, jelikož správní právo obecné hmotněprávní úpravy zpravidla nezná.<sup>12</sup>

Veřejnoprávní smlouva je v § 159 odst. 1 správního řádu definována jako *dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*.<sup>13</sup> Rozhodující pro pojmání určité smlouvy jako veřejnoprávní tedy není to, jak je v právním předpise, který její uzavření předpokládá, označena, ale to, jaký je její skutečný obsah. Obsahem veřejnoprávní smlouvy musí být totiž právě úprava práv a povinností v oblasti veřejného práva.<sup>14</sup>

## 1.1 Veřejné právo

Mnohdy však není snadné z důvodu neostré hranice mezi právem veřejným a soukromým s jistotou určit, do jaké oblasti daná smlouva skutečně spadá. K odlišení

---

<sup>10</sup> PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní. Část první. Všeobecná část práva správního*. Praha: Nákladem jednoty právnické, 1905. s. 113.

<sup>11</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 254.

<sup>12</sup> Důvodová zpráva ke správnímu řádu <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>> [2. 1. 2018].

<sup>13</sup> Velmi podobně definuje veřejnoprávní smlouvu i § 54 VwVfG, podle něhož může být veřejnoprávní vztah založen, změněn nebo zrušen na základě veřejnoprávní smlouvy.

<sup>14</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 38/2013-53 ze dne 7. 11. 2013.

soukromého a veřejného práva se přitom užívají čtyři základní teorie, a to zájmová, organická, mocenská a metoda právní regulace.

Pro teorii zájmovou, která je spojena s Ulpianem, je určujícím hlediskem zájem, který je právem sledován. Ten může být buď veřejný, nebo soukromý. Podle zájmu, kterého se týkají, se přiřazují právní normy nebo právní vztahy buď k právu soukromému, nebo veřejnému.<sup>15</sup> Problémem však může být určení, co je ještě zájmem soukromým a co již zájmem veřejným.

Druhou teorií je teorie organická, která klade důraz na to, zda se právní subjekt ocitá v určitém právním poměru z důvodu svého členství v některém veřejném svazku. Pokud je tomu tak, jedná se o právní normu nebo právní vztah veřejnoprávní, pokud nikoliv, je na místě hovořit o právní normě nebo právním vztahu soukromoprávním.<sup>16</sup>

Teorie mocenská, k níž se hlásí Ústavní soud,<sup>17</sup> vychází z různého postavení zúčastněných subjektů, tedy zda jsou účastníci v poměru rovnosti, nebo nadřazenosti a podřazenosti. „*Proto jsou pro tyto právní subsystemy typické i různé způsoby jednání. Zatímco pro veřejné právo je typická jednostranná regulace, pro právo soukromé je typickým nástrojem smlouva.*“<sup>18</sup> Pro toto dělení je však kamenem úrazu právě veřejnoprávní smlouva, v rámci níž, ač se jedná nepochybně o institut práva veřejného, mají její strany postavení rovné.<sup>19</sup> Podle většinového stanoviska právní vědy na tyto problémy mocenská teorie nepamatuje, a proto není ani ona způsobilá být samostatným kritériem pro rozlišení práva soukromého a veřejného.<sup>20</sup>

Je však třeba mít na paměti, že vedle ostatních je i této metody využíváno především tehdy, je-li povaha smlouvy nejasná. Týká-li se však veřejnoprávní smlouva zřetelně a nepochybně výkonu veřejné moci a je uzavírána mezi dvěma subjekty veřejné správy, je oním rozlišujícím kritériem právě prvek veřejné moci. Mnohdy tak může postačovat pouhá analýza obsahu veřejnoprávní smlouvy a již nebude nutné přistupovat k vzájemnému postavení jejích stran. To je totiž pouze jedním z projevů teorie mocenské.

---

<sup>15</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 33.

<sup>16</sup> SLÁDEČEK, V. *Op. cit.* s. 33.

<sup>17</sup> SLÁDEČEK, V. Dualismus práva v rozhodnutích Ústavního soudu. In HANDRLICA, J. (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. s. 49 – 50.

<sup>18</sup> MELZER, F.; TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 – 117*. Praha: Leges, 2013. s. 31.

<sup>19</sup> „...strany veřejnoprávní smlouvy jsou si rovny při jejím sjednávání i jejích změnách a ukončení.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 19/2013-130 ze dne 18. 7. 2013).

<sup>20</sup> MELZER, F.; TÉGL, P. a kol. *Op. cit.* s. 33.

Tomu odpovídá i tzv. teorie výhradního práva užívaná německou právní vědou, podle níž je právní norma součástí práva veřejného tehdy, pokud zakládá, mění nebo ruší výhradní právo anebo povinnost pro orgán veřejné moci. Jinými slovy tedy tím, kdo je z takového právního vztahu oprávněným nebo povinným, je pouze orgán veřejné moci.<sup>21</sup>

Metoda právní regulace přenesená ze sovětské právní vědy, charakterizovaná jako specifický způsob právního regulování vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního poměru na formování jeho obsahu, je potom pouhou reformulací teorie mocenské.<sup>22</sup>

Na jejím základě bylo zvláštním senátem dovozeno, že smlouva o závazku veřejné služby v linkové dopravě je veřejnoprávní subordinační,<sup>23</sup> zatímco dohoda podle § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, ve znění pozdějších předpisů, kterou uzavírají vlastníci provozně souvisejících vodovodů nebo kanalizací, má povahu soukromoprávní.<sup>24</sup>

Uplatnění této metody pro první ze smluv je zřejmě odůvodněné, ovšem u dohody podle zákona o vodovodech a kanalizacích se jeví jako diskutabilní, jelikož je zcela pominuta otázka veřejného zájmu.

Vzhledem k tomu, že ani jedna z uvedených teorií není sama o sobě dostatečnou pro stanovení jednoznačného výsledku, dospívá německá nauka k tomu, že je nutné respektovat všechny zmíněné teorie v jejich kombinaci. Uvedený postup sice může být právně dogmaticky pochybný, zdá se však být potud nasnadě, že každá z uvedených teorií obsahuje přílehlavé jádro. Veřejný zájem, nadřazené postavení jedné strany právního vztahu vůči druhé a vztah k veřejné moci totiž mnohdy veřejné právo definují právě až v souhrnu.<sup>25</sup>

Tyto jednotlivé znaky přitom nemusí být splněny zároveň všechny, nýbrž postačí, aby se vyskytovaly v takovém počtu a míře, že výsledek daného postupu bude jednoznačně ukazovat, o jaký obor práva se v konkrétní situaci jedná.<sup>26</sup> V tomto případě tak hovoříme o nauce o typu a srovnávání typů,<sup>27</sup> která se začíná prosazovat i v české právní teorii. Proto by měla být brána v úvahu vedle ostatních přinejmenším jako alternativa.

---

<sup>21</sup> HERC, T. Všeobecná úprava veřejnoprávních zmluv v německom práve. *Justičná revue*, 2011, č. 1, s. 127.

<sup>22</sup> MELZER, F.; TÉGL, P. a kol. *Op. cit.* s. 36 – 37.

<sup>23</sup> Usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 31/2007-82 ze dne 21. 5. 2008. V § 8 odst. 5 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, ve znění pozdějších předpisů, je však z důvodu praktických problémů při řešení sporů z těchto smluv stanoveno, že smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících není veřejnoprávní smlouvou.

<sup>24</sup> Usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 24/2008-21 ze dne 24. 6. 2009.

<sup>25</sup> MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 9. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 1994. s. 38.

<sup>26</sup> MELZER, F.; TÉGL, P. a kol. *Op. cit.* s. 38.

<sup>27</sup> BYDLINSKI, F. *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*. 2. vydání. Wien; New York: Springer – Verlag, 1991. s. 543 a násl.



Zejména kombinace teorie mocenské a zájmové povede u většiny veřejnoprávních smluv koordinačních ke spolehlivému výsledku.<sup>28</sup>

Ačkoliv § 159 odst. 1 správního řádu hovoří v souvislosti s veřejnoprávními smlouvami o úpravě práv a povinností v oblasti veřejného práva, neznamená to ještě, že by bylo možno je snad uzavírat ve všech jeho odvětvích. Je totiž nesporné, že pojmem veřejné právo se má na mysli spíše pouze právo správní, a to včetně práva sociálního zabezpečení, práva finančního či práva životního prostředí jako jeho oborů zvláštních,<sup>29</sup> nebo ještě lépe veřejnou správu.

## 1.2 Požadavky na obsah veřejnoprávních smluv

Prvním z požadavků na obsah veřejnoprávní smlouvy je dle § 159 odst. 2 správního řádu její soulad s právními předpisy. Těmito jsou zákony, zákonná opatření Senátu, mezinárodní smlouvy, nařízení jakožto abstraktní akty veřejné správy, obecně závazné vyhlášky obcí a krajů a hl. m. Prahy, stejně jako primární právo Evropské unie, nařízení a směrnice.

Ač formálně nejsou právním předpisem, obdobnou povahu jako ony mají též další prameny práva.

To platí zejména o obecných zásadách právních stanovených judikaturou Evropského soudního dvora<sup>30</sup> a dle některých autorů<sup>31</sup> i o nálezech Ústavního soudu.<sup>32</sup>

Tentýž charakter mají i rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů.<sup>33,34</sup>

Za pramen práva bývá rovněž považováno i opatření obecné povahy, přestože toto podle výslovného znění § 171 správního řádu právním předpisem není.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> Obdobně HERC, T. *Op. cit.* s. 127.

<sup>29</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1243. HORZINKOVÁ, E. *Veřejnoprávní smlouvy a jejich obecná právní úprava. Justičná revue*. 2012. č. 8-9. s. 1075.

<sup>30</sup> SLÁDEČEK, V. *Op. cit.* s. 74.

<sup>31</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 21.

<sup>32</sup> „...obecné soudy musí respektovat ústavněprávní výklady Ústavního soudu, tj. jím vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral, jednoduše řečeno, následovat precedenty.“ (Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007).

<sup>33</sup> Podle § 5 odst. 5 je pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, jakož i pro všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a soudy.

<sup>34</sup> „...rozhodnutí zvláštního senátu má právní účinky *inter partes* i *erga omnes*. Zavazuje nejen strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, nýbrž i precedenčně dopadá na všechny obdobné případy.“ (Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1743/10 ze dne 23. 11. 2010).

<sup>35</sup> SLÁDEČEK, V. *Op. cit.* s. 68.

V příslušné kapitole této práce také bude dovozeno, že charakter právního předpisu mají též některé veřejnoprávní smlouvy koordinační.<sup>36</sup>

Avšak z důvodu úspornosti textu a jeho srozumitelnosti bude právní předpis jako zastřešující pojem užíván i nadále.

Pro případ, že bude veřejnoprávní smlouva uzavřena s právními předpisy v rozporu, může to vést k jejímu zrušení v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu. Naopak dostane-li se s nimi smlouva do rozporu až v průběhu svého trvání, jedinou možností, jak tuto formálně odklidit, je její zrušení dle § 167 správního řádu.

Kromě toho, že veřejnoprávní smlouva nesmí být rozporná s právními předpisy, nesmí je ani obcházet. Je zřejmé, že inspirací byl v tomto ohledu § 39 zákona č. 40/1964, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož byl neplatný každý právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporoval zákonu nebo jej obcházel anebo se přičil dobrým mravům.

Obcházení zákona potom představuje případy, kdy strany zkouší dosáhnout účelu zakázaného právního jednání prostřednictvím jiného, které ovšem výslovně zakázáno není. Jinými slovy představuje případy, kdy je úkon konstruován atypickým způsobem tak, že z hlediska jazykového výkladu nespadá pod určité ustanovení zákona, avšak spadá pod jeho *ratio*. Jde tak o případy, kdy je účel právního jednání v rozporu s účelem zákona.<sup>37</sup>

Vzhledem k tomu, že účel zákona se tedy již považuje za jeho součást a rozpor s účelem zákona je současně rozporem se zákonem, v moderní právní vědě ztrácí institut obcházení zákona na významu.<sup>38</sup> To je potom důvodem, proč tento pojem neužívá v žádném svém ustanovení ani nový občanský zákoník.

Avšak „někdy může být účelné důležité pravidlo použít opakovaně a lze se pak dovolávat starého římského úsloví *superfluum non nocet (nadbytečné neškodí)*“,<sup>39</sup> což je zřejmě i případ úpravy části páté správního řádu. Proto se jeví vhodné v tomto ohledu její znění zachovat.

Třetím požadavkem, který musí mít smluvní strany při uzavírání veřejnoprávní smlouvy na paměti, je její soulad s veřejným zájmem. Tento pojem je obdobně jako jeho synonyma v podobě obecného zájmu a zájmu obecně prospěšného<sup>40</sup> příliš vágní na to, aby

---

<sup>36</sup> Nález Nejvyššího správního soudu sp. zn. 15.638/21 ze dne 23. 11. 1921.

<sup>37</sup> MELZER, F. *Právní jednání a jeho výklad*. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2009. s. 124.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. s. 80.

<sup>40</sup> SYLLOVÁ, J. In SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SUCHÁNEK, R.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 355.

mohl být nějak konkrétněji definován. Je tomu tak proto, že „*pojmem veřejný zájem používaný ve správním řádu je prázdná množina, které dávají obsah až příslušné zákony, z nichž jednotlivé veřejné zájmy vyplývají.*“<sup>41</sup>

Těmito tak mohou být např. zájem na ochraně přírody a krajiny, zájem na řádném fungování veřejné správy, zájem na dodržování veřejného pořádku, zájem na ochraně zdraví atd. V souhrnu snad lze tedy konstatovat, že se jedná o zájem na hájení takových hodnot, které představují předpoklad *řádneho společenského soužití*.<sup>42</sup>

Zvláštních pravidel při uzavírání veřejnoprávní smlouvy jsou potom nuceny dbát správní orgány. Kromě účelnosti musí být podle § 159 odst. 3 správního řádu cílem takové veřejnoprávní smlouvy též plnění úkolů veřejné správy, aniž je ovšem zároveň snížena její důvěryhodnost. Lze tak vzít za svůj závěr, podle něhož „*stát ani jako smluvník veřejný nesmí jednati libovolně, nýbrž musí i tu docilovati takového účimu, který podle rozvážného úsudku pokládá se zřetelem na veřejné zájmy za nejlepší.*“<sup>43</sup>

### 1.3 Dělení veřejnoprávních smluv

Správní řád upravuje v § 160 až § 162 tři typy veřejnoprávních smluv, a to smlouvy *koordinační (§160), subordinační (§ 161) a smlouvy mezi osobami, které by byly účastníky správního řízení, kdyby takové řízení probíhalo (§162).*

Koordinační smlouvy mezi sebou mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat jako subjekty veřejné správy stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

Na tuto obecnou úpravu potom navazují zvláštní právní předpisy zakotvující konkrétní smlouvy. Vzhledem k tomu, že jejich problematice se věnuje podrobně následující kapitola, omezíme se na tomto místě pouze na několik jejich příkladů. Těmi mohou být zejména veřejnoprávní smlouvy týkající se výkonu přenesené působnosti obcí podle § 63 a § 66a zákona o obcích nebo veřejnoprávní smlouva týkající se plnění úkolů obecní policie podle § 3a zákona o obecní policii.

---

<sup>41</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1327. „*Někdy bude třeba hledati odpověď v bedlivém rozboru celého obsahu a úmyslu zákona.*“ HOETZEL, J. *Zájmy veřejné*. In HÁCHA, E.; HOETZEL, J.; LAŠTOVKA, K.; HOBZA, A.; WEYR, F. (eds.). *Slovník veřejného práva československého*. Sv. V. [U-Ž]. Reprint původního vydání z roku 1929. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 578.

<sup>42</sup> MELZER, F.; TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 – 117*. Praha: Leges, 2013. s. 59.

<sup>43</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 257.

Za pozornost jistě stojí, že dvě koordinační smlouvy obsahuje přímo sám správní řád, přičemž se jedná o smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup podle § 26 odst. 3 a smlouvu o provozování elektronické podatelny podle § 37 odst. 6.

Od smlouvy koordinační je třeba odlišovat smlouvu subordinační, kterou může v případě zákonného zmocnění uzavřít správní orgán s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Tuto veřejnoprávní smlouvu lze přitom uzavřít i po zahájení takového řízení, a pokud se tak stane, správní orgán je usnesením zastaví. Podmínkou její účinnosti je ovšem souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Vhodnými příklady jsou veřejnoprávní smlouvy nahrazující některá územní rozhodnutí podle § 78a a veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení podle § 116 stavebního zákona nebo množství dohod na podporu zaměstnanosti podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.<sup>44</sup>

Proto by se mohlo zdát, že tyto smlouvy lze uzavírat pouze namísto vydání správního rozhodnutí. To však podle Nejvyššího správního soudu neplatí zcela, jelikož zákon uvádí, že veřejnoprávní smlouva může být uzavřena i namísto vydání rozhodnutí, tedy nikoliv pouze namísto vydání rozhodnutí.<sup>45</sup>

Podle Nejvyššího správního soudu lze přičítat pouze nedokonalosti právní úpravy, pokud pro případ neuzavření veřejnoprávní smlouvy neobsahuje možnost vést správní řízení a vydat správní rozhodnutí. Ani tato nedokonalost nicméně nemůže být důvodem pro vynětí takové smlouvy z režimu správního řádu.

Příkladem je zejména dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů podle § 21 zákona č. 20/1987, o státní památkové péči, ve znění pozdějších

---

<sup>44</sup> K dalším subordinačním smlouvám viz zejména STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 174 a násl.

<sup>45</sup> „Gramatický výklad § 161 správního řádu proto podporuje závěr, že toto ustanovení dopadá také na subordinační smlouvy, kterými se přímo nenahrazuje správní rozhodnutí jako explicitně upravená alternativa k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Do věcné působnosti tohoto ustanovení budou tedy spadat všechny veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi správním orgánem na straně jedné a osobou, která by byla účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo správní řízení - tedy jsou-li předmětem smlouvy práva a povinnosti, o nichž by za normálních okolností bylo nutné vést správní řízení. Určující je charakter těchto práv a povinností, nikoliv to, že aktuální právní úprava s vedením správního řízení o těchto právech a povinnostech explicitně počítá. Rozhodující je tedy to, že smlouva není úkonem, který by závisel toliko na svobodné vůli smluvních stran, nýbrž alternativou autoritativního aktu, který je v podobných případech tradičním a převažujícím způsobem regulace vztahů.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 99/2011-73 ze dne 26. 10. 2011). Totožně i usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 62/2012-49 ze dne 21. 8. 2014 a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 4180/2014 ze dne 10. 12. 2015.

předpisů, nebo smlouva o poskytnutí dotace podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů.

Posledním druhem veřejnoprávní smlouvy upravené ve správním řádu je smlouva, kterou mohou za účelem převodu nebo způsobu výkonu jejich práv a povinností uzavřít ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou.

Smlouvu je možno uzavřít však pouze tehdy, nevyklučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak, přičemž k jejímu vzniku je nezbytným souhlas správního orgánu, který posuzuje soulad jejího obsahu s právními předpisy a veřejným zájmem. Správní orgán může k takové veřejnoprávní smlouvě i přistoupit, což má stejný důsledek, jako kdyby k jejímu uzavření udělil souhlas.

Na rozdíl od smluv subordinačních lze tyto smlouvy uzavírat bez výslovného zákonného zmocnění.<sup>46</sup> Jejich cílem je nahradit poměrně složité a formální správní řízení méně formální dohodou stran uzavřenou se souhlasem správního orgánu.<sup>47</sup>

Podle odborné literatury<sup>48</sup> se jedná zejména o smlouvu podle § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, na základě níž může dojít k převodu povinností na úseku požární ochrany<sup>49</sup> nebo smlouvu podle § 11 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.<sup>50</sup>

Tutéž povahu by měla mít i smlouva o převodu dobývacího prostoru upravená v § 27 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, ve znění pozdějších předpisů,<sup>51</sup> což opakovaně dovodil Nejvyšší soud.<sup>52</sup> S tím jsou však zcela v rozporu závěry Nejvyššího správního soudu,

---

<sup>46</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1275. Opačně HORZINKOVÁ, E. *Op. cit.* s. 1079.

<sup>47</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 81/2012 ze dne 9. 12. 2015.

<sup>48</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 185.

<sup>49</sup> Právnícké osoby a podnikající fyzické osoby plní povinnosti na úseku požární ochrany ve všech prostorách, které užívají k provozování činnosti. Za plnění povinností na úseku požární ochrany u právníckých osob odpovídá statutární orgán a u podnikajících fyzických osob tyto osoby nebo jejich odpovědný zástupce. Provozuje-li činnost v prostorách více právníckých osob nebo podnikajících fyzických osob, plní povinnosti na úseku požární ochrany na místech, která užívají společně, vlastník těchto prostor, není-li smlouvou mezi nimi sjednáno jinak. Součástí smlouvy musí být i určení osoby odpovědné za plnění povinností na úseku požární ochrany.

<sup>50</sup> Nestanoví-li vodoprávní úřad jinak, může oprávněný umožnit výkon svého povolení k nakládání s vodami i jinému.

<sup>51</sup> Organizace může smluvně převést dobývací prostor na jinou organizaci po předchozím souhlasu obvodního báňského úřadu.

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 81/2015 ze dne 9. 12. 2015 a rozsudek sp. zn. 29 Cdo 1376/2014 ze dne 30. 6. 2016.

jelikož ten považuje tuto smlouvu naopak za smíšený institut soukromoprávní povahy.<sup>53</sup> Názory odborné literatury však přisvědčují postoji Nejvyššího soudu.<sup>54</sup>

S ohledem na specifickou povahu některých dalších veřejnoprávních smluv, které lze jen s obtížemi podřadit pod takto vymezené základní druhy, je zřejmé, že jejich kategorizace provedená správním řádem není vyčerpávající a není vyloučeno, aby zvláštní zákony upravovaly další typy,<sup>55</sup> což může v důsledku vést k problémům při posuzování jejich charakteru.<sup>56</sup>

Za příklad mohou sloužit smlouvy o prohlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky uzavírané mezi vlastníkem pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody (§ 39 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).<sup>57</sup> Tyto smlouvy totiž nenahrazují správní rozhodnutí jako smlouvy subordinální, ale právní předpis.<sup>58</sup>

Další smlouvy sice bývají zpravidla zařazovány mezi druhy upravené správním řádem, jejich účinky však jsou zcela jiné, než předpokládá definice obsažená v jeho § 159 odst. 1. To je zejména případ dohody o vytvoření dobrovolného svazku obcí podle § 49 zákona o obcích a dohody o sloučení a připojení obcí podle § 19 téhož právního předpisu.

Ani dohoda o vytvoření dobrovolného svazku obcí, ani dohoda o sloučení obcí totiž nevede k založení, změně nebo zániku práv a povinností v oblasti veřejného práva, nýbrž primárně směřuje ke vzniku zcela nové právnické osoby veřejného práva za současného zániku slučovaných obcí v případě druhé dohody. V důsledku dohody o připojení obce potom žádná osoba sice nevzniká, pro změnu však dochází k zániku obce připojované.

Definice obsažená v § 159 odst. 1 správního řádu tedy míří spíše na veřejnoprávní smlouvy obligální, kdy právu jedné strany odpovídá zpravidla povinnost strany druhé. Z nyní uvedeného je ovšem zřejmé, že v právním řádu existují i veřejnoprávní smlouvy jiné. Zákonná definice tedy není všeobdobíjající, proto i v současnosti nezbyvá než souhlasit s tím,

---

<sup>53</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 83/2014-38 ze dne 24. 7. 2014 a rozsudek č. j. 9 As 186/2014-50 ze dne 4. 6. 2015.

<sup>54</sup> MALAST, J. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*, 2009, č. 6, s. 343. VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1274.

<sup>55</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 38/2013-53 ze dne 7. 11. 2013.

<sup>56</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 98/2013-22 ze dne 28. 11. 2013.

<sup>57</sup> SLÁDEČEK, V. *Op. cit.* s. 184.

<sup>58</sup> Národní přírodní rezervaci a národní přírodní památku vyhláší Ministerstvo životního prostředí vyhláškou [§ 28 odst. 1 a § 35 odst. 1 ve spojení s § 79 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny], přírodní rezervaci a přírodní památku vyhláší nařízením rada kraje (§ 33 odst. 1 a § 36 odst. 1 ve spojení s § 77a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny).

že „otázka veřejnoprávních smluv patří k nejspornějším partím práva veřejného vůbec a správního práva zvláště.“<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech: Zároveň studie k pojmu veřejné správy*. Praha: Bursík & Kohout, 1907. s. 67 a násl.

## 2 Veřejnoprávní smlouvy koordinační

Ještě než přistoupíme k podrobnému výkladu současné právní úpravy veřejnoprávních smluv koordinačních, bude vhodné alespoň ve stručnosti a telegraficky připomenout jejich historický vývoj a souvislosti.

### 2.1 Historie veřejnoprávních smluv koordinačních

#### 2.1.1 Období do roku 1948

Ačkoliv na našem území historicky neexistovala žádná ucelená právní regulace veřejnoprávních smluv obdobná té současné, ve zvláštních zákonech se jejich konkrétní hmotněprávní úpravy vyskytovaly.

Obecné otázky veřejnoprávních smluv jakož i jejich třídění tak byly výhradně předmětem právní vědy, přičemž zřejmě nejúplnější pojednání o nich podává J. Hoetzel. Ten dělil veřejnoprávní smlouvy na ty uzavírané mezi *a)* státem a občanem, *b)* mezi veřejnoprávními svazy, a to tehdy, když tyto osoby činily dohody o uspořádání věcí, které tvořily součást jejich veřejnoprávní působnosti, a *c)* mezi soukromými osobami.<sup>60</sup>

Tentýž autor zároveň pojímal veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi veřejnoprávními svazy z širšího hlediska, přičemž ty, které se dle stávající právní úpravy v § 160 správního řádu označují jako koordinační, tvořily pouze jejich výseč.

Za pozornost stojí, že pro tuto oblast typické smlouvy o společném výkonu působnosti na úrovni obcí byly umožněny již v období monarchie, a to na základě čl. VII zákona č. 18/1862 ř. z., jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní, který stanovil, že *každá obec má toho vůli, spojit se v příčině působnosti samostatné i také působnosti přenesené, s obcí jinou, by měly společné řízení svých záležitostí.*

Obecní zřízení však nebylo tvořeno pouze tímto zákonem, v jednotlivých zemích jej provádělo moravské zřízení obecní č. 4/1864 mor. z. z., slezské zřízení obecní č. 17/1863 slez. z. z. a české zřízení obecní č. 7/1864 čes. z. z. Rozdíly mezi těmito předpisy však byly minimální, proto bude dále vycházeno pouze z českého obecního zřízení.<sup>61</sup>

Podle jeho § 93 se mohly jednotlivé obce v rámci jednoho okresu spojit za účelem společné správy svých záležitostí, a to jak v působnosti přenesené, tak i samostatné. Svou

<sup>60</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 258.

<sup>61</sup> K tomu srov. FLÖGEL, J. *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*. Praha: Československá obec samosprávná, 1932. s. 5 a násl.



povahou se jednalo o obdobu veřejnoprávních smluv v § 63 a § 66a zákona o obcích, byť ty se mohou týkat výhradně působnosti přenesené.

Na základě tohoto ustanovení se však mohly obce také spojit např. k vedení společné pamětní knihy obecní jako projevu působnosti samostatné.<sup>62</sup>

K realizaci některých svých potřeb a zájmů, jejichž ochranu a prosazení obce v současnosti uskutečňují prostřednictvím dobrovolného svazku obcí, bylo pro změnu možno využít úpravy § 95 českého zřízení obecního, která umožňovala obcím zřízení společného ústavu.<sup>63</sup>

Zatímco zřízení společné knihovny speciálního rázu<sup>64</sup> mělo ještě povahu ústavu bez právní osobnosti, sdružení obcí ve vodovodní svaz k provedení a udržování skupinových vodovodů již bylo právní osobou s právem nabývat práv a zavazovat se.<sup>65</sup>

Kromě těchto spadaly do téže oblasti smluv mezi veřejnoprávními svazy také smlouvy o změně hranic obcí, jakož i jejich slučování.<sup>66</sup> Naopak někteří autoři tyto smlouvy řadili do kategorie svébytné.<sup>67</sup> I bez nich se však jednalo o nejbohatší zdroj veřejnoprávních smluv vůbec.<sup>68</sup>

To však platilo pouze do 9. května 1948, kdy byla přijata nová ústava, která znamenala likvidaci jak parlamentní demokracie, tak i územní samosprávy,<sup>69</sup> bez jejíž přítomnosti jsou veřejnoprávní smlouvy mezi veřejnoprávními svazy a v jejich rámci smlouvy koordinační jen stěží životný institut.

## 2.1.2 Období od roku 1948 do roku 1989

Protože na našem území v následujících čtyřiceti letech kromě státu nefigurovaly prakticky žádné jiné subjekty veřejné správy obdobné těm současným, bylo zároveň vyloučeno, aby mezi nimi docházelo k uzavírání veřejnoprávních smluv imanentních demokratickému státu zaručujícímu samosprávu. Pokud již právní řád výjimečně obsahoval

---

<sup>62</sup> § 1 nařízení č. 211/1921 Sb., kterým se provádí zákon o pamětních knihách obecních, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>63</sup> *Jest-li několik obcí za příčinou některých potřeb působnosti své ke společným ústavům spojeno aneb spojilo-li by se budoucně několik obcí k takovým ústavům společným, zůstávají se jim, aby si zřídily orgány ku správě ústavů takových a aby vyměřily, co k působnosti orgánů těch náležeti má.*

<sup>64</sup> § 10 zákona č. 430/1919 Sb., o veřejných knihovnách obecních, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>65</sup> § 17 zákona č. 49/1931 Sb., o státním fondu vodohospodářské meliorace, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>66</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 258.

<sup>67</sup> PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní. Část první. Všeobecná část práva správního*. Praha: Nákladem jednoty právníkové, 1905. s. 116.

<sup>68</sup> HOETZEL, J. *Op. cit.* s. 258.

<sup>69</sup> KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 107.

možnost uzavírat jim obdobné smlouvy, jednalo se zpravidla pouze o dohody v rámci státu nebo mezi státem a družstevními nebo jinými společenskými organizacemi.

Tyto tzv. společenské organizace byly např. ve srovnání se zaniklými veřejnoprávními korporacemi zájmové samosprávy z hlediska svého postavení a vztahů ke státním orgánům poměrně svérázným subjektem veřejné správy a postupem času na ně byly přenášeny některé agendy státní správy.<sup>70</sup>

Problematika veřejnoprávních smluv byla v tomto období ve srovnání s tím předchozím právní vědou opomíjena, když snad jedinou výjimkou je stat' B. Voženilka z roku 1979 publikovaná ve Správním právu.<sup>71</sup>

Příkladem z té doby budiž smlouva podle § 37 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů, kterou mohl uzavřít národní výbor s jiným národním výborem, státními, družstevními nebo jinými společenskými organizacemi o společném použití prostředků, šlo-li o plnění jejich společných úkolů.

Za zmínku stojí i úprava § 9 a § 10 nařízení č. 92/1978 Sb., o zřizování a provozu předškolních zařízení socialistickými organizacemi, ve znění pozdějších předpisů, podle níž mohl místní národní výbor smluvně zaručit pro děti pracovníků socialistických organizací, které neprovozovaly závodní nebo družstevní předškolní zařízení, určitý počet míst v nich, a to na základě příspěvku na jejich budoucí výstavbu, vybavení a provoz. Dále bylo možno dohodnout i to, že počet míst pro děti pracovníků socialistických organizací v předškolních zařízeních místní národní výbor zaručí na základě zajištění jejich provozu ze strany těchto socialistických organizací v podobě poskytnutí kuchařek, uklízeček, pradelen, topičů a dalších.

Obdobu současných veřejnoprávních smluv, avšak pouze v rámci státu, potom obsahoval zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, a to v § 119 odst. 2. Šlo-li o stavbu nebo opatření, která se měla uskutečnit v územním obvodu více krajů, mohly se okresní národní výbory dohodnout, který stavební úřad provede řízení a vydá rozhodnutí. V téměř totožné úpravě redukované ovšem pouze na stavby či opatření uskutečňované v územním obvodu více okresů namísto krajů bylo dané ustanovení účinné až do 30. 6. 1998.

---

<sup>70</sup> VEDRAL, J. Správní právo. In: BOBEK, M.; MOLEK, P.; ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita, 2009. s. 616.

<sup>71</sup> VOŽENÍLEK, B. O správních dohodách. *Správní právo*. 1979. č. 4. s. 193 – 204.

### 2.1.3 Období od roku 1989 do roku 2006

Důležitým mezníkem po listopadových událostech roku 1989 bylo přijetí ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, jímž došlo nejen ke zrušení soustavy národních výborů jako orgánů státní správy, nýbrž i k obnově územní samosprávy na ústavní úrovni.<sup>72</sup>

Na tuto úpravu potom navázal zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, který již obsahoval jak dohodu o sloučení obcí (§ 10), tak především možnost obcí v rámci téhož okresu uzavřít mezi sebou dohodu o zabezpečení výkonu přenesené působnosti (§ 23 odst. 1).<sup>73</sup> K těmto dohodám od 1. 7. 1992 potom přistoupila i ta o změně hranic obcí, jak vyplývalo z § 14 odst. 1 písm. k) téhož předpisu.

Od téhož data mohly obce podle § 20a vytvářet i dobrovolné svazky obcí, nicméně v té době ještě jako právnické osoby soukromého práva v podobě zájmového sdružení právnických osob podle § 20f zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

S účinností od 1. 7. 1998 bylo v důsledku novelizace § 118 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, také nově umožněno obcím, které byly stavebním úřadem, aby uzavřely se souhlasem okresního úřadu dohodu s jinou obcí, že budou tuto působnost vykonávat i pro ni.

Uvedený zákon o obcích byl poté s účinností od 12. 11. 2000 nahrazen zákonem o obcích současným, který zvolil ve svém původním znění namísto smluvního převodu výkonu přenesené působnosti mezi obcemi k témuž účelu v § 63 formu nařízení okresního úřadu vydaného k návrhu sousedících obcí. Tento stav byl změněn až v souvislosti s reformou veřejné správy, kdy v důsledku novely provedené zákonem č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon o obcích, byla s účinností od 12. 7. 2002 do zákona o obcích začleněna ustanovení § 63 a § 66a v jejich současném znění.<sup>74</sup>

V témže roce byl do zákona o obecní policii začleněn i § 3a upravující smlouvu, na jejímž základě může obecní policie jedné obce plnit i úkoly na území obce jiné, která obecní policii nezřídila.

---

<sup>72</sup> KADEČKA, S. *Op. cit.* s. 115.

<sup>73</sup> Zvláštní úpravu potom až do roku 2002 obsahoval § 53 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, podle něhož mohla obec v případě absence podmínek pro projednávání přestupků uzavřít dohodu o zabezpečení jejich projednávání s obcí jinou.

<sup>74</sup> Od počátku účinnosti zákona v něm potom byly obsaženy také dohody o sloučení a připojení obcí (§ 19), resp. změně jejich hranic (§ 26), stejně jako úprava dobrovolného svazku obcí tentokrát již jako právnické osoby veřejného práva (§ 49 až § 53).

Právě v této době se začala veřejnoprávním smlouvám opětovně věnovat i právní věda. Jedním z důvodů byl jistě i ten, že spolu s výše uvedenými smlouvami byla do zákona o obcích poněkud nesystémově zapracována též některá obecná pravidla pro jejich uzavírání (§ 66c) a publikaci (§ 66e odst. 3 a 4), jakož i změnu (§ 66d odst. 1), rušení (§ 66d odst. 2) a řešení sporů z nich (§ 66d odst. 3 a 4).

Ustanovení vládního návrhu novely zákona o obcích o veřejnoprávních smlouvách pro výkon státní správy<sup>75</sup> byla totiž provázána s obecnými ustanoveními o veřejnoprávních smlouvách obsaženými v souběžně předloženém a projednávaném návrhu správního řádu.<sup>76</sup> Návrh tohoto zákona však Poslaneckou sněmovnou schválen nebyl, v důsledku čehož bylo v zájmu aplikovatelnosti uvedených ustanovení o veřejnoprávních smlouvách v zákoně o obcích nutné upravit alespoň rámcově pravidla pro jejich uzavírání. To se stalo na základě pozměňovacího návrhu Senátu, který byl následně schválen Poslaneckou sněmovnou.<sup>77</sup>

Inspiračním zdrojem této první obecné úpravy veřejnoprávních smluv byl právě nepřijatý návrh správního řádu, který se v tomto ohledu svou koncepcí a obsahem téměř nelišil od toho současného.<sup>78</sup>

Za pozornost stojí, že jak ve vládním návrhu k nepřijatému správnímu řádu, tak ještě i v tom pozdějším, který stál na počátku legislativního procesu, jenž byl ukončen přijetím současného správního řádu, byla za veřejnoprávní smlouvu původně považována též dohoda o smíru, kterou mohli uzavřít účastníci sporného řízení. V průběhu legislativního procesu bylo toto ustanovení z návrhu zákona ale bez náhrady vypuštěno.

Stejně tak byla v obou návrzích veřejnoprávní smlouva považována za exekuční titul, a to po vzoru německého VwVfG. Přímou v rámci úpravy veřejnoprávních smluv bylo navrhováno ustanovení, podle něhož by byla vykonatelnou každá účinná veřejnoprávní smlouva. Vykonatelnost měla být potom pozastavena zahájením řízení o sporu z takové smlouvy nebo řízení o jejím zrušení.

Nicméně z tohoto záměru sešlo<sup>79</sup> a za exekuční titul je považováno až rozhodnutí, kterým je rozhodnuto o sporu z veřejnoprávní smlouvy, nebo správním orgánem schválený smír opět v rámci sporného řízení.

---

<sup>75</sup> Sněmovní tisk 1156, rok 2001. <<http://snemovna.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1157&CT1=0>> [2. 1. 2018].

<sup>76</sup> Sněmovní tisk 1070, rok 2001. <<http://snemovna.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1070&CT1=0>> [2. 1. 2018].

<sup>77</sup> VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2 – 3, s. 83.

<sup>78</sup> MIKULE, V. Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 9, s. 1.

<sup>79</sup> RIGEL, F. In POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 515.

Český zákonodárce hledal inspiraci v § 61 VwVfG, podle něhož se každá smluvní strana může podřídit okamžitému výkonu povinnosti vyplývající z veřejnoprávní smlouvy, avšak pouze v případě smluv subordinačních.<sup>80</sup> Omezení vykonatelnosti povahou veřejnoprávní smlouvy již ovšem návrh zákona na rozdíl od toho německého neobsahoval, když toto vyplývalo pouze z důvodové zprávy.

Předestřené řešení má svůj smysl zejména v situaci, kdy může subordinační veřejnoprávní smlouva nahradit jakékoliv správní rozhodnutí, jak je tomu právě v Německu. Nikoliv však za situace, může-li být subordinační veřejnoprávní smlouva uzavřena pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon, a pokud tak již stanoví, jedná se zpravidla o oprávnění adresáta veřejné správy, nežli o ukládanou povinnost.

Dobrým příkladem by za současné právní úpravy však mohla být dohoda o náhradě škody nahrazující vydání správního rozhodnutí podle § 111 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.<sup>81</sup>

#### **2.1.4 Období od roku 2006 do současnosti**

V následujícím volebním období Poslanecké sněmovny byla vláda se svým návrhem správního řádu i přes jisté peripetie<sup>82</sup> již úspěšná a provizorní obecná úprava veřejnoprávních smluv tak byla s účinností od 1. 1. 2006 nahrazena částí pátou nového správního řádu vyhlášeného ve sbírce zákonů pod č. 500/2004 Sb.

---

<sup>80</sup> Srov. BONK, H. J. In STELKENS, P.; BONK, H. J.; SACHS, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2001. s. 2040 a násl.

<sup>81</sup> O náhradě škody rozhoduje služební orgán, pokud nedojde k dohodě o její náhradě. Dohoda o náhradě škody musí být uzavřena písemně, jinak je neplatná.

<sup>82</sup> MIKULE, V. Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 9, s. 1.

## 2.2 Subjekty veřejnoprávních smluv koordinačních

Obecná úprava veřejnoprávních smluv koordinačních je obsažena v § 160 správního řádu, jehož odst. 1 stanoví, že stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy.

Prvním z výčtu subjektů v § 160 odst. 1 správního řádu oprávněných k uzavírání veřejnoprávních smluv koordinačních je symbolicky stát, jelikož se jedná o nejdůležitější subjekt veřejné správy.<sup>83</sup>

Pokud vystupuje jako účastník právních vztahů, a to bez ohledu na to, zda se jedná o právní vztahy soukromoprávní či veřejnoprávní, je považován v souladu s § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, za právnickou osobu. Stát se skládá z organizačních složek, které za něj jednájí prostřednictvím svého vedoucího, což platí i v případě uzavírání veřejnoprávních smluv.

Vedle státu jsou oprávněny veřejnoprávní smlouvy koordinační uzavírat též ostatní veřejnoprávní korporace, mezi něž je nutno vedle korporací územních řadit i veřejnoprávní korporace profesní,<sup>84</sup> byť je třeba uznat, že uzavírání veřejnoprávních smluv nebude patřit do jejich tradiční náplně.

Naopak veřejnoprávní korporace v podobě územních samosprávných celků jsou zdaleka nejpočetnějšími účastníky těchto veřejnoprávních smluv, a to jak z důvodu svého množství, tak i s ohledem na širokou paletu příležitostí, které jim k tomu právní úprava poskytuje.

Veřejnoprávní korporací je nepochybně také dobrovolný svazek obcí vytvořený podle § 49 zákona o obcích.

Dalšími subjekty, které jsou ze zákona oprávněny k uzavírání tohoto druhu veřejnoprávních smluv, jsou všechny ostatní právnické osoby zřízené zákonem. Jedná se o různorodou skupinu právnických osob, do níž budou bez nároku na úplnost spadat

---

<sup>83</sup> SLÁDEČEK, V. *Op. cit.* s. 256.

<sup>84</sup> Např. Česká advokátní komora zřízená zákonem č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora zřízené zákonem č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů. Právní povaze České advokátní komory se věnuje např. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 105/2012-132 ze dne 11. 12. 2014 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 21/2004-38 ze dne 4. 5. 2005.

zejména veřejné vysoké školy a další vykonavatelé veřejné správy, z nichž lze jmenovat např. Všeobecnou zdravotní pojišťovnu,<sup>85</sup> Českou národní banku,<sup>86</sup> Českou televizi,<sup>87</sup> Český rozhlas<sup>88</sup> a Českou tiskovou kancelář.<sup>89</sup> Nicméně obdobně jako u profesních komor, ani u těchto právnických osob uzavírání veřejnoprávních smluv koordinačních v rámci jejich činnosti příliš očekávat nelze.

Poslední skupinou subjektů, které mohou za účelem plnění svých úkolů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy uzavírat veřejnoprávní smlouvy koordinační, jsou potom právnické a fyzické osoby. Tyto osoby budou vystupovat jako tzv. nepřímí vykonavatelé veřejné správy, a to zejména při výkonu správního dozoru.

V případě fyzických osob půjde konkrétně o lesní stráž,<sup>90</sup> mysliveckou stráž,<sup>91</sup> rybářskou stráž<sup>92</sup> a stráž přírody.<sup>93</sup> Jak fyzická, tak i právnická osoba může potom na základě oprávnění uděleným a osvědčení vydaným krajským úřadem provozovat stanici technické kontroly.<sup>94</sup>

Pro tyto fyzické a právnické osoby by se mohlo jevit praktickým využití především veřejnoprávní smlouvy o provozování elektronické úřední desky podle § 26 odst. 3 správního řádu nebo veřejnoprávní smlouvy o provozování elektronické podatelny podle § 37 odst. 6 správního řádu. I tyto osoby jsou totiž správními orgány, které musí v souladu s příslušnými ustanoveními zákona zajistit zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup a přijímání podání v elektronické podobě.

---

<sup>85</sup> Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>86</sup> Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>87</sup> Zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>88</sup> Zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>89</sup> Zákon č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>90</sup> § 38 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>91</sup> § 12 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>92</sup> § 14 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>93</sup> § 81 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>94</sup> § 54 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

### 2.3 Dělení veřejnoprávních smluv koordinačních

Veřejnoprávní smlouva koordinační je tedy definována prostřednictvím subjektů, jež se při plnění svých úkolů rozhodly ke vzájemné spolupráci, součinnosti, tedy *koordinaci*.<sup>95</sup> Tyto subjekty mohou k jejich uzavření přistoupit ovšem pouze tehdy, vykonávají-li zároveň působnost v oblasti veřejné správy.

Tato působnost se potom může týkat jak výkonu veřejné moci, tak i veřejné správy pečovatelské povahy, jelikož jako působnost může být stanoveno také plnění úkolů nevyrchnostenského charakteru.<sup>96</sup> Ke správě vrchnostenské a správě fiskální tak přistupuje správa pečovatelská. Ta si právě pro svou rozmanitost žádá širokého repertoáru nástrojů, zahrnujícího jak prostředky soukromého práva, tak prostředky práva veřejného,<sup>97</sup> přičemž jedním z nich je nepochybně také veřejnoprávní smlouva.

Tomuto širšímu pohledu potom nikoliv náhodou odpovídá právě úprava části páté správního řádu. Ustanovení § 159 odst. 1 totiž omezuje možnost uzavírání veřejnoprávních smluv na oblast veřejného práva, nikoliv na oblast vrchnostenské veřejné správy. V tomto ohledu je tak část pátá určitým rozšířením základní působnosti správního řádu podle jeho § 1 odst. 1.<sup>98</sup>

Kromě těchto veřejnoprávních smluv upravuje § 160 správního řádu ve svých odst. 5 a 6 dále smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy a veřejné moci. Ty však mohou být uzavírány pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon. „*Požadavek výslovného zákonného zmocnění, kterým je omezena smluvní svoboda subjektů veřejné správy uzavírat koordinační veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon veřejné moci, ať již v rámci státní správy nebo územní samosprávy, plyne z ústavního principu legality, podle něhož lze veřejnou moc vykonávat jedině na základě zákona a v jeho mezích.*“<sup>99</sup>

Týkají-li se potom takové smlouvy pouze výkonu státní správy, je k jejich uzavření potřebný navíc ještě souhlas nadřízeného správního orgánu.

Přestože byla ustanovení části páté správního řádu do značné míry inspirována německým správním řádem, ten zvláštní úpravu veřejnoprávních smluv koordinačních

---

<sup>95</sup> Ve Slovníku spisovného jazyka českého je koordinace definována jako *harmonická spolupráce složek něčeho*. <<http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=koordinace&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>> [6. 12. 2017]. Ve Slovníku cizích slov potom jako *optimální spolupráce*. Kolektiv autorů a konzultantů. *Slovník cizích slov*. Praha: Encyklopedický dům, 1998. s. 186.

<sup>96</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 264.

<sup>97</sup> Usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 6/2008-66 ze dne 1. 10. 2008.

<sup>98</sup> Usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 31/2007-82 ze dne 21. 5. 2008.

<sup>99</sup> HÁLOVÁ, M. Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy. *Právník*, 2012, č. 3, s. 261.



nepodává. To sice neznamená, že nejsou v německém právním řádu obsaženy, jejich obecná úprava však v zákoně schází.<sup>100</sup> Veřejnoprávní smlouvy koordinační jsou tedy uzavírány pouze na základě všeobecného zmocnění § 54 VwVfG, jelikož dominantním typem je v Německu smlouva subordinační.<sup>101</sup> Ani právní teorie jim nevěnuje tolik pozornosti, jelikož nejsou problematičké.<sup>102</sup>

### 2.3.1 Dohody mezi správními orgány a organizačními složkami státu

Od veřejnoprávních smluv koordinačních je ovšem třeba pečlivě odlišovat dohody, které mohou podle § 160 odst. 3 správního řádu uzavírat správní orgány, které jsou organizačními složkami státu, a to jak mezi sebou navzájem, tak i s jinými orgány veřejné moci, popřípadě s jinými organizačními složkami státu.

Účelem zakotvení této úpravy bylo předejít tomu, aby nadále nedocházelo k situacím, kdy organizační složky státu mezi sebou uzavírají podle občanského zákoníku dohody směřující k zabezpečení jejich úkolů vyplývajících z kompetenčního zákona.<sup>103</sup>

Ačkoliv § 160 odst. 3 hovoří také o jiných orgánech veřejné moci, je třeba jimi rozumět pouze orgány státu. Pokud by totiž byly stranou takové dohody orgány různých subjektů, nebyla by smlouva uzavírána mezi orgánem státu a orgánem jiné veřejnoprávní korporace, ale mezi dvěma subjekty veřejné správy, což by vedlo ke vzniku klasické veřejnoprávní smlouvy podle § 160 odst. 1 správního řádu. Proto tímto způsobem mohou být uzavírány dohody pouze v rámci státu jako jednoho subjektu.<sup>104</sup>

Při uzavírání těchto dohod jakož i při dalších postupech se užijí ustanovení části páté správního řádu upravující veřejnoprávní smlouvy obdobně. Spory z nich potom podle § 160 odst. 4 řeší správní orgán nejbližše společně nadřízený správním orgánům, které jsou jejich stranami. Není-li takového správního orgánu, řeší spor v dohodě ústřední správní úřadu nadřízené těmto správním orgánům.

Vhodným příkladem může být dohoda podle § 6 odst. 1 zákona č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ve znění pozdějších předpisů, v níž se

---

<sup>100</sup> BONK, H. J. In STELKENS, P.; BONK, H. J.; SACHS, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2001. s. 1877.

<sup>101</sup> HERC, T. Všeobecná úprava veřejnoprávních smluv v německém práve. *Justičná revue*, 2011, č. 1, s. 127.

<sup>102</sup> RYS, R. Veřejnoprávní smlouvy v zahraničí. In KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 188.

<sup>103</sup> Důvodová zpráva ke správnímu řádu <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>> [2. 1. 2018].

<sup>104</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1260.

tento úřad může dohodnout s příslušnou organizační složkou, že bude jednat v řízení před soudem, rozhodčím orgánem, správním úřadem nebo jiným orgánem ve věci týkající se majetku namísto této příslušné organizační složky.

K uzavření dohod, jimiž se pouze upravuje vzájemná spolupráce mezi jednotlivými orgány či organizačními složkami státu, však není zapotřebí zvláštního zákonného zmocnění, nejedná-li se ovšem o převod kompetencí. V tomto ohledu lze odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu, podle něhož jakákoli dohoda stanovující věcnou působnost správních orgánů odchylně od zákona by byla s ohledem čl. 79 odst. 1 Ústavy, dle něhož lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, protiústavní a nelze ji v této části aplikovat.<sup>105</sup>

To však na druhou stranu neznámá, že dohoda jako celek je nezákonná nebo že by správní úřady nemohly takovou dohodu ve smyslu společné, resp. koordinované interní směrnice k výkladu jednotlivých zákonných ustanovení *secundum et intra legem* uzavřít. Nelze jí však měnit působnost správních úřadů *contra* ani *praeter legem*.

Vzhledem k tomu, že se úprava části páté správního řádu pro tyto dohody užívá obdobně, nebude jim dále v textu věnována zvláštní pozornost.

### **2.3.2 Veřejnoprávní smlouvy koordinační uzavírané mezi územními samosprávnými celky**

Zvláštní pozornost věnuje správní řád v § 160 odst. 6 uzavírání veřejnoprávních smluv mezi územními samosprávnými celky, které se týkají plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci. Tyto smlouvy lze ovšem uzavírat pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon.

Právo na samosprávu přísluší obcím jako územním samosprávným celkům na základě čl. 8 a čl. 101 odst. 1 Ústavy, přičemž do jeho sféry obecně spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejich občanů. Za takové Ústavní soud označil zejména zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochranu životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti a územní rozvoj obce.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 30/2013-53 ze dne 29. 4. 2014. Obdobně též nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003.

<sup>106</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007.

S ohledem na povahu těchto smluv se proto k jejich uzavření již nevyžaduje žádného zvláštního souhlasu správního orgánu, dostatečným je tedy vedle zákonného zmocnění pouze souhlasné prohlášení vůle smluvních stran v zákonem předepsané formě.

Za příklad jsou odbornou literaturou<sup>107</sup> uváděny veřejnoprávní smlouvy podle § 3a a § 3b zákona o obecní policii.

Obec, která obecní policii nezřídila, může v souladu s § 3a zákona o obecní policii s jinou obcí nacházející v témže vyšším územním samosprávném celku, která ji naopak zřídila, uzavřít veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené zákonem i na území obce, která obecní policii nemá.

Obdobně může být podle § 3b zákona o obecní policii uzavřena starostou obce, na jejímž území je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu, se starostou jiné obce veřejnoprávní smlouva o poskytnutí strážníků k plnění konkrétních úkolů právě na území obce krizovým stavem dotčené.

S účinností od 1. 1. 2018 může být tato smlouva uzavřena mezi starosty obcí také tehdy, je-li na území jedné z nich pořádána veřejnosti přístupná sportovní, kulturní nebo obdobná společenská akce, v souvislosti s níž lze předpokládat účast většího počtu osob.

Všechny tyto smlouvy se však mohou týkat jak výkonu působnosti samostatné, tak i přenesené. Proto mohou sloužit za příklad tohoto typu smlouvy výlučně tehdy, bude-li jejich předmětem pouze výkon první z nich. Zároveň se jedná o případy jediné, jelikož další obdobnou veřejnoprávní smlouvu právní řád neobsahuje.

Na druhou stranu ne všechna samostatná působnost územních samosprávných celků je výkonem veřejné moci, v důsledku čehož tedy ne všechny veřejnoprávní smlouvy jimi uzavírané spadají pod režim § 160 odst. 6 správního řádu.<sup>108</sup> Příkladem může být smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí podle § 49 až § 53 zákona o obcích<sup>109</sup> nebo dohoda o vytvoření společného školského obvodu spádové školy uzavřená v souladu s § 178 odst. 2 písm. c) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1267.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> Opačně HORZINKOVÁ, E. Veřejnoprávní smlouvy a jejich obecná právní úprava. *Justičná revue*, 2012, č. 8 – 9, s. 1077.

<sup>110</sup> Dále také školský zákon.

### 2.3.3 Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy

Zvláštní úprava se vztahuje podle § 160 odst. 5 správního řádu též na smlouvy, jejichž předmětem je výkon *státní správy*.

Tyto smlouvy mohou na rozdíl od těch předchozích uzavírat všechny osoby, o nichž se zmiňuje § 160 odst. 1 správního řádu, tedy jak stát, tak i veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem, jakož i právnické a fyzické osoby, vykonávající-li zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti státní správy. Uzavření této smlouvy s fyzickou či právnickou osobou, která takovou působnost nevykonává, je tedy zapovězeno.<sup>111</sup>

Tato veřejnoprávní smlouva může být dále uzavřena pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon. Je to tedy zákon, který přikazuje užití určité formy správní činnosti zejména tehdy, má-li mít jednání správního orgánu právní důsledky pro fyzickou či právnickou osobu, a rovněž tehdy, kdy by jeho postup mohl vést k omezení či zásahu do práv a svobod. Na druhé straně však zákon může připustit či ponechat na vůli správních orgánů, aby v rámci jim stanovené působnosti při plnění veřejných úkolů použily forem dalších.<sup>112</sup> Mimo jiné právě i veřejnoprávních smluv.

Posledním požadavkem, kterým je podmíněno uzavření této smlouvy, je souhlas nadřízeného správního orgánu, který ji a její obsah posuzuje z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Taková veřejnoprávní smlouva je potom uzavřena až dnem, kdy souhlas správního orgánu nabude právní moci. Udělený souhlas má podobu rozhodnutí vydaného ve správním řízení, jehož účastníky budou podle § 27 odst. 1 správního řádu smluvní strany veřejnoprávní smlouvy, která má být uzavřena.<sup>113</sup>

V tomto ohledu se jedná o zvláštní případ kontraktačního procesu, přičemž shodný projev vůle stran tvoří pouze první právní skutečnost potřebnou pro vznik smlouvy.<sup>114</sup>

Těmito veřejnoprávními smlouvami jsou potom především smlouvy podle § 63 a § 66a zákona o obcích.

Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou v souladu § 63 zákona o obcích uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat tuto přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce nebo jiných obcí, které jsou účastníkem takové veřejnoprávní smlouvy.

---

<sup>111</sup> Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 12/2008-67 ze dne 2. 4. 2008 a č. j. 7 As 39/2007-66 ze dne 24. 4. 2008.

<sup>112</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 12/2008-67 ze dne 2. 4. 2008.

<sup>113</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1289.

<sup>114</sup> HULMÁK, M. *Uzavírání smluv v civilním právu*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 43.

Podle § 66a zákona o obcích potom mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce nebo jiných obcí s rozšířenou působností, ty obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu.

Do téže kategorie náleží smlouvy podle § 3a a § 3b zákona o obecní policii, týkají-li se pouze přenesené působnosti.

Pod ustanovení § 160 odst. 5 správního řádu spadají podle některých autorů<sup>115</sup> i veřejnoprávní smlouvy podle § 6 odst. 2 stavebního zákona, přestože se jedná o smlouvy *sui generis*. Obdobou povahu měla do 31. 12. 2017 zřejmě i smlouva podle § 190 odst. 2 téhož předpisu.

Obec, jejíž obecní úřad není úřadem územního plánování, ale vykonává část jeho působnosti, může v souladu s § 6 odst. 2 stavebního zákona uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí v témže správním obvodu obce s rozšířenou působností, s tím, že bude tuto působnost vykonávat i pro tuto obec.

Podle § 190 odst. 2 stavebního zákona pak mohla obec, jejíž obecní úřad je obecním stavebním úřadem, uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu.

Tento druh smluv se od těch předchozích liší tím, že působnost v rámci veřejné správy vykonává vždy pouze jejich smluvní strana jedna. Nejvyšší správní soud se ovšem vyslovil v tom smyslu, že minimálně povaha smlouvy o výkonu působnosti stavebního úřadu byla totožná jako u smluv podle zákona o obcích.<sup>116</sup>

Další smlouvou je dohoda uzavíraná podle § 7a zákona č. 435/2000 Sb., o zaměstnanosti, na základě níž může Úřad práce činit úkony prostřednictvím kontaktního místa veřejné správy. Za veřejnoprávní smlouvu spadající do této kategorie je nezbytné považovat i smlouvu o výkonu některých úkolů řídicího orgánu podle § 18 odst. 15 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů. Také tyto smlouvy se totiž dotýkají přenosu části působnosti na jiný subjekt veřejné správy.

---

<sup>115</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 170 – 171.

<sup>116</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2016-40 ze dne 30. 3. 2017.

### 2.3.3.1 Normativní povaha veřejnoprávních smluv

Ačkoliv se od sebe mohou více či méně odlišovat dokonce i veřejnoprávní smlouvy spadající do téže kategorie, jedno mají ty upravené v § 160 odst. 5 a 6 správního řádu přece jen společné. Prostřednictvím všech totiž dochází k nahrazení obecně závazného pravidla chování obsaženého v právním předpisu autonomním pravidlem odlišným, majícím však tytéž normativní účinky. Zahraniční literatura v té souvislosti hovoří výslovně o předpisech, které mohou být usmlouvány dohodou a jež jsou příznačné právě pro oblast veřejného práva, v níž se vzácně vyskytují.<sup>117</sup>

To ostatně dovodil Nejvyšší správní soud již ve svém nálezu 15.638/21 ze dne 23. 11. 1921, v němž konstatuje, že „[m]á-li dohodou stran provázenou potřebným souhlasem úředním býti postavena na místo dispositivního právního předpisu určitý poměr upravujícího, přípustná úprava jiná, pak norma stranou smluvená vstupující na místo předpisu zákonného má stejný právní charakter, jako předpis nahražený.“

Totéž platí i o dohodách dle § 160 odst. 3 správního řádu.<sup>118</sup>

Na druhou stranu však nemají takovou povahu všechna jejich ustanovení, nýbrž pouze ta, kterými skutečně dochází k nahrazení pravidla chování jinak stanoveného právním předpisem.

Kromě toho, že je potřeba bezpodmínečně trvat na výslovném zákonném zmocnění k jejich uzavření, povaha konkrétního ustanovení veřejnoprávní smlouvy má také značný vliv zejména na pravidla, podle kterých se má interpretovat. K tomu se příznačně vyslovil Nejvyšší správní soud, podle něhož je veřejnoprávní smlouvu třeba vykládat především podle zásad výkladu smluv, které platí v právu soukromém, což však neplatí tehdy, lze-li z obsahu, smyslu a účelu smlouvy, případně jiných rozhodných skutečností vztahujících se ke smlouvě, a z právní úpravy, na základě níž je smlouva uzavírána, a jejího místa v právním řádu, dovodit, že by mělo být použito jiných výkladových zásad.<sup>119</sup>

Zatímco se tedy budou běžné veřejnoprávní smlouvy interpretovat obdobně jako smlouvy soukromoprávní,<sup>120</sup> smluvní ustanovení s normativním charakterem budou při výkladu podléhat totožným zásadám, jako právní předpisy.<sup>121</sup>

<sup>117</sup> SCHNEIDER, H. *Gesetzgebung*. 2. vydání. Heidelberg, 1991. s. 343.

<sup>118</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 30/2013-53 ze dne 29. 4. 2014. Obdobně též nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003.

<sup>119</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 173/2006-77 ze dne 19. 9. 2007.

<sup>120</sup> MELZER, F. *Právní jednání a jeho výklad*. Brno: Václav Klemm, 2009. 218 s.

<sup>121</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. 304 s.

### 2.3.4 Ostatní veřejnoprávní smlouvy koordinační

Za společný rys všech ostatních veřejnoprávních smluv koordinačních lze označit jejich pečovatelský charakter, nicméně v dalších znacích vykazují značné odlišnosti. Vhodným třídícím hlediskem by však mohl být § 159 odst. 1 správního řádu, tedy zda se svou povahou jedná o smlouvy oblihační či nikoliv.

První skupinu budou tvořit smlouva o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup podle § 26 odst. 3 správního řádu, smlouva o provozování elektronické podatelny dle § 37 odst. 6 téhož předpisu, stejně jako smlouva o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny<sup>122</sup> a dohoda o stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.<sup>123</sup>

Vedle právě uvedených smluv se budou zřejmě vyskytovat i všechny smlouvy další, jež budou naplňovat požadavky § 160 odst. 1 správního řádu. K jejich uzavření je přitom dostatečným již § 160 odst. 1 správního řádu jako samostatná skutková podstata.<sup>124</sup>

Zřejmě jako nadbytečný byl proto také k 31. 12. 2013 zrušen § 48 zákona o obcích, na základě něhož mohly obce přistoupit k uzavření smlouvy ke splnění konkrétního úkolu a jež jim sloužil jako generální klauzule právě pro uzavírání různorodých veřejnoprávních smluv pečovatelské povahy.<sup>125</sup> Namísto toho zákon o obcích v § 46 pouze stanoví, že obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat. Pokud bude mít taková spolupráce pečovatelskou povahu, i v těchto případech půjde o veřejnoprávní smlouvu.<sup>126</sup>

Je tedy nutno odmítnout ten závěr, podle něhož je naopak přítomnost zákonného zmocnění k uzavření jakékoliv veřejnoprávní smlouvy koordinační bezvýjimečná.<sup>127</sup> Je však nezbytné, aby se tato smlouva žádným způsobem nedotýkala práv a povinností adresátů veřejné správy a ani žádným způsobem neměnila právní předpisy a neodchylovala se od nich. Ve všech ostatních případech bude třeba s ohledem na princip právní jistoty na výslovném zmocnění k uzavření veřejnoprávní trvat, a to ať již se budou dotýkat přímo výkonu veřejné moci či nikoliv.

---

<sup>122</sup> § 11 odst. 3 zákona č. 257/2001 Sb., knihovní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>123</sup> § 16 odst. 3 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>124</sup> HÁLOVÁ, M. Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy. *Právník*, 2012, č. 3, s. 261. Obdobně též VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1257.

<sup>125</sup> Totožnou úpravu obsahoval do 31. 12. 2013 v § 24 také zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>126</sup> O veřejnoprávní smlouvu naopak nepůjde při spolupráci obcí s obcemi jiných států nebo dobrovolných svazků obcí se svazky obcí jiných států podle § 55 zákona o obcích, jelikož tyto zahraniční subjekty se vymykají § 160 odst. 1 správního řádu.

<sup>127</sup> HEJČ, D. In POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 708.

Druhou kategorií potom tvoří dohody o vytvoření společného školského obvodu spádové školy,<sup>128</sup> dohoda o zpracování společného plánu odpadového hospodářství,<sup>129</sup> smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí<sup>130</sup> a nově i smlouva o účasti na zpracování a naplňování udržitelné městské strategie.<sup>131</sup>

Vzhledem k tomu, že podle § 47 zákona o obcích je výslovně zapovězena aplikace ustanovení občanského zákoníku o spolku a o smlouvě o společnosti, totožnou povahu budou mít i další sdružení obcí za určitým účelem činnosti. Ostatně obdobně tomu bylo již podle českého zřízení obecního č. 7/1864 čes. z. z., jehož § 93 umožňoval obcím spojit se, co se týče působnosti samostatné, aby měly společnou správu svých záležitostí.

Pro všechny tyto dohody je společné, že nesměřují primárně k založení, změně nebo zrušení práv a povinností v oblasti veřejné správy, nemají tedy obligační povahu, kterou předpokládá § 159 odst. 1 správního řádu, nýbrž slouží jejich stranám ke sdružení se za společným účelem činnosti, která má pro subjekty veřejné správy a její adresáty podstatné veřejnoprávní důsledky.

Z uvedeného plyne, že se jedná o atypický případ veřejnoprávních smluv koordinačních a potvrzení závěru, že jejich obecná úprava v části páté správního řádu není vyčerpávající.<sup>132</sup>

Po vzoru soukromého práva má tedy i v tom veřejném smysl rozlišování mezi smlouvami, jež zakládají závazek, a těmi ostatními, které se označují právě jako dohody, byť to neplatí bezvýjimečně.<sup>133</sup>

Jako dohody jsou zákonem označeny také dohoda o změně hranic obcí,<sup>134</sup> dohoda o připojení obce k obci jiné<sup>135</sup> a dohoda o sloučení obcí.<sup>136</sup> Ačkoliv není sporu o jejich veřejnoprávní povaze, ani tyto nejsou smlouvami obligačními a neslouží navíc ani k plnění

---

<sup>128</sup> § 178 odst. 2 písm. c) školského zákona.

<sup>129</sup> § 44 odst. 13 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>130</sup> § 49 až § 53 zákona o obcích.

<sup>131</sup> § 18 odst. 14 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>132</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1242.

<sup>133</sup> POTHIER, M. *A Treatise on the Law of Obligations, or Contracts. Vol. I*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2000. s. 3.

<sup>134</sup> § 26 zákona o obcích.

<sup>135</sup> § 19 odst. 3 zákona o obcích. Svou formou jde o veřejnoprávní obdobu fúze sloučením podle § 178 odst. 2 občanského zákoníku. Podle něho *při sloučení nejméně jedna ze zúčastněných osob zaniká; práva a povinnosti zanikajících osob přecházejí na jedinou ze zúčastněných osob jako na nástupnickou právnickou osobu.*

<sup>136</sup> § 19 odst. 1 zákona o obcích. Svou formou jde o veřejnoprávní obdobu fúze splynutím podle § 178 odst. 3 občanského zákoníku. Podle něho *při splynutí zanikají všechny zúčastněné osoby a na jejich místě vzniká nová právnická osoba jako osoba nástupnická; na ni přecházejí práva a povinnosti všech zanikajících osob.*



úkolů jejich subjektů v oblasti veřejné správy. Odbornou literaturou<sup>137</sup> jsou ovšem do kategorie veřejnoprávních smluv koordinačních pravidelně zařazovány.

V důsledku uzavření jmenovaných dohod však vůbec nedochází k vzájemné spolupráci obcí, nýbrž buď ke změně hranic mezi nimi, aniž tyto zaniknou, nebo k jejich zániku za současného vzniku obce nové, resp. k zániku pouze obce připojované. To je zřejmě zároveň i důvodem, proč tyto úkony zákonodárce označuje právě jako dohody.

Nemůže tak platit, že se jedná o smlouvy podle ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu,<sup>138</sup> ani to, že jsou smlouvami koordinačními,<sup>139</sup> natož potom závěr, že jde o smlouvy podle § 160 odst. 6 správního řádu, prostřednictvím nichž dochází mezi územními samosprávnými celky k plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti.<sup>140</sup> Z těchto důvodů jim není v textu věnována další pozornost.

### 2.3.5 Soukromoprávní smlouvy s veřejnoprávním prvkem

Ve zvláštních zákonech je dále obsaženo několik smluv, které sice obsahují jistý veřejnoprávní prvek, nicméně bylo dovozeno, že svou povahou se jedná o smlouvy soukromoprávní.

Příkladem je dohoda podle § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, kterou uzavírají vlastníci provozně souvisejících vodovodů nebo kanalizací, aby bylo zajištěno jejich plynulé provozování.

Veřejnoprávní povaze této dohody by mohla nasvědčovat skutečnost, že vlastníky vodovodů a kanalizací jsou zpravidla subjekty veřejného práva. Podle uvedeného zákona však jimi mohou být také soukromé obchodní společnosti. A právě to je důvodem, proč uvedenou dohodu považuje zvláštní senát za soukromoprávní. Druhým je potom skutečnost, že konkrétní úprava vzájemných vztahů závisí v důsledku zvolené metody právní regulace zcela na vůli subjektů, přičemž není nijak obsahově omezena. Subjekty tak mají s ohledem na

---

<sup>137</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 182. STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 171. HÁLOVÁ, M. Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy. *Právník*, 2012, č. 3, s. 261 - 262.

<sup>138</sup> VÁŇA, L. In VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 144 a 168.

<sup>139</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 171. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 182.

<sup>140</sup> KOPECKÝ, M. In KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 52 a 70.

zvolenou metodu právní regulace ve věci úpravy svých práv a povinností plnou smluvní volnost.<sup>141</sup>

Právě okruh možných smluvních stran a požadavky na obsahové náležitosti jsou zřejmě jedněmi z určujících hledisek, které zvláštní senát bere v úvahu při odlišení smlouvy soukromoprávní od těch veřejnoprávních.

Obdobnou smlouvou je také smlouva o zajištění plnění úkolů jednotky požární ochrany a smlouva o zřízení společné jednotky požární ochrany podle § 69a odst. 1 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.<sup>142</sup> I tyto smlouvy mohou být totiž uzavřeny výhradně mezi soukromými fyzickými či právnickými osobami.

K uzavření takové koordinační veřejnoprávní smlouvy mezi obcí a povinnou právnickou osobou nemůže dojít navíc také z důvodu, že tato právnická osoba zde nebude v postavení nositele veřejné správy.<sup>143</sup>

Přestože je usnesení zvláštního senátu závazné, nelze přehlédnout výše dovozený závěr, že spolupráce obcí při výkonu pečovatelské správy má podle § 46 zákona o obcích povahu veřejnoprávní smlouvy. Pokud by tedy byly stranami uvedených smluv pouze obce, lze oprávněně uvažovat o jejich podřazení pod § 160 správního řádu. O hraničním charakteru dohody podle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích se ostatně zmiňuje i odborná literatura.<sup>144</sup>

Avšak právě pro jejich nejasnou povahu nebude ani těmto smlouvám dále věnována větší pozornost.

---

<sup>141</sup> Usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 24/2008-21 ze dne 24. 6. 2009.

<sup>142</sup> Právnické osoby a podnikající fyzické osoby, které jsou povinny zřídit jednotku požární ochrany, nebo obce mohou namísto vlastní jednotky požární ochrany zajistit plnění úkolů této jednotky na základě smlouvy mezi sebou nebo se státem, který zastupuje hasičský záchranný sbor kraje, nebo zřízením společné jednotky požární ochrany.

<sup>143</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2015 Sb., o hasičském záchranném sboru, a o změně některých zákonů. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=459&CT1=0>> [6. 11. 2017].

<sup>144</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha. C. H. Beck, 2016. s. 173.

### 3 Uzavírání veřejnoprávních smluv

Aby bylo vůbec možno hovořit o veřejnoprávní smlouvě, musí být současně přítomny souhlasné projevy vůle nejméně dvou smluvních stran, a to zpravidla ve formě návrhu na uzavření smlouvy a jeho přijetí. Nejde však o způsob uzavření veřejnoprávní smlouvy jediný.

Sled jednotlivých kroků vedoucích k uzavření smlouvy a další okolnosti takový kontrakční proces provázející upravují ustanovení § 163 a § 164 správního řádu, přičemž pravidla v nich uvedená jsou dle důvodové zprávy obdobou úpravy v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, jehož zjevnou inspirací byla v tomto ohledu pro změnu Vídeňská úmluva o smlouvách o mezinárodní koupi zboží.<sup>145,146</sup> Ten byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen současným občanským zákoníkem. Ustanovení týkající se uzavírání smluv v něm jsou však založena na totožných pravidlech jako ta předcházející, proto by neměla doznat zásadních změn ani jejich přiměřená aplikace podle § 170 správního řádu.

Proto někteří autoři dovozují, že především § 163 správního řádu je nadbytečným.<sup>147</sup> Tomu nasvědčuje i řešení v německém VwVfG, které kontrakční proces vedoucí k uzavření veřejnoprávní smlouvy vůbec neobsahuje a přímo odkazuje na tamní občanský zákoník.<sup>148</sup> Přesto lze mít v souladu se zásadou, že nadbytečné neškodí,<sup>149</sup> za to, že českým zákonodárcem zvolené řešení problematické není.

Pravidla kontraktace zakotvená v § 163 a § 164 správního řádu se za přiměřeného použití příslušných ustanovení občanského zákoníku vztahují univerzálně nejen na uzavírání a změny<sup>150</sup> veřejnoprávních smluv vyjmenovaných ve správním řádu, nýbrž i na případné další typy těchto smluv, které jsou zvlášť upraveny v dalších zákonech.<sup>151</sup> To zřejmě platí i o změnách smluv uzavřených před účinností správního řádu (§ 182 odst. 2), nikoliv však přirozeně o jejich předchozím uzavírání.

Veřejnoprávní smlouva musí být uzavřena písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině. Účelem a smyslem požadavku písemné formy smlouvy je dle

<sup>145</sup> HULMÁK, M. *Uzavírání smluv v civilním právu*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 44.

<sup>146</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 160/1991 Sb.

<sup>147</sup> JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 787.

<sup>148</sup> § 62 VwVfG. Srov. BONK, H. J. In STELKENS, P.; BONK, H. J.; SACHS, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2001. s. 2050 a násl.

<sup>149</sup> WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. s. 80. Autor v poznámce pod čarou upozorňuje, že zásada *superfluum non nocet* byla zmíněna již v Justiniánském kodexu, C. 6,23,17.

<sup>150</sup> § 166 odst. 1 správního řádu.

<sup>151</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1989 – 1990.

zahraniční literatury především její odlišení od pouhého vyjednávání o smlouvě, jednoznačnost dohodnutých pravidel, varovná či preventivní funkce pro případ jejího porušení a důkazní prostředek v případě sporu.<sup>152</sup>

### 3.1 Návrh na uzavření smlouvy a jeho přijetí

Podle § 163 odst. 1 správního řádu je návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy definován jako písemný projev vůle určený jedné nebo více určitým osobám, je-li dostatečně určitý a vyplývá-li z něj vůle navrhovatele být jím v případě jeho přijetí vázán.

Přesná konkretizace adresáta takového návrhu je důležitá zejména tehdy, směřuje-li vůči státu. V takovém případě je nezbytné specifikovat i příslušný správní úřad, do jehož působnosti věc, která má být předmětem veřejnoprávní smlouvy, patří, a který by tak veřejnoprávní smlouvu za stát uzavíral.<sup>153</sup> Z přiměřeného použití části druhé správního řádu a jejího § 12 potom vyplývá, že došel-li by návrh na uzavření smlouvy správnímu orgánu nepřislušnému jak místně, tak i věcně, postoupí jej tento správnímu orgánu příslušnému.

Za dostatečně určitý návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy lze potom považovat takový, aby k jeho přijetí stačilo pouhé ano,<sup>154</sup> resp. připojení podpisu. Skutečnost, že projevy vůle smluvních stran musí být na téže listině, vylučuje, aby byl k akceptaci připojen dodatek nebo učiněna odchylka, které podstatně nezmění podmínky návrhu. V takovém případě by se na rozdíl od § 1740 odst. 3 občanského zákoníku jednalo o návrh nový.

Dále musí být projev vůle navrhovatelem míněn vážně, přičemž absence vůle nebo jejího projevu, stejně jako navrhovatelova způsobilost a soulad návrhu s právními předpisy se předpokládá.<sup>155</sup> S ohledem na to lze konstatovat, že i při uzavírání veřejnoprávní smlouvy je třeba mít za to, že projev vůle směřující k uzavření takové smlouvy musel být v rozhodné době učiněn svobodně a vážně, určitě a srozumitelně. Pokud tomu tak nebylo, je nutno na takový úkon hledět jako na svého druhu nicotný, nevyvolávající zákonem jinak předvídané účinky, neboť nemá povahu a podstatu právního úkonu ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> BONK, H. J. In STELKENS, P.; BONK, H. J.; SACHS, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2001. s. 2050 a násl.

<sup>153</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1281.

<sup>154</sup> MARKESINIS, B. S.; LORENZ, W.; DANNEMANN, G. *Markesinis Law of Obligations. Volume I. The Law of Contracts and Restitution: A Comparative Introduction*. Oxford: Clarendon Press, 2001. s. 48.

<sup>155</sup> BONASSIES, P. In SCHLESINGER, R. B. *Formation of contracts: a study of the common core of legal systems*. London: Oceana Publications, 1968. s. 73.

<sup>156</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 23/2016-34 ze dne 21. 4. 2016.

Obdobný závěr je dovozován i stran rozporu návrhu veřejnoprávní smlouvy s dobrými mravy.<sup>157</sup>

První věta § 163 odst. 2 správního řádu stanoví, že návrh smlouvy působí od doby, kdy dojde osobě, které je určen. K tomu je v souladu s rozhodovací praxí soudů dostatečným, když se projev vůle dostane do dispoziční sféry jeho adresáta, aby měl objektivní možnost se s jeho obsahem seznámit. Lhostejno potom, zda se s takovým projevem vůle jeho adresát skutečně seznámí či nikoliv, dostatečnou je už pouze objektivní možnost seznat jeho obsah.<sup>158</sup>

I takto doručený návrh veřejnoprávní smlouvy však lze podle druhé věty § 163 odst. 2 zrušit, dojde-li projev o zrušení osobě, které je určen, dříve nebo alespoň současně s návrhem smlouvy, což platí i tehdy, jde-li o návrh *neodvolatelný*.

Stejně jako návrh, lze zrušit i jeho přijetí, dojde-li zrušení navrhovateli nejpozději s ním (§ 1742 občanského zákoníku).

Od zrušení návrhu je však nutno odlišovat jeho odvolatelnost. Z citovaného ustanovení totiž vyplývá, že návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy může být jak odvolatelný, tak neodvolatelný. Jelikož správní řád ve své části páté nestanoví další pravidla, bude třeba přiměřeně aplikovat příslušná ustanovení občanského zákoníku.

Za neodvolatelný návrh tak lze v souladu s § 1736 občanského zákoníku považovat takový, je-li to v něm výslovně vyjádřeno, anebo dohodnou-li se tak smluvní strany.<sup>159</sup>

Odvolat však nelze podle § 1738 občanského zákoníku ani odvolatelný návrh, je-li v něm uvedena lhůta pro jeho přijetí, a to právě po dobu jejího trvání, ledaže je jeho odvolání v návrhu vyhrazeno. Odvolání návrhu lze nicméně učinit jen tehdy, dojde-li takový projev vůle druhé straně dříve, než tato odeslala jeho přijetí.

Ačkoliv o tom správní řád ani občanský zákoník nehovoří, kromě zrušení a odvolání návrhu přichází v úvahu i jeho změna. Připouští-li totiž zákon tyto dvě možnosti, tím spíše by měla být připuštěna právě pouze jeho modifikace. Proto je třeba dovodit, že „[v] každém případě může být návrh změněn, jestliže změna dojde osobě, již je návrh určen, nejpozději s ním samotným... Návrh může být změněn také později, a to za stejných podmínek, za kterých může být odvolán.“<sup>160</sup> Předpokladem je však existence odvolatelného návrhu a doručení změny návrhu druhé smluvní straně před tím, než odeslala své přijetí.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 2926/2009 ze dne 1. 12. 2010.

<sup>159</sup> Dovožovat neodvolatelnost návrhu ze zvyklostí, předchozího styku nebo již učiněného jednání o uzavření smlouvy však po vzoru § 1736 občanského zákoníku nebude v rámci uzavírání veřejnoprávních smluv vhodné.

<sup>160</sup> HULMÁK, M. *Uzavírání smluv v civilním právu*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 93.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

Nebude-li návrh zrušen, odvolán, odmítnut a nezanikne-li uplynutím lhůty, která v něm bude pro jeho akceptaci stanovena, nebo v případě její absence uplynutím doby přiměřené k přijetí návrhu, bude smlouva uzavřena jeho účinným přijetím. „*Smlouva bez souhlasu jedné strany jest arci nesporně nemožná.*“<sup>162</sup>

Bude-li příjemců více, stane se smlouva perfektní, jakmile návrh smlouvy opatřený podpisy ostatních smluvních stran dojde navrhovateli.

Doposud neřešenou je otázka, kdy v průběhu uzavírání smlouvy některá ze smluvních stran zanikne nebo zemře. S ohledem na to, že právní nástupnictví se v případě správního řízení připouští, byť není správním řádem explicitně upraveno,<sup>163</sup> není důvodu, proč by se neuplatnilo i při uzavírání veřejnoprávní smlouvy. Tento závěr koneckonců odůvodňuje i znění § 170, které připouští přiměřenou aplikaci § 1739 odst. 2 občanského zákoníku tuto problematiku řešící.

V případě uzavírání smlouvy prostřednictvím návrhu a jeho přijetí je nezbytné rozlišovat tři období, a to období mezi učiněním návrhu a jeho účinností, období do přijetí návrhu a období mezi přijetím a účinností jeho. V žádném z těchto intervalů přitom úmrtí navrhovatele nemá na trvání návrhu vliv,<sup>164</sup> nevyplývá-li však z něho nebo z povahy a účelu navrhované smlouvy jinak. Typickým případem bude veřejnoprávní smlouva týkající se práv a povinností pouze určité fyzické osoby a žádné jiné.

Stejné závěry se týkají i úmrtí příjemce, zemře-li buď po nabytí účinnosti návrhu, aniž jej stihne přijmout, nebo v mezidobí od odeslání akceptace návrhu do jejího přijetí.<sup>165</sup> Obdobný postup se potom vztahuje i na jiné případy univerzální sukcese, a to jak v rámci práva soukromého,<sup>166</sup> tak i veřejného.<sup>167</sup>

---

<sup>162</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 256.

<sup>163</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Právní a procesní nástupnictví ve správním řízení. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2010, č. 1, s. 185 – 202.

<sup>164</sup> HULMÁK, M. In HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721 – 2054)*. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 105.

<sup>165</sup> HULMÁK, M. In HULMÁK, M. a kol. *Op. cit.* s. 106.

<sup>166</sup> Zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>167</sup> Připojení obce a sloučení obcí podle § 19 zákona o obcích.

### 3.2 Jiné způsoby uzavření veřejnoprávní smlouvy

Je pravdou, že „návrh a přijetí jsou sice nejčastějším způsobem uzavření smlouvy, ale rozhodně nelze kontraktační proces omezit na sekvenci těchto jednostranných právních úkonů.“<sup>168</sup> Naopak proces uzavření smlouvy zahrnuje i jiné způsoby, které vedou ke vzniku vzájemné dohody smluvních stran.

Další variantou tak je situace, jsou-li při uzavírání veřejnoprávní smlouvy přítomny současně všechny její smluvní strany. V takovém případě je veřejnoprávní smlouva v souladu s § 164 odst. 2 správního řádu uzavřena připojením podpisu poslední smluvní strany.

Jiná pravidla se pro změnu týkají veřejnoprávních smluv, k jejichž uzavření a změně<sup>169</sup> je zapotřebí souhlasu správního orgánu. Jedná se o smlouvu podle § 160 odst. 5 a § 162 správního řádu. Taková veřejnoprávní smlouva je uzavřena dnem, kdy souhlas správního orgánu nabude právní moci. Správní orgán, který dal k uzavření smlouvy souhlas, ji zveřejní na své úřední desce. Udělený souhlas bude mít podobu rozhodnutí vydaného ve správním řízení, jehož účastníky budou podle § 27 odst. 1 správního řádu smluvní strany veřejnoprávní smlouvy, která má být uzavřena.<sup>170</sup>

Ze znění § 164 odst. 3 však není zcela patrné, v jaké době by měl být souhlas dán, zda ještě před podpisem<sup>171</sup> návrhu veřejnoprávní smlouvy jejími stranami, nebo až po něm.<sup>172</sup>

S ohledem na to, že udělit souhlas v době, kdy ještě není zřejmé, co bude obsahem takové smlouvy a co by bylo předmětem řízení o udělení souhlasu, je třeba dovodit, že správní řízení je možno zahájit a souhlas tak udělit až poté, co smluvní strany projevíly svou vůli a návrh veřejnoprávní smlouvy podepsaly.<sup>173</sup>

Jedná se o zvláštní případ kontraktačního procesu, kdy shodný projev vůle stran tvoří pouze první právní skutečnost nezbytnou pro vznik smlouvy.<sup>174</sup> Souhlas správního orgánu zároveň není součástí právního jednání smluvních stran a svou povahou se nejedná o nic jiného, než o odkládací podmínku jejího vzniku. Proto je nezbytné závěr, podle něhož je třeba smlouvu považovat za uzavřenou dnem právní moci souhlasu správního orgánu a až poté připojit podpisy jejich smluvních stran, jako nesprávný odmítnout.

---

<sup>168</sup> HULMÁK, M. *Uzavírání smluv v civilním právu*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 49.

<sup>169</sup> § 166 odst. 2 správního řádu.

<sup>170</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1289.

<sup>171</sup> ONDRUŠ, R. *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. s. 473. VETEŠNÍK, P.; JEMELKA, L. *Zákon o obecní policii*. C. H. Beck: Praha, 2009. s. 72.

<sup>172</sup> MATES, P. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*, 2006, č. 7, s. 257 a násl. VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1289.

<sup>173</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1289.

<sup>174</sup> HULMÁK, M. *Op. cit.* s. 43.

Protože to správní řád v žádném ustanovení nevyklučuje, proti rozhodnutí o udělení či neudělení souhlasu jsou přípustné jak řádné i mimořádné opravné prostředky, tak i ty dozorčí. Otázkou však je, jak naložit s již uzavřenou veřejnoprávní smlouvou v případě, bude-li pravomocný souhlas správního orgánu s ní k mimořádnému opravnému prostředku nebo prostředku dozorčímu zrušen.<sup>175</sup>

Předestřená situace nedopadá na veřejnoprávní smlouvy podle § 160 odst. 5. Důvodem je poslední věta § 165 odst. 4, podle níž v případě zrušení souhlasu k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 160 tato zaniká a působnost, která byla jejím předmětem, přechází zpět na ten orgán, který byl příslušným před uzavřením této smlouvy. K obživnutí souhlasu tak nedochází, stejně jako nedochází k obživnutí normativních veřejnoprávních smluv v případě jejich zrušení v přezkumném řízení.

Zrušení souhlasu správního orgánu nepřipadá v úvahu ani u smlouvy podle § 162 správního řádu, dal-li správní orgán souhlas s jejím uzavřením tím, že k ní přistoupil. V tomto druhém případě jsou mimořádné i dozorčí prostředky vyloučeny, jelikož zde vůbec není rozhodnutí, které by mohlo být přezkoumáváno.

Uvedený problém se proto týká pouze veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu, k jejichž uzavření dal správní orgán souhlas. V odborné literatuře byl vysloven závěr, že zrušením takového souhlasu veřejnoprávní smlouva automaticky nezaniká a k jejímu případnému zrušení by v takovém případě mohlo dojít až na základě § 167, neboť by se jednalo o smlouvu, která by se dostala do rozporu s právními předpisy.<sup>176</sup>

To by však platilo pouze tehdy, navrhla-li by její zrušení některá smluvní strana. Pokud by se tak ovšem nestalo, stále by tu byla smlouva, která není z důvodu odpadnutí souhlasu s jejím uzavřením perfektní a zároveň by zde nebyl žádný způsob, jak takovou smlouvu odklidit.

Vzhledem k tomu, že při udělení souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy se tato posuzuje z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem, lze mít za to, že právě nesprávné posouzení těchto okolností by mohlo být důvodem pro jeho následné zrušení. V takovém případě by byla veřejnoprávní smlouva smlouvou již od počátku nezákonnou a nic by nebránilo jejímu zrušení v rámci přezkumného řízení podle § 165 správního řádu. Nicméně nepůjde o důvody jediné. Nadto by se jednalo o řešení neekonomické s předem známým výsledkem.

---

<sup>175</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1291.

<sup>176</sup> *Ibidem.*



Proto je třeba shrnout, že zrušení souhlasu správního orgánu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy vede s přihlédnutím k uvedenému zároveň i k zániku veřejnoprávní smlouvy, a to s účinky *ex nunc*. Jak je souhlas při uzavírání smlouvy podmínkou odkládací, dala by se jeho následná absence chápat vzhledem k perfekci smlouvy jako podmínka rozvazovací.

V takovém případě nebude porušena ani právní jistota, ani dobrá víra dotčených osob a v případě zrušujícího rozhodnutí zároveň nepůjde o rozhodnutí akademické, v důsledku čehož by mimořádné opravné prostředky či prostředky dozorcí ztratily na významu.

Poslední dva způsoby, jak lze podle správního řádu uzavřít veřejnoprávní smlouvu, uvádí § 163 odst. 4, podle něhož mohou být zájemci buď k předložení návrhu, nebo k jeho přijetí vyzváni způsobem podle § 146 odst. 2, tedy v rámci řízení o výběru. V tomto ohledu jde o obdobu veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku a veřejné nabídky podle § 1772 až § 1784 občanského zákoníku.

Byť správní řád tento postup uvádí jako fakultativní, ve zvláštních zákonech se lze setkat i s jeho užitím obligatorním.<sup>177</sup>

Jak výzva k předložení návrhu, tak i výzva k přijetí návrhu směřují vůči *neurčitým* osobám, liší se ovšem v tom, že zatímco první je pouhou *invitatio ad offerendum* a nemá povahu projevu vůle, kterým by byl navrhovatel vázán, druhá je běžným návrhem na uzavření smlouvy.

Aby mohly být na základě výzvy k podávání návrhů tyto podávány, je nezbytné v souladu s § 146 odst. 1 správního řádu v takové výzvě vymezit požadavky a kritéria, které by měl předkládaný návrh obsahovat. Po vzoru § 1773 občanského zákoníku půjde o vymezení předmětu plnění a zásad ostatního obsahu zamýšlené smlouvy.

Řízení o výběru se zahajuje veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu a současným oznámením prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků. Zároveň s tím se vyhlásí lhůta pro podávání návrhů, která však nesmí být kratší než 30 dnů, jakož i podmínky a pravidla pro jejich výběr. Zájemci o uzavření veřejnoprávní smlouvy mohou podávat své návrhy patnáctým dnem po vyvěšení výzvy v souladu s § 25 odst. 2 správního řádu, to vše za předpokladu, že došlo v této lhůtě také ke zveřejnění ve dvou hromadných sdělovacích prostředcích běžně dostupných na území České republiky. Uvedené platí i pro přijetí zveřejněného návrhu.

---

<sup>177</sup> Např. § 29 zákona č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

Z poslední věty § 146 odst. 2 správního řádu plyne, že již účinný návrh na uzavření smlouvy podaný ke zveřejněné výzvě lze změnit pouze do uplynutí lhůty k jejich podávání. Totéž platí i ohledně jeho odvolání, nebude-li v něm ovšem uvedena jeho neodvolatelnost. Stále jde totiž o návrh na uzavření smlouvy a není důvodu se v tomto ohledu odklánět od pravidel kontraktace standardní. Stejně tak dojde-li projev vůle o zrušení učiněného návrhu nejpozději s ním, je třeba mít takový návrh za zrušený. Tentýž závěr o zrušení platí i pro přijetí návrhu.

Byť to zákon výslovně nestanoví, je zřejmé, že popsaný postup připadá v úvahu pouze ze strany správního orgánu.<sup>178</sup> Ten poté na základě doporučení tříčlenné komise jmenované pro ten účel vedoucím správního orgánu vybere buď nevhodnější akceptaci návrhu správním orgánem zveřejněného, nebo návrh na uzavření smlouvy, který přijme.

Přijmout návrh a odmítnout ostatní, jakož i potvrdit uzavření smlouvy a neúspěšným oznámit výsledek výběru, je nezbytné ve lhůtě stanovené pro vydání rozhodnutí ve správním řízení, která je však prodloužena o lhůtu k podávání návrhů, resp. přijetí návrhu zveřejněného.

Odvolání zveřejněného návrhu, resp. odvolání výzvy k jejich předkládání zákon neumožňuje. Protože správní orgán nemusí vybrat návrh žádný, stejně jako není povinen uzavřít smlouvu s některým z akceptantů svého návrhu, jevil by se takový postup navíc jako neúčelný.

S ohledem na povahu popsané procedury je zároveň zřejmé, že tato se uplatní pouze při uzavírání veřejnoprávních smluv, a nikoliv již při jejich změnách.

### 3.3 Forma veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouva musí být uzavřena písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině. Proto *„uzavření takové smlouvy pouhou ústní dohodou je vyloučeno a pouze ústně uzavřená veřejnoprávní smlouva není vůbec způsobilá vyvolávat právní účinky a zřejmě by to vůbec nebyla veřejnoprávní smlouva podle správního řádu.“*<sup>179</sup> Z důvodu absolutního nedostatku formy by se jednalo o veřejnoprávní smlouvu nicotnou.

Otázkou však je, zda je možno takovou smlouvu uzavřít elektronicky. Ustanovení § 164 správního řádu kromě písemné formy totiž vyžaduje, aby projevy vůle všech smluvních stran byly na téže listině, což *prima facie* elektronickou formu smlouvy vylučuje.

Podle opačného názoru je ovšem možno subsidiárně použít § 562 občanského

---

<sup>178</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1285.

<sup>179</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1287.

zákoníku, podle něhož je písemná forma zachována právě i při právním jednání učiněném elektronickými nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jeho obsahu a určení jednající osoby.<sup>180</sup> Odborná literatura navíc dovozuje, že pojem (veřejná) listina může jako *terminus technicus* zahrnovat i její elektronickou formu.<sup>181</sup> V takovém případě se potom hovoří o elektronických veřejných listinách.<sup>182</sup>

I proto lze shrnout, že veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít také v elektronické podobě opatřené zaručenými elektronickými podpisy všech smluvních stran.<sup>183</sup>

### 3.4 Publikace normativních veřejnoprávních smluv

Již bylo uvedeno, že některé veřejnoprávní smlouvy koordinační mohou mít normativní povahu. Na rozdíl od právních předpisů se však mohou stát účinnými bez dalšího již okamžikem svého uzavření. To ovšem vylučuje jakoukoliv možnost pro adresáty veřejné správy včas se s nimi seznámit, čímž je zároveň značně ohrožena jejich právní jistota.

Tento požadavek není naplněn ani v § 164 odst. 3 správního řádu, podle něhož je-li potřeba k uzavření smlouvy souhlasu správního orgánu, má být taková smlouva zveřejněna na jeho úřední desce. Uvedené zveřejnění má v tomto ohledu pouze informační funkci, nadto zákon vůbec nestanoví, v jaké lhůtě tak má příslušný správní orgán učinit.

Publikaci některých veřejnoprávních smluv sice upravuje v § 66c odst. 2 také zákon o obcích, povaha tohoto pravidla je ovšem tatáž jako v případě uvedeném výše, tedy pouze informační. Podle něho obec, která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy, ji bezodkladně poté, co byla uzavřena, zveřejní na úřední desce nejméně po dobu 15 dní. Současně se veřejnoprávní smlouva zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje. Obdobně se postupuje i při změně uzavřené veřejnoprávní smlouvy a při jejím zrušení.

Vzhledem k tomu, že se jedná o obecnou otázku týkající se veřejnoprávních smluv mající navíc ústavněprávní rozměr, její úprava by měla mít své místo nepochybně v části páté správního řádu. Proto se jeví nezbytným, aby byla *de lege ferenda* do správního řádu začleněna i pravidla publikace veřejnoprávních smluv s účinky právních předpisů.

---

<sup>180</sup> MATES, P. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*, 2006, č. 7, s. 257 a násl.

<sup>181</sup> POLČÁK, R. Elektronické právní jednání – změny, problémy a nové možnosti v zákoně č. 89/2012 Sb. *Bulletin advokacie*, 2013, č. 10, s. 36.

<sup>182</sup> MATES, P.; SMEJKAL, V. *E-government v ČR*. 2. vydání. Praha: Leges, 2012. s. 464. O listině v elektronické podobě hovoří např. zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>183</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1280. JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 787.

Vhodným by mohlo být ustanovení, podle něhož by se na uzavřené veřejnoprávní smlouvy, které mají účinky právního předpisu, vztahovala povinnost vyvěšení na úředních deskách jejich stran. Pokud by v nich nebyla stanovena účinnost pozdější, nabývaly by účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení, nevyžadoval-li by naléhavý obecný zájem stanovení dřívějšího počátku jejich účinnosti, nejdříve však dnem vyvěšení.

## 4 Spory z veřejnoprávních smluv

Je nesporné, že zásada *pacta sunt servanda* se jako obecný právní princip vztahuje i na veřejnoprávní smlouvy, což přirozeně znamená, že i tyto se musí dodržovat.<sup>184</sup> Pokud se tak neděje, zkrácená strana se může domáhat ochrany svých práv prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu.<sup>185</sup>

Obtíže však působí skutečnost, že „[s]pory z veřejnoprávních smluv nejsou správním řádem nijak charakterizovány dle důvodu vzniku či obsahu, § 169 odst. 1 správního řádu pouze podle určení smluvních stran upravuje, jaké subjekty o sporech rozhodují.“<sup>186</sup>

Právě to je důvodem, proč se problematika řešení sporů z veřejnoprávních smluv stala tradiční náplní rozhodovací činnosti soudů. Nedlouho poté, co vstoupil v účinnost správní řád a spolu s ním i jeho § 169, totiž vyvstala otázka, co vše lze vlastně za spor z veřejnoprávní smlouvy považovat. Konečnou odpověď přitom poskytl zvláštní senát až teprve nedávno.<sup>187</sup>

### 4.1 Orgány příslušné k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv

Ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu vymezuje, které orgány jsou příslušné k projednání sporů z veřejnoprávních smluv koordinačních (§ 160), subordinačních (§ 161) a mezi soukromými osobami (§ 162). Konkrétní proces má potom povahu řízení sporného podle § 141 správního řádu.

Sporné řízení se v souladu s § 141 odst. 2 správního řádu zahajuje pouze na návrh. Jeho účastníky jsou navrhovatel a odpůrce, kteří mají postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Zároveň není vyloučena ani přítomnost vedlejších účastníků, tedy těch osob, které mají zájem na výsledku daného řízení.

Nejsrozumitelnější úprava nezpůsobující žádné výkladové obtíže se týká příslušnosti stran rozhodování sporů ze smluv subordinačních, k nimž je příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou takové veřejnoprávní smlouvy.

---

<sup>184</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 49/2007-96 ze dne 22. 5. 2008. Na tutéž zásadu odkazují také další rozhodnutí, a to rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 126/2013-50 ze dne 10. 4. 2014 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 38/2013-53 ze dne 7. 11. 2013.

<sup>185</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 38/2013-53 ze dne 7. 11. 2013.

<sup>186</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 177/2014-46 ze dne 26. 5. 2016.

<sup>187</sup> Usnesení č. j. Konf 9/2015-10 ze dne 21. 6. 2016.

Naopak určení správního orgánu příslušného k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv koordinačních jisté interpretační potíže přináší. Zároveň jde o úpravu příslušnosti nejsložitější a místy nepřehlednou.

Je-li jednou ze smluvních stran kraj nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností, orgánem příslušným k rozhodování sporů je *Ministerstvo vnitra* [odst. 1 písm. a)]. Naopak jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností a nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra, je příslušným *krajský úřad* [odst. 1 písm. b)]. A konečně jde-li o jinou veřejnoprávní smlouvu koordinační ve smyslu § 160 správního řádu, je příslušným *správní orgán společně nadřízený* jejím smluvním stranám. Není-li potom takového orgánu, řeší spor v dohodě *ústřední správní úřady* nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám [odst. 1 písm. c)].

V právní teorii je však zastáván názor, že „...ač § 169 odst. 1 písm. a) mluví obecně pouze o smlouvách, jejichž smluvními stranami jsou obce s rozšířenou působností, nejde ve skutečnosti o jakékoliv veřejnoprávní smlouvy uzavírané těmito obcemi, ale pouze o smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy svěřené (pouze) obcím s rozšířenou působností ..., neboť pouze v případě státní správy lze mluvit o věcně příslušném ústředním správním úřadu. Ministerstvo vnitra je tedy věcně příslušné k rozhodování sporů pouze v případě těchto veřejnoprávních smluv.“<sup>188</sup> Jinými slovy v případech, kdy je sice rozhodován spor mezi obcemi s rozšířenou působností, avšak samotná smlouva se netýká výkonu přenesené působnosti, která může být svěřena pouze a výhradně obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, měl by být příslušným krajský úřad podle § 169 odst. písm. b) správního řádu.

Je třeba si totiž uvědomit, „že každá obec s rozšířenou působností má současně (z hlediska samostatné i přenesené působnosti) postavení „obyčejné“ obce a z hlediska přenesené působnosti též postavení obce s pověřeným obecním úřadem.“<sup>189</sup> Nedávalo by totiž dobrý smysl, aby Ministerstvo vnitra bylo povoláno k rozhodování sporů ze smluv mezi obcemi s rozšířenou působností, jejichž předmětem by byly otázky samostatné působnosti nebo působnosti přenesené svěřené všem obcím, je-li k řešení sporů vyplývajících z obsahově stejných smluv uzavřených mezi „obyčejnými“ obcemi jinak věcně příslušný krajský úřad.<sup>190</sup>

S ohledem na argumenty nyní podané je nezbytné se k uvedeným závěrům přiklonit a naopak odmítnout ten, že § 169 odst. 1 písm. a) správního řádu nedopadá pouze na spory

---

<sup>188</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1322.

<sup>189</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1323.

<sup>190</sup> *Ibidem*.

z veřejnoprávních smluv uzavřených obcemi s rozšířenou působností, jejichž předmětem je výkon samostatné působnosti.<sup>191</sup>

Interpretační problémy přináší i ustanovení § 169 odst. 1 písm. e) upravující určení orgánu příslušného k rozhodování sporů plynoucích ze smluv podle § 162 správního řádu. Takto povolaným orgánem je ten, který k uzavření smlouvy udělil souhlas. Podle § 162 odst. 2 správního řádu však platí, že přistoupil-li takový správní orgán k předmětné veřejnoprávní smlouvě, udělil tím k jejímu uzavření zároveň souhlas. Správní orgán se tak zároveň stane její další smluvní stranou. V případě sporu z takové veřejnoprávní smlouvy by ovšem byla dotčena zásada *nemo iudex in causa sua*, což je jev nežádoucí a především odporující čl. 36 Listiny základních práv a svobod.<sup>192</sup>

Za pomoci ústavně konformního výkladu však lze dospět k uspokojivému řešení. Ustanovení § 169 odst. 1 písm. e) správního řádu totiž připouští variantu interpretace, která je s ústavním pořádkem v souladu.<sup>193</sup> Jeho text lze vyložit i tak, že příslušným k rozhodování sporů z takové smlouvy je pouze ten orgán, který k jejímu uzavření *udělil souhlas*, a nikoliv již ten, který k ní přistoupil.

Uvedené řešení vychází ze závěru, že v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.<sup>194</sup>

Na spory z veřejnoprávních smluv, k nimž podle § 162 odst. 2 správního řádu naopak správní orgán *přistoupil*, je třeba z důvodu potřeby vyplnění mezery v zákoně aplikovat pravidlo v § 165 odst. 5 správního řádu. Podle něho je k provedení přezkumu veřejnoprávní smlouvy podle § 162 s právními předpisy příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlas je vyžadován k jejímu uzavření. Z citovaného ustanovení je zřetelné, že zákonodárce si byl případné kolize s ústavním pořádkem v podobě dotčení zásady *nemo iudex in causa sua* vědom, proto přistoupil k řešení předestřenému.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí zákonodárce věc řešit v rámci přezkumného řízení ústavně konformním způsobem je nesporné, není důvodu zvolený postup neaplikovat

---

<sup>191</sup> JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 806.

<sup>192</sup> BENEDA, I. Několik poznámek k úpravě veřejnoprávních smluv. In MALACKA, M. (ed.). *Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2006. s. 582.

<sup>193</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 173.

<sup>194</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. 3. 1996.

i na určení orgánu příslušného k rozhodování sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 162 odst. 2 správního řádu, k níž přistoupil správní orgán a který by jinak měl daný spor rozhodovat.

Ustanovení § 169 správního řádu dopadá i na veřejnoprávní smlouvy uzavřené před jeho účinností, vznik těchto smluv jakož i nároky z nich vzešlé se však posuzují podle dosavadních právních předpisů (§ 182 odst. 2 správního řádu).<sup>195</sup>

Výjimečně je potom v konkrétních právních předpisech zakotvena zcela autonomní úprava řízení o porušení veřejnoprávních smluv. Dobrým příkladem by mohlo být porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Při porušení smluvních podmínek veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace se tedy nezahajuje spor z veřejnoprávní smlouvy podle správního řádu, nýbrž postupuje se podle zvláštního zákona.<sup>196</sup>

Dalším příkladem budiž i spor ze smlouvy mezi řídicím orgánem a zprostředkujícím subjektem uzavřené podle § 18 odst. 15 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, k jehož řešení je příslušný ministr stojící v čele ministerstva pověřeného řízením operačního programu.

Zcela jinou situaci potom přináší veřejnoprávní smlouvy, které se uspokojivému či jednoznačnému zařazení vzpírají a svým charakterem se zpravidla nacházejí na pomezí smluv koordinačních a subordinačních. Příkladem může být smlouva o prohlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky uzavíraná mezi vlastníkem pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody (§ 39 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).<sup>197</sup> Tyto smlouvy totiž nenahrazují správní rozhodnutí jako smlouvy subordinační, ale právní předpis.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 5/2011-88 ze dne 22. 9. 2011.

<sup>196</sup> „*Jedná se o zvláštní případ porušení veřejnoprávní smlouvy, úprava § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je vůči § 169 správního řádu speciální. Poměr speciality potvrzuje i komplexní úprava § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, neboť odlišným způsobem od úpravy sporů z veřejnoprávních smluv dle správního řádu stanoví subjekty, které rozhodují o odvodu, upravuje jejich postup i opravné prostředky - odvolání, včetně taxativního výčtu způsobu rozhodnutí odvolacích orgánů (§ 22 odst. 10 citovaného zákona).*“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 177/2014-46 ze dne 26. 5. 2016.) V dané věci je však problematičtější, že Regionální rada regionu soudržnosti byla jak stranou veřejnoprávní smlouvy, tak i orgánem příslušným k rozhodnutí o jejím porušení. Nejvyšší správní soud k tomu pouze konstatoval, že „*v nyní projednávané věci se nelze zabývat veškerými alternativami postavení Regionální rady jakožto smluvní strany veřejnoprávní smlouvy a různými důvody a podobami sporu z veřejnoprávní smlouvy.*“

<sup>197</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 184.

<sup>198</sup> Národní přírodní rezervaci a národní přírodní památky vyhláší Ministerstvo životního prostředí vyhláškou [§ 28 odst. 1 a § 35 odst. 1 ve spojení s § 79 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny], přírodní



Není-li v těchto případech opět úprava sporů zakotvena přímo ve zvláštních zákonech, je třeba postupovat podle § 133 odst. 1 správního řádu. Nelze-li totiž věcnou příslušnost při rozhodování v oblasti státní správy určit na základě zvláštního zákona, provede řízení v prvním stupni ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.<sup>199</sup>

Proti rozhodnutí vydanému v řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy uzavřené v souladu s § 160, § 161 i § 162 je podání odvolání i rozkladu ustanovením § 169 odst. 2 správního řádu vyloučeno. V rámci zásady jednoty právního řádu je nutno dovodit tentýž závěr také ohledně rozhodnutí orgánů určených podle § 133 odst. 1 správního řádu. Nestanoví-li však zvláštní předpisy pravidlo jiné.

K nemožnosti podat proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy řádný opravný prostředek, resp. k možnosti opravných prostředků mimořádných se vyjádřil i Ústavní soud.<sup>200</sup>

V jiném rozhodnutí potom konstatoval nesporný závěr, že ani v současnosti není možný přezkum veřejnoprávních smluv v rámci správního soudnictví.<sup>201</sup> Rozhodnutí správního orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy však ve správním soudnictví přezkoumatelné je.

---

rezervaci a přírodní památku vyhláší nařízením rada kraje (§ 33 odst. 1 a § 36 odst. 1 ve spojení s § 77a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny).

<sup>199</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1325.

<sup>200</sup> „...[c]o se týče § 169 odst. 2 správního řádu ohledně vyloučení práva podat rozklad proti budoucímu rozhodnutí správního úřadu v předmětném sporu, je třeba uvést, že z hlediska ústavního pořádku právo na odvolání ve správním řízení zakotveno není. K tomu viz právní názor Ústavního soudu, vyjádřený v jeho nálezech ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 a ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04. Předmětné ustanovení nevylučuje uplatnění mimořádného opravného prostředku nebo dozoru (obnova řízení, přezkumné řízení), z hlediska ústavního pořádku však v tomto směru porušení nějakého ústavně zaručeného práva ve správním řízení spatřovat nelze.“ (Usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3186/12 ze dne 19. 2. 2013).

<sup>201</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3116/07 ze dne 10. 7. 2008.

## 4.2 Spory z veřejnoprávních smluv v judikatuře

Již záhy po vstupu správního řádu v účinnost vyšlo najevo, že zákon spor z veřejnoprávní smlouvy blíže nevymezuje<sup>202</sup> a stalo se předmětem diskuse, co vše lze pod tento pojem subsumovat. Odpověď na tuto otázku je totiž nezbytná pro určení, jaký orgán veřejné moci je k rozhodování toho kterého sporu věcně příslušným.<sup>203</sup>

Zřejmým je závěr, že k řešení sporu ohledně plnění veřejnoprávních závazků vyplývajících z takových smluv budou příslušnými správní orgány.<sup>204</sup>

Úprava veřejnoprávních smluv v zákoně však nevyklučuje, aby mezi jejími ustanoveními byla i ta soukromoprávní. K tomu se vyjádřil zvláštní senát, podle jehož názoru je nezbytné zkoumat smlouvu v celém jejím rozsahu a současně i v jednotlivých částech, přičemž je zřejmé, že v sobě může obsahovat prvky soukromoprávní i veřejnoprávní. Ujednání o půjčce je proto třeba podřadit pod příslušná ustanovení občanského zákoníku. Jde tak o spor vyplývající ze soukromoprávního vztahu, který zásadně náleží rozhodovat civilním soudům podle § 7 odst. 1 o. s. ř.<sup>205</sup>

V soukromém právu má svůj původ i smluvní pokuta, pokud se však nachází ve veřejnoprávní smlouvě a jejím účelem je utvrzení veřejnoprávního závazku, z důvodu své akcesorické povahy je závislá na závazku hlavním (veřejnoprávním) a sleduje jeho režim.<sup>206</sup> Příslušnými k rozhodnutí o plnění takové smluvní pokuty jsou tedy správní orgány.

Největší obtíže však činí určení věcné příslušnosti stran plnění závazků, které se sice týkají veřejnoprávních smluv, ale mají svůj původ v závazku mimosmluvním, tedy buď ve způsobené škodě, nebo bezdůvodném obohacení.

Stěžejním rozhodnutím, které určilo další směr rozhodovací praxe ohledně sporů o vydání bezdůvodného obohacení, které má původ v uzavřené veřejnoprávní smlouvě, bylo usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 132/2005-7 ze dne 30. 6. 2006.<sup>207</sup> Zvláštní senát své

---

<sup>202</sup> BENEDA, I. Několik poznámek k úpravě veřejnoprávních smluv. In MALACKA, M. (ed.). *Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2006. s. 581.

<sup>203</sup> Na tento problém poukazyval ještě před přijetím správního řádu VRABKO, M. Verejnoprávne dohody – formy činnosti orgánov verejnej správy s právotvornými účinkami. *Právny obzor*, 2001, č. 1, s. 140 a násl.

<sup>204</sup> Srov. např. usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 5/2012-11 ze dne 8. 3. 2012.

<sup>205</sup> Usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 13/2010-7 ze dne 19. 10. 2010.

<sup>206</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 874/2012 ze dne 22. 8. 2013.

<sup>207</sup> Paradoxním je, že toto usnesení se však netýkalo přímo problematiky veřejnoprávních smluv, nýbrž řešilo situaci, kdy byla provozovateli hry obcí na základě § 4 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, vyměřena částka, která jí měla být odvedena. Přestože s výší takto určené částky provozovatel hry nesouhlasil, z opatrnosti ji uhradil. Poté se však domáhal jejího navrácení. Vzhledem k tomu, že z právních předpisů nebyla patrná povaha tohoto obecního výměru, postupoval jak dle zákona č. 337/1992, o správě daní a poplatků, když úhradu částky považoval jako přeplatek, tak i podle § 451 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

rozhodnutí shrnul do myšlenky, že je-li podání podle svého označení i obsahu žalobou na vydání bezdůvodného obohacení, přísluší o něm rozhodovat soudu v občanském soudním řízení. Soud nemůže popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru by se měl žalobce domáhat sporné částky za použití prostředků správního (resp. daňového) řízení.

Na tento závěr navázal Nejvyšší soud, který doplnil, že zatímco u sporů ze smluv jde o náležitý výklad smluvních ujednání a vymezení práv a povinností, které ze smluv plynou pro jejich účastníky, u sporů z bezdůvodného obohacení jde pouze o zjištění, zda bylo plněno na úkor jiného bez odpovídajícího právního titulu. Ve sporech z veřejnoprávní smlouvy je zapotřebí autoritativně řešit neshody týkající se práv a povinností v oblasti veřejného práva, jež jsou těmito smlouvami upravovány, a je tedy na místě, aby o těchto sporech rozhodovaly správní orgány.

Jde-li však o závazkový vztah z bezdůvodného obohacení, ten bude podle Nejvyššího soudu vždy vztahem občanskoprávním. Ustanovení občanského zákoníku totiž nijak neodlišují situace, bylo-li mezi stranami plněno na základě domnělého titulu z oblasti veřejného či soukromého práva.<sup>208</sup>

K nároku na náhradu škody, která měla vzniknout v důsledku neoprávněného ukončení veřejnoprávní smlouvy, potom Nejvyšší soud uvedl, že spory o náhradu škody jsou typicky spory ve věcech soukromého práva, bez ohledu na povahu porušené povinnosti. Doplnil, že jde o majetkové spory z odpovědnostního vztahu, v nichž stojí proti sobě v rovném postavení poškozený, jenž uplatňuje právo na náhradu, a škůdce, jehož odpovídající závazek má být požadovaným rozhodnutím autoritativně deklarován. Z toho pak vyplývá, že ve sporech o náhradu škody je dána pravomoc soudů, není-li zákonem svěřena jinému (správnímu) orgánu.<sup>209</sup> Tento závěr byl posléze potvrzen i zvláštním senátem s tím, že také v tomto případě se pravomoc odvíjí od obsahu podané žaloby, tedy od žalobních tvrzení a žalobního petitu.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> „Jde-li však o spor z bezdůvodného obohacení, je třeba zkoumat, zda bylo poskytnuto majetkové plnění, zda existoval odpovídající právní titul pro jeho poskytnutí a zda tím došlo na cizí úkor k majetkovému prospěchu z bezdůvodného obohacení povinné osoby, a vznikl tak v souladu s ustanoveními § 451 a § 489 obč. zák. závazkový vztah, jenž je v souladu s § 2 odst. 1 obč. zák. vztahem občanskoprávním, a tedy podléhající pravomoci civilních soudů dle § 7 o. s. ř. Ustanovení občanského zákoníku upravující vztahy z bezdůvodného obohacení přitom nijak neodlišují situace, bylo-li mezi stranami plněno na základě domnělého titulu z oblasti veřejného či soukromého práva, a není tak důvodu soudů upírat právo posouzení, zda právní titul z oblasti veřejného práva byl či nebyl dán, neboť ustanovení § 135 o. s. ř. výslovně počítá s možností, aby si soud učinil úsudek o otázkách, o nichž jinak přísluší rozhodovat jinému orgánu.“ (Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4410/2010 ze dne 12. 1. 2011).

<sup>209</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 4202/2011 ze dne 29. 5. 2011.

<sup>210</sup> Usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 21/2012-51 ze dne 27. 3. 2013.

Již se zdálo, že otázka věcné příslušnosti k rozhodování sporů o bezdůvodné obohacení a náhradu škody je tedy vyřešena. Jiného názoru byl však zvláštní senát, který předešlé závěry zcela popřel.<sup>211</sup> Jeho úvahy lze shrnout do závěru, že soubor práv a povinností, jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem, resp. soustavou orgánů, v tomto případě správních.

Zvláštní senát na podporu své argumentace odkazuje i na ustanovení § 170 správního řádu, podle něhož se při postupu podle jeho části páté použijí přiměřeně i ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení. Zvláštní senát z toho dovozuje, že přiměřené použití občanského zákoníku je tak vyloučeno jen pro taxativně uvedené instituty, mezi nimiž ani bezdůvodné obohacení, ani náhrada škody nejsou uvedeny.

### 4.3 Zhodnocení názoru zvláštního senátu

Zvláštní senát interpretoval pojem spor z veřejnoprávní smlouvy tak, že jím rozumí spor nejen o plnění konkrétního ujednání vyplývajícího z veřejnoprávní smlouvy souladné se zákonem, nýbrž i takový spor, v němž se bude jednat o práva a povinnosti povahy mimosmluvní, avšak s veřejnoprávní smlouvou, byť i jen vzdáleně, související. Typicky půjde právě o bezdůvodné obohacení a náhradu škody.

S právě uvedeným je však v rozporu výsledek výkladu formálně systematického. V rámci něho se uplatňují argumenty vyplývající ze systému zákonodárství, mezi nimiž mají svůj význam i nadpisy členící jednotlivé části právních předpisů.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> „...[s]porem z veřejnoprávní smlouvy je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních, než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění, obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Právní úprava zakotvující možnost uzavřít v určité věci v oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu ... předpokládá vznik komplexního „souboru“ vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Centrálním bodem tohoto souboru práv a povinností bude daná veřejnoprávní smlouva. Nezřídka však, ačkoli by mělo jít spíše o výjimky, půjde i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. Ty budou s veřejnoprávní smlouvou spojené pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou, která byla uzavřena, ať už platně nebo neplatně, nebo nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla ... V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti práva soukromého nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody.“ (Usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 9/2015-10 ze dne 21. 6. 2016).

<sup>212</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 129.

V té souvislosti je relevantní především nadpis nacházející se nad § 169 správního řádu, který zní *závazky z veřejnoprávních smluv*, jakož i nadpis části páté tohoto zákona, jenž zní *veřejnoprávní smlouvy*. Tyto nabývají na důležitosti právě tehdy, je-li jazykový význam interpretovaného ustanovení nejasný. V takovém případě plní nadpisy výkladovou funkci.<sup>213</sup> Nadpis je totiž integrální součástí právního předpisu, kterým zákonodárce vyjadřuje, že se určitá ustanovení vztahují k určité věci a že spolu obsahově souvisejí.<sup>214</sup>

Vzhledem k tomu, že závazek z bezdůvodného obohacení a náhrady škody má povahu mimosmluvní a o veřejnoprávní smlouvu a závazek z ní se tak samozřejmě nejedná, je třeba interpretaci provedenou zvláštním senátem považovat za nekorektní. To dokládá i znění § 169 správního řádu, který hovoří o smluvních stranách a v odst. 1 písm. e) o uzavření veřejnoprávní smlouvy. V případě absence takové smlouvy a naopak existenci vzniklé škody způsobené jejím neuzavřením však o smluvních stranách, natož potom o jejím uzavření nemůže být vůbec řeči.

Jistě lze souhlasit s tím, že *„nároky obsahově úplně stejné mohou být buď veřejnoprávní, tak soukromoprávní podle svého odůvodnění, t. j. podle toho, o jaký důvod vzniku se opírají.“*<sup>215</sup> Nicméně pokud zákon správním orgánům pravomoc k rozhodování sporů z bezdůvodného obohacení a náhrady škody výslovně nesvěřuje, je nutno dovodit, že tyto nároky by měly mít povahu soukromoprávní a k rozhodování o nich by tak měly být povolány civilní soudy. Na tomto místě se sluší připomenout i závěr Ústavního soudu, který připomíná, že z ústavního zákazu odepření spravedlnosti vyplývá povinnost obecných soudů vyplňovat mezery v zákonech tam, kde by opak vedl k faktické nevymahatelnosti nároku.<sup>216</sup>

Právě uvedené potvrzuje i § 18 odst. 17 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, podle něhož se při vymáhání škody způsobené zprostředkujícím subjektem při výkonu této funkce založené veřejnoprávní smlouvou postupuje podle občanského soudního řádu.

Více než o argumentaci tak jde v dotčeném rozhodnutí zvláštního senátu spíše o úvahy *de lege ferenda* vycházející z představy o úpravě vhodné a nevhodné. Zejména v otázce

---

<sup>213</sup> MELZER, F. *Op. cit.* s. 137.

<sup>214</sup> *Ibidem.*

<sup>215</sup> HOETZEL, J. Dualismus právní. In HÁCHA, E.; HOETZEL, J.; LAŠTOVKA, K.; HOBZA, A.; WEYR, F. (eds.). *Slovník veřejného práva československého*. Sv. I. [A-Ch]. Reprint původního vydání z roku 1929. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 495.

<sup>216</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004.

vymezení pravomoci lze mít za to, že není vhodné interpretací přepisovat text zákona jen proto, že se daný závěr může někomu jevit jako závěr vyvolávající praktické problémy.<sup>217</sup>

I přesto je však třeba rozhodnutí zvláštního senátu respektovat, jelikož podle § 5 odst. 5 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů má právní účinky *inter partes* i *erga omnes*. Zavazuje nejen strany kompetenčního sporu a účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, nýbrž precedenčně dopadá i na všechny obdobné případy.<sup>218</sup> Ve smyslu uvedeného ustanovení je tedy takové rozhodnutí závazné nejen pro ty soudy, jež jsou stranami příslušného kompetenčního sporu, nýbrž pro všechny soudy<sup>219</sup> a všechny orgány a osoby, jimž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

---

<sup>217</sup> Odlišné stanovisko soudců Zdeňka Kühna, Vojtěcha Šimíčka a Marie Žiškové k rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. Komp 6/2011-59 ze dne 7. 3. 2012, které však pro svůj smysl dopadá i na uvedenou věc.

<sup>218</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1743/10 ze dne 23. 11. 2010.

<sup>219</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 2966/2012 ze dne 22. 8. 2014.

## 5 Přezkum veřejnoprávních smluv

Důkazem, že právní úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu není pouze hmotněprávní, je mimo jiné i ustanovení § 165, které obsahuje pravidla pro jejich přezkum. Podle jeho prvního odstavce lze soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy přezkoumat z moci úřední.

Obdobně jako je tomu u správních rozhodnutí,<sup>220</sup> i v případě veřejnoprávních smluv tak jde výhradně o dozorčí prostředek, v důsledku čehož tedy nikdo nemá právní nárok na to, aby byl skutečně soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy na základě tohoto ustanovení přezkoumán.<sup>221</sup> V každém případě se jedná o jedinou možnost, jak od počátku nezákonnou veřejnoprávní smlouvu odklidit, a to i proti vůli všech jejích stran.

Na rozdíl od opravných prostředků totiž „výkon dozorčího práva slouží k ochraně práva objektivního a vykonává se z moci úřední. Hoetzel správně upozorňuje, že řádné provedení dozorčího práva může sice fakticky jít k duhu i občanům, je to ale jen důsledek jeho výkonu, nikoli zamýšlený účel. Dozorčí právo může být vykonáno i proti vůli účastníků či zájemníků a také na jejich újmu.“<sup>222</sup>

Paralela s přezkumem správních rozhodnutí je zřejmá již z toho, že pro přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy se ustanovení o přezkumném řízení obsažené v hlavě deváté části druhé správního řádu užijí dle § 165 odst. 7 správního řádu subsidiárně.

### 5.1 Rozpor veřejnoprávních smluv s právními předpisy

Předpokladem pro přezkum veřejnoprávní smlouvy a následné zrušení je její rozpor s právními předpisy. Zopakujme, že těmito jsou zákony, zákonná opatření Senátu, mezinárodní smlouvy, nařízení jakožto abstraktní akty veřejné správy, obecně závazné vyhlášky obcí a krajů a hl. m. Prahy, stejně jako primární právo Evropské unie, nařízení a směrnice.

Navzdory tomu, že formálně nejsou právním předpisem, obdobnou povahu jako ony mají též další prameny práva, a to obecné zásady právní stanovené judikaturou Evropského

---

<sup>220</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 147.

<sup>221</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2014-52 ze dne 28. 8. 2014.

<sup>222</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 56/2004-114 ze dne 19. 12. 2006.

soudního dvora<sup>223</sup> a nálezy Ústavního soudu.<sup>224</sup> Tentýž charakter mají také rozhodnutí zvláštního senátu.<sup>225,226</sup>

Za pramen práva bývá rovněž považováno i opatření obecné povahy<sup>227</sup> a normativní veřejnoprávní smlouvy koordinační.

Jsou-li v rozporu s právními předpisy a dalšími akty jim na roveň postavenými jen některá ustanovení veřejnoprávní smlouvy, zruší se jen tato ustanovení, pokud z její povahy, obsahu nebo okolností, za nichž byla uzavřena, nevyplývá, že je nelze oddělit od ostatních.

Ustanovení § 165 správního řádu dále nepochybně dopadá i na dodatky veřejnoprávních smluv. Z právní úpravy však již není zřejmé, zda má být zrušen pouze tento dodatek nebo příslušná nově znějící část smlouvy. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 76 považuje za možné varianty obě.<sup>228</sup>

Změna normativního ustanovení veřejnoprávní smlouvy koordinační se velmi podobá novelizaci právního předpisu, přičemž podle ustálené judikatury Ústavního soudu není zásadně možno návrhem brojit proti novelizujícímu právnímu předpisu, neboť takový právní předpis nemá obecně samostatnou právní existenci. Tu získává až jako součást právního předpisu novelizovaného.<sup>229</sup> Tento závěr se pro svou univerzální povahu vztahuje nejen na smlouvy tyto, nýbrž i na veřejnoprávní smlouvy ostatní.

Rozpor s právními předpisy tu však vždy musí být přítomen již v době uzavření veřejnoprávní smlouvy, či jejího dodatku, nikoliv později. Zrušení veřejnoprávní smlouvy, která se dostala do rozporu s právními předpisy až následně, je možné jen na základě § 167odst. 1 písm. c) a odst. 3, tedy pouze v případě, kdy některá smluvní strana její zrušení navrhne.<sup>230</sup>

V přezkumném řízení nelze zrušit smlouvu, která se nestala účinnou pouze v důsledku absence souhlasu s jejím uzavřením podle § 168 správního řádu.<sup>231</sup> Pokud by však byla

---

<sup>223</sup> SLÁDEČEK, V. *Op. cit.* s. 74.

<sup>224</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007.

<sup>225</sup> Podle § 5 odst. 5 je pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, jakož i pro všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a soudy.

<sup>226</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1743/10 ze dne 23. 11. 2010.

<sup>227</sup> SLÁDEČEK, V. *Op. cit.* s. 68.

<sup>228</sup> Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu z let 2005 až 2016 jsou dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx> [1. 11. 2017].

<sup>229</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013. Výjimkou je pouze ověření procedury přijetí novelizujícího právního předpisu či napadení jeho přechodných ustanovení.

<sup>230</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1297.

<sup>231</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2014-52 ze dne 28. 8. 2014.



smlouva zároveň v rozporu s právními předpisy, jejímu zrušení by navzdory uvedenému nemělo nic bránit.

Rozporná s právními předpisy je potom nepochybně také veřejnoprávní smlouva, která je stížena vadou nicotnosti, jelikož nicotnost není ničím jiným než zvlášť těžkou vadou zákonnosti.<sup>232</sup> Z důvodu absence komplexní právní úpravy proto bylo dovozováno, že podle § 165 správního řádu lze zrušit taktéž nicotnou veřejnoprávní smlouvu.<sup>233</sup>

Tyto úvahy však již nejsou po změně § 77 správního řádu provedené zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, až na jednu výjimku příliš relevantní. V důsledku jeho přiměřené aplikace umožněné § 170 správního řádu totiž správní orgán, který dojde k závěru, že byla uzavřena nicotná veřejnoprávní smlouva, učiní podnět správnímu orgánu příslušnému právě k prohlášení její nicotnosti.

Jiná situace ovšem nastává u veřejnoprávních smluv koordinačních, jejichž ustanovení mají normativní povahu. Prohlášením této smlouvy za nicotnou a tudíž od počátku neexistující by totiž došlo k podstatnému zásahu do právní jistoty jejich adresátů.<sup>234</sup> Proto je žádoucí ji pouze zrušit s účinky *ex nunc*, a to právě v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu po vzoru rušení právních předpisů Ústavním soudem.

Z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti jedné ze smluvních stran, což jednoznačně je vada způsobující nicotnost,<sup>235</sup> tak došlo v přezkumném řízení ke zrušení veřejnoprávních smluv uzavřených podle § 190 odst. 2 stavebního zákona. Ke škodě věci však otázka případné nicotnosti těchto smluv nebyla správními soudy vůbec otevřena, stejně jako účinky rozhodnutí v přezkumném řízení.<sup>236</sup>

Naopak nebude-li u jiné veřejnoprávní smlouvy shledaná vada natolik intenzivní a dojde-li správní orgán v přezkumném řízení k závěru, že by újma, která by jejím zrušením vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z ní v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví. Již z povahy tohoto ustanovení plyne, že se bude týkat především smluv podle § 161 a § 162 správního řádu.

---

<sup>232</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 669.

<sup>233</sup> FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. s. 407.

<sup>234</sup> STAŠA, J. In VOPÁLKA, V. (ed.). *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. ACT of 24<sup>th</sup> June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005. s. 208.

<sup>235</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010-65 ze dne 12. 3. 2013 a FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. s. 407.

<sup>236</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 33/2015-54 ze dne 13. 1. 2016, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 3 A 20/2014 – 53 ze dne 25. 4. 2017 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2016-40 ze dne 30. 3. 2017.

Příkladem tak budiž případ, kdy se strana veřejnoprávní smlouvy o převodu dobývacího prostoru<sup>237</sup> účelově snažila o její zrušení.<sup>238</sup> Tento postup však Nejvyšší správní soud odmítl s odůvodněním, že se právě jeví spíše jako snaha o účelové využití určitých formálních pochybení správních orgánů ve vzdálené minulosti a jako snaha obohatit se na úkor osoby zúčastněné na řízení, která oprávnění k těžbě nabyla v dobré víře.<sup>239</sup>

## 5.2 Přezkumné řízení

Přezkumné řízení může být provedeno pouze *ex officio*, a to buď na základě vlastního zjištění příslušného správního orgánu, nebo v důsledku učiněného podnětu. Ten však může podat podle § 165 odst. 1 správního řádu pouze strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, a to do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla.

Omezení možnosti podat podnět pouze na určité osoby je však v rozporu s § 42 správního řádu, podle něhož je obecnou povinností správních orgánů přijímat jakékoliv podněty k tomu, aby bylo zahájeno jakékoliv řízení z moci úřední, bez ohledu na to, kdo je činí. Vzhledem k tomu, že jsou zároveň v § 165 odst. 7 správního řádu vyloučena ustanovení o lhůtách pro přezkumné řízení,<sup>240</sup> nedodržení uvedených třiceti dnů by tak nemělo mít žádné důsledky a příslušný správní orgán se učiněným podnětem bude muset zabývat. Nadto se stále jedná pouze o podnět, a nikoliv o návrh na zahájení řízení.<sup>241</sup>

K takovému podání proto bude možno přikročit kdykoliv a kýmkoliv, tedy kupříkladu i Ministerstvem vnitra.<sup>242</sup>

Je však otázkou, zda má vyloučení lhůt, které je projevem vyššího zájmu na ochraně objektivního práva, dopadat skutečně na všechny veřejnoprávní smlouvy bez rozdílu, nebo pouze na některé, zejména potom ty mající normativní povahu. Problematické je to obzvláště v případě veřejnoprávních smluv podle § 161 a § 162 správního řádu, které svými účinky nahrazují správní rozhodnutí, jejichž přezkum poměrně krátkým lhůtám podléhá. To totiž

---

<sup>237</sup> § 27 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>238</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 1376/2014 ze dne 30. 6. 2016 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 40/2014-38 ze dne 6. 6. 2014.

<sup>239</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 40/2014-38 ze dne 6. 6. 2014.

<sup>240</sup> Podle § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Podle § 97 odst. 2 potom nelze rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.

<sup>241</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1294 – 1295.

<sup>242</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2016-40 ze dne 30. 3. 2017.

zakládá neodůvodněnou nerovnost, proto by tyto smlouvy měly zřejmě mít tentýž režim, jako rozhodnutí, jež nahrazují.<sup>243</sup>

S ohledem na to by se tedy na uvedené smlouvy vyloučení lhůt nemělo vztahovat, čemuž také odpovídá úprava v § 78a odst. 9 a v § 116 odst. 7 stavebního zákona. Přezkumné řízení lze v těchto případech zahájit nejpozději do 1 roku od účinnosti veřejnoprávní smlouvy, přičemž rozhodnutí v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců počítaných opět ode dne její účinnosti.

Jestliže příslušný orgán po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, vydá usnesení o zahájení přezkumného řízení. U smluv uzavřených podle § 160 a 161 správního řádu je takovým orgánem správní orgán, který je oprávněn řešit spor z takových smluv, u veřejnoprávních smluv podle § 162 je jím potom správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlas je vyžadován k uzavření takové veřejnoprávní smlouvy.

Odvolání proti tomuto usnesení však nemá odkladný účinek, což znamená, že i v případě jeho podání některým z účastníků řízení v něm bude moci být pokračováno.

Těmito účastníky budou přirozeně vždy smluvní strany, které budou mít postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť se rozhodnutím správního orgánu meritorně rozhoduje o jejich veřejných subjektivních právech a povinnostech. V případě přezkumu smlouvy podle § 162 správního řádu bude navíc účastníkem také správní orgán, jehož souhlasu je třeba k jejímu uzavření. Ten však bude mít postavení podle § 27 odst. 3 správního řádu, a to z důvodu, že mu je přiznává právní úprava.<sup>244</sup>

Zjistí-li správní orgán po zahájení přezkumného řízení veřejnoprávní smlouvy, že právní předpis při jejím uzavírání porušen nebyl, řízení usnesením, které se pouze poznamená do spisu, zastaví. V opačném případě smlouvu zčásti nebo zcela zruší. Naopak její změna na rozdíl od této varianty při přezkumu správního rozhodnutí nepřipadá v úvahu.

Takové rozhodnutí lze vydat i ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu, k němuž lze ze strany správního orgánu přistoupit tehdy, je-li porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků. Prvním úkonem v takovém řízení je potom právě rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy, aniž se provádí jakékoliv dokazování.<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1308.

<sup>244</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1306.

<sup>245</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 3 A 20/2014-53 ze dne 25. 4. 2017. Ve věci rozhodovalo ve zkráceném přezkumném řízení Ministerstvo vnitra poté, co věc podle § 131 odst. 1 písm. a) a § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu převzalo od Krajského úřadu Libereckého kraje.

Je zřejmé, že ruší-li se v přezkumném řízení normativní veřejnoprávní smlouva, musí mít normativní účinky přirozeně taktéž takové rozhodnutí a příslušný správní orgán je tedy v tomto ohledu negativním normotvůrcem. Tato skutečnost tak s sebou přináší zvýšené požadavky především na publicitu dotčeného rozhodnutí, přestože je správním řádem zcela pominuta. Kupodivu si věci nevšímá ani odborná literatura.

### 5.3 Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení

V důsledku aplikace § 99 správního řádu mohou nastat účinky rozhodnutí, kterým se veřejnoprávní smlouva nebo její část ruší, buď zpětně ode dne jejího uzavření, nebo až od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí v přezkumném řízení, a to podle toho, zda v důsledku jejího uzavření bylo přiznáno právo, nebo uložena povinnost. V případě přiznání práva by tak měla být obecně veřejnoprávní smlouva zrušena s účinky *ex nunc*, v případě uložení povinnosti potom *ex tunc*, nebudou-li okolnosti odůvodňovat řešení jiné.

Tato pravidla by se s ohledem na zásadu rovnosti měla uplatnit především u veřejnoprávních smluv subordinačních, kterými je nahrazováno správní rozhodnutí. U ostatních však situace zřejmě tak jednoznačnou není.

Z povahy institutu smlouvy, jejímž obsahem jsou vzájemná práva a povinnosti stran, je totiž aplikace těchto pravidel sporná, jelikož každému právu jedné smluvní strany zpravidla odpovídá právě povinnost strany druhé. Proto bude v ostatních případech převažovat zřejmě rušení veřejnoprávních smluv s účinky *ex nunc*.

Se stejnými účinky budou podle § 165 odst. 4 správního řádu potom rušeny i veřejnoprávní smlouvy, na základě nichž došlo k převzetí působnosti a mají tedy normativní charakter. V tomto případě půjde zejména o veřejnoprávní smlouvy koordinační uzavřené podle § 160 odst. 5 a 6 správního řádu.

Jejich zrušení se s ohledem na princip právní jistoty nikterak nedotkne úkonů již učiněných vůči třetím osobám, přičemž teprve po právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí, jímž bude taková smlouva zrušena, přejde působnost zpět na ty správní orgány, které byly příslušnými před jejím uzavřením, popřípadě na ty orgány, na něž mezitím přešla v důsledku změny okolností rozhodných pro její určení. Za takových okolností by totiž rušení těchto veřejnoprávních smluv s účinky *ex tunc* postrádalo smyslu. Obdobně bude třeba postupovat i tehdy, budou-li tyto smlouvy stíženy vadou nicotnosti.

## 5.4 Opravné prostředky a soudní přezkum

Proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení lze brojit odvoláním, stejně jako není vyloučeno, aby se stalo předmětem obnovy řízení podle § 100 správního řádu, nebo nového rozhodnutí v souladu s § 101. Naopak jej není možné podrobit přezkumu v dalším přezkumném řízení, což zapovídá § 94 odst. 2 správního řádu.

Za podmínek stanovených v s. ř. s. lze napadnout pravomocné rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy taktéž správní žalobou.

Tato možnost však může přinést komplikace v situaci, je-li žalobě, která směřuje proti rozhodnutí, jímž byla veřejnoprávní smlouva pravomocně zrušena, správním soudem vyhověno. V takovém případě hovoříme o tzv. *obživnutí* veřejnoprávní smlouvy. To nabývá na významu především u normativních veřejnoprávních smluv v souvislosti s principem zákazu retroaktivity a principem právní jistoty.

Ačkoliv se nejedná o žádoucí stav, rozhodovací praxe připouští možnost obživnutí správních rozhodnutí.<sup>246</sup> Proto by mělo být v zájmu hodnotové bezrozpornosti právního řádu připuštěno i obživnutí těch veřejnoprávních smluv, které správní rozhodnutí nahrazují.

Zcela zvláštní režim se však bude týkat rušení veřejnoprávních smluv normativních. V tomto ohledu bude praktické inspirovat se pravidly, která se týkají rušení právních předpisů Ústavním soudem.<sup>247</sup>

Přestože právní věda nemá v této otázce jednotné stanovisko a její řešení je závislé na konkrétní právní úpravě, v České republice platí, že „jednou zrušený právní předpis se automaticky neobnovuje, pokud se zruší předpis, který jej rušil.“<sup>248</sup> Při obživnutí původního právního předpisu by se totiž Ústavní soud stal pozitivním zákonodárcem, k čemuž by musel být Ústavou oprávněn, což však není. Tak je tomu například podle čl. 140 odst. 6 rakouské ústavy.<sup>249</sup> Nejvyšší správní soud hovoří namísto tvorby práva soudem dokonce o hybridním procesu *reinkarnace*, který je v oblasti normotvorné činnosti zcela nepřípustný.<sup>250</sup>

<sup>246</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 61/2013-20 ze dne 2. 5. 2013 nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Ads 99/2014-58 ze dne 1. 7. 2015.

<sup>247</sup> KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007. s. 399.

<sup>248</sup> KOUDELKA, Z. Obživnutí právního předpisu. *Jurisprudence*. 2003. č. 4. s. 8 – 14.

<sup>249</sup> *Wird durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes ein Gesetz als verfassungswidrig aufgehoben, so treten mit dem Tag des Inkrafttretens der Aufhebung, falls das Erkenntnis nicht anderes ausspricht, die gesetzlichen Bestimmungen wieder in Kraft, die durch das vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erkannte Gesetz aufgehoben worden waren. In der Kundmachung über die Aufhebung des Gesetzes ist auch zu verlautbaren, ob und welche gesetzlichen Bestimmungen wieder in Kraft treten.* K tomu srov. MAYER, H.; MUZAK, G. *B – VG Bundes – Verfassungsrecht*. 5. vydání. Vídeň: Manz Verlag, 2015. s. 507 a násl.

<sup>250</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 131/2008-137 ze dne 17. 4. 2009.

Vzhledem k tomuto postoji zákonodárce je potom třeba totožnou optikou nahlížet i na normativní veřejnoprávní smlouvy, a to z důvodu jejich obdobné povahy. Proto je nezbytné § 165 odst. 4 správního řádu interpretovat tak, že po právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí, jímž je taková veřejnoprávní smlouva zrušena, přechází působnost na správní orgány, které byly příslušné před jejím uzavřením, popřípadě na správní orgány, na něž příslušnost mezitím přešla, nevratně.

Mohlo by se tedy zdát, že obrana v podobě napadení rušícího rozhodnutí správní žalobou se u těchto smluv stává zbytečnou. Tak tomu však kategoricky být nemusí, jelikož v případě jejího úspěchu by smluvním stranám nic nebránilo v tom uzavřít tutéž smlouvu znovu.<sup>251</sup>

---

<sup>251</sup> KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007. s. 399.

## 6 Nicotnost veřejnoprávních smluv<sup>252</sup>

Podle § 165 odst. 1 správního řádu lze z moci úřední přezkoumat soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. Jedná se tak co do podstaty o paralelu k přezkumnému řízení při vydávání správních aktů, v rámci něhož je *ex officio* přezkoumávána jejich *zákonost*.<sup>253</sup>

O otázce případné *nicotnosti* veřejnoprávní smlouvy však správní řád mlčí. Přesto není toto téma tuzemské právní vědě zcela cizí, jelikož již v roce 2005 J. Staša konstatoval, že se zdá, že úvaha o nicotnosti tohoto úkonu má smysl.<sup>254</sup> Obdobně k věci přistupují i J. Vedral<sup>255</sup> a K. Frumarová, která se domnívá, „že i ve vztahu k veřejnoprávní smlouvě můžeme hovořit o vadě nicotnosti, neboť i ve vztahu k ní se mohou vyskytnout tak zásadní vady, které budou mít důsledky pro samotnou existenci této smlouvy.“<sup>256</sup>

O poznání skeptičtější jsou naopak tvůrci komentáře ke správnímu řádu, podle nichž v tomto případě jednoznačný závěr učinit nelze.<sup>257</sup> O tom, že má smysl se danou otázkou zabývat, svědčí i aktuální rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu<sup>258</sup> a trochu překvapivě i Nejvyššího soudu,<sup>259</sup> jež se k netradiční kombinaci dvou jinak tradičních institutů nicotnosti a veřejnoprávní smlouvy přihlásily jednohlasně a výslovně.

V soudní praxi tak bylo dovozeno to, co je např. v § 59 německého správního řádu pro smlouvy subordinační upraveno výslovně.

---

<sup>252</sup> Tato kapitola vychází z příspěvku PŘÍKOPA, V. Nicotnost veřejnoprávních smluv. *Právní rozhledy*, 2017, č. 15 – 16, s. 552 – 555.

<sup>253</sup> HAVLAN, P. Veřejnoprávní smlouvy. In SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 379.

<sup>254</sup> STAŠA, J. In VOPÁLKA, V. (ed.). *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. ACT of 24<sup>th</sup> June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005. s. 208. Autor tak navazuje na závěr v publikaci BAŽIL, Z. a kol. *Správní právo – texty II*. Praha: Aleko, 1991. s. 102.

<sup>255</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 668.

<sup>256</sup> FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. s. 407.

<sup>257</sup> POTĚŠIL, L. In POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 371.

<sup>258</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 AfS 23/2016-34 ze dne 21. 4. 2016. V dřívějším rozsudku č. j. 2 AfS 74/2013-64 ze dne 25. 9. 2014 však Nejvyšší správní soud úvahu o nicotnosti veřejnoprávní smlouvy odmítl s konstatováním, že „[z] povahy věci lze přitom o nicotnosti uvažovat pouze ve vztahu k aktu, který se představuje jako správní rozhodnutí.“

<sup>259</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 1376/2014 ze dne 30. 6. 2016.

## 6.1 Justifikace nicotnosti veřejnoprávních smluv

Nicotnost je zpravidla spojována se správními akty a má za následek, že takový správní akt se pro své závažné vady vůbec nepovažuje za výsledek autoritativní správní činnosti, nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat.<sup>260</sup> Na rozdíl od správního aktu pouze nezákonného není ten nicotný tedy ani nadán presumpcí správnosti.

V odborné literatuře byl vysloven závěr, že kromě toho mohou být nicotné i tzv. jiné úkony podle části čtvrté správního řádu a opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu, které nejsou vydávány ve správním řízení,<sup>261</sup> stejně jako závazné stanovisko vydávané podle § 149 správního řádu.<sup>262</sup>

Vyjdeme-li z toho, že veřejnoprávní smlouva je totožně jako všechny nyní uvedené taktéž formou činnosti veřejné správy, bylo by proti zásadě jednoty právního řádu, pokud by ty nejzávažnější vady veřejnoprávních smluv byly hodnoceny odlišně.

Nadto je nezbytné zmínit, že veřejnoprávní smlouva je na rozdíl od všech zmíněných úkonů dvoustranný nebo vícestranný a jeho elementární podmínkou je tedy existence návrhu na její uzavření a následně i jeho akceptace. Pokud však některý z těchto dílčích úkonů smluvních stran není perfektní, smlouva vůbec nevzniká. Proto je zřejmě namístě hovořit i o nicotnosti úkonů teprve k uzavření veřejnoprávní smlouvy směřujících, jelikož tyto jsou jejími obligatorními výchozími body a není-li některého z nich, není přirozeně ani veřejnoprávní smlouva. Nicméně nebude to příliš praktické. Jinými slovy, jsou-li totiž tak závažnou vadou způsobující jejich naprostou neexistenci stíženy buď návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy, nebo akceptace návrhu jinak bezvadného, tím spíše je třeba hovořit jako o nicotné i o zamýšlené veřejnoprávní smlouvě.

I v tomto případě je tedy nutno rozlišovat prostou nezákonnost veřejnoprávní smlouvy a její nicotnost,<sup>263</sup> a to už z důvodu různých právních následků. Dokud totiž veřejnoprávní smlouva není příslušným správním orgánem zrušena, trvají z ní vzniklá práva a povinnosti, a to i když by smlouva vznikla v rozporu s právními předpisy. Jedinou výjimkou je právě

<sup>260</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. s. 129, 130.

<sup>261</sup> POTĚŠIL, L. In POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 371. O nicotnosti opatření obecné povahy hovoří i Krajský soud v Ústí nad Labem ve svých rozsudcích sp. zn. 40 A 14/2016 ze dne 28. 2. 2016, sp. zn. 40 A 13/2016 ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. 40 A 1/2016 ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 40 A 2/2015 ze dne 11. 6. 2015 a Krajský soud v Brně v rozsudku sp. zn. 65 A 2/2016 ze dne 27. 7. 2016.

<sup>262</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 668. STAŠA, J. In VOPÁLKA, V. (ed.). *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. ACT of 24<sup>th</sup> June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005. s. 207.

<sup>263</sup> Veřejnoprávní smlouvy naopak nelze posuzovat kritériem neplatnosti, jelikož všechny jejich vady jsou pokryty buď nezákonností, nebo právě nicotností. Přiměřené použití úpravy neplatnosti smluv v rámci občanského zákoníku je § 170 správního řádu taktéž vyloučeno.



případná nicotnost veřejnoprávní smlouvy, která zákonem předvídané účinky vůbec nevyvolává.<sup>264</sup>

K věci je tak třeba přistupovat obdobně jako u správních aktů, jelikož „*veřejnoprávní smlouvy jsou svým charakterem svým způsobem zvláštním druhem správních aktů.*“<sup>265</sup> Tento závěr však na druhou stranu neplatí bezvýjimečně, stejně jako nelze hovořit paušálně o nicotnosti veřejnoprávních smluv všech.

## 6.2 Jakých veřejnoprávních smluv se nicotnost týká

Kritériem nicotnosti by dle názoru J. Staši neměly být poměřovány ty veřejnoprávní smlouvy, které mají podobný dopad, jako normativní akt.<sup>266</sup> Takovými smlouvami jsou některé veřejnoprávní smlouvy koordinační.

Pouze prostřednictvím těchto smluv totiž může docházet k nahrazení obecně závazného pravidla chování obsaženého v právním předpisu autonomním pravidlem odlišným, majícím však tytéž normativní účinky. To ostatně dovodil Nejvyšší správní soud již ve svém nálezu 15.638/21 ze dne 23. 11. 1921, v němž konstatuje, že „*[m]á-li dohodou stran provázenou potřebným souhlasem úředním býti postavena na místo dispositivního právního předpisu určitý poměr upravujícího, přípustná úprava jiná, pak norma stranou smluvená vstupující na místo předpisu zákonného má stejný právní charakter, jako předpis nahražený.*“

Proto je třeba s uvedeným závěrem zásadně souhlasit. Byla-li by totiž po určité době svého působení taková veřejnoprávní smlouva prohlášena za nicotnou a tedy nikdy nevzniknuvší, jednalo by se o značný zásah do právní jistoty jejích adresátů. Proto se jeví vhodným přistoupit pouze ke zrušení takové veřejnoprávní smlouvy podle § 165 správního řádu, tedy obdobně jako je tomu v případě rušení právních předpisů Ústavním soudem. Zvolenému řešení velmi nasvědčuje i § 165 odst. 4 správního řádu, jenž stanoví, že zrušení veřejnoprávní smlouvy koordinační nebo jejích jednotlivých ustanovení se nedotýká úkonů učiněných vůči třetím osobám smluvní stranou při výkonu působnosti převzaté od jiné smlouvy strany na základě této veřejnoprávní smlouvy.

Nemožnost prohlásit veřejnoprávní smlouvu koordinační za nicotnou se však podle mého názoru vztahuje pouze na ta její ustanovení, kterými dochází k nahrazení pravidla chování jinak stanoveného právě právním předpisem, ovšem žádná jiná. Pouze v tomto

---

<sup>264</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 1376/2014 ze dne 30. 6. 2016.

<sup>265</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1293.

<sup>266</sup> STAŠA, J. In VOPÁLKA, V. (ed.). *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. ACT of 24<sup>th</sup> June 2004 Code of Administrative Procedure.* Praha: ASPI, 2005. s. 208.

případě by totiž mohla být dotčena právní jistota adresátů takto změněného pravidla chování. V tomto ohledu je tak nutno závěry J. Staši korigovat.

Není totiž žádného důvodu, proč by ostatní nenormativní ustanovení takové veřejnoprávní smlouvy měla mít tentýž režim jako ta normativní. Právě předestřené řešení podporuje i znění § 165 odst. 3 správního řádu, které umožňuje zrušit z důvodu rozporu s právními předpisy taktéž jen některá ustanovení veřejnoprávní smlouvy, jsou-li oddělitelná od ustanovení ostatních. Přestože se v tomto ustanovení hovoří pouze o nezákonnosti, a nikoliv výslovně o nicotnosti, lze mít za to, že i v tomto ohledu by s přihlédnutím ke smyslu ustanovení mělo být postupováno totožně.

Tento závěr však platí pouze tehdy, nebudou-li zároveň zrušena pro svou nezákonnost právě i normativní ustanovení veřejnoprávní smlouvy, což by zřejmě v důsledku ústilo ve zrušení celé smlouvy. V takovém případě by totiž nenormativní ustanovení pochopitelně ztratila na významu.

Vhodným praktickým příkladem by potom mohly být veřejnoprávní smlouvy podle § 3a a § 3b zákona o obecní policii, jelikož právní úprava umožňuje sjednání právě i dalších vedlejších smluvních ustanovení.

Ostatní druhy veřejnoprávních smluv, tedy zejména veřejnoprávní smlouvy subordinační podle § 161 správního řádu a veřejnoprávní smlouvy mezi soukromými osobami podle § 162 správního řádu,<sup>267</sup> podléhají kritériím nicotnosti bezvýjimečně.

### **6.3 Důvody nicotnosti veřejnoprávních smluv**

Správní řád označuje za nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, což neplatí, pokud je vydal správní orgán věcně příslušnému správnímu orgánu nadřízený, jakož i rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze za rozhodnutí správního orgánu vůbec považovat.

Judikatura potom považuje za důvody nicotnosti správního rozhodnutí např. těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova

---

<sup>267</sup> Uvedené dělení však není vyčerpávající, a není proto vyloučeno, aby zvláštní zákony upravovaly další typy veřejnoprávních smluv, s nimiž správní řád v ustanoveních § 160 až 162 nepočítá. HEJČ, D. In POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 707.

smyslu vůbec neexistuje apod. Stejný význam pak má i nedostatek podkladu k vydání aktu, např. uložení povinnosti podle již zrušeného právního předpisu.<sup>268</sup>

Tentýž závěr se týká i veřejnoprávních smluv. I tyto totiž mohou být stíženy tak závažnými vadami, pro něž je nutno uvažovat vůbec o jejich vzniku. „*Může jít například o důvody nicotnosti spočívající v nedostatku právního podkladu, nedostatku pravomoci, či upravující plnění právně či fakticky nemožné, popř. plnění trestněprávního charakteru, popř. lze uvažovat i o absolutním nedostatku projevu vůle či absolutním nedostatku formy.*“<sup>269</sup>

Právě náležitostmi projevu vůle směřujícího k uzavření veřejnoprávní smlouvy se zabýval i Nejvyšší správní soud, který navazuje na názor vyslovený v právní vědě.<sup>270</sup>

V tomtéž rozsudku se však vyskytl i závěr, že za důvod nicotnosti veřejnoprávní smlouvy by bylo možno považovat i její rozpor s dobrými mravy. Uzavření nemravné veřejnoprávní smlouvy je dle Nejvyššího správního soudu za obvyklých okolností zjevně jednáním jsoucím v rozporu s veřejným zájmem na férovém a poctivém jednání veřejné správy při plnění jejích úkolů a nepochybně závažně snižuje její důvěryhodnost.

Tímto Nejvyšší správní soud po mnohaleté odmlce navazuje na starší stanoviska jak odborné literatury,<sup>271</sup> tak i rozhodovací praxe, která dovozovala, že nicotným je i rozhodnutí, jímž by „*utvořen byl stav právně nemožný, nebo stav příčící se mravnosti nebo základním principům právního řádu.*“<sup>272</sup>

K. Frumarová naopak uvádí, že takový akt je třeba za současné právní úpravy považovat pouze za nezákonný, a to z důvodu nesouladu se základními zásadami činnosti veřejné správy. Ty totiž obsahují jak pravidla právní, tak i mimoprávní povahy.<sup>273</sup> Mezi ně patří mimo jiné i zásada souladu s veřejným zájmem, stejně jako požadavek na důvěryhodnost a poctivost veřejné správy.

Na druhou stranu, pokud by intenzita rozporu dané veřejnoprávní smlouvy s dobrými mravy byla natolik enormní a zjevná, že by ji v takovém případě vůbec nebylo možno

<sup>268</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010-65 ze dne 12. 3. 2013 a další rozhodnutí v něm citovaná.

<sup>269</sup> FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. s. 407.

<sup>270</sup> „...[i] při uzavírání veřejnoprávní smlouvy tedy je nutno mít za to, že projev vůle směřující k uzavření takové smlouvy musel být v rozhodné době učiněn svobodně a vážně, určitě a srozumitelně; pokud tomu tak nebylo, je nutno na takový úkon hledět jako na svého druhu nicotný, nevyvolávající zákonem jinak předvídané účinky, neboť nemá povahu a podstatu právního úkonu ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 23/2016-34 ze dne 21. 4. 2016.) Ačkoliv správní řád v § 170 výslovně nezakazuje přiměřené užití § 551 až § 553 občanského zákoníku upravujících zdánlivost právních jednání v rámci soukromého práva, je třeba konstatovat, že aplikace těchto ustanovení je vyloučena úpravou nicotnosti v § 77 správního řádu potvrzené i závěry ustálené rozhodovací praxe soudů.

<sup>271</sup> Její přehled uvádí FRUMAROVÁ, K. *Op. cit.* s. 186, 187.

<sup>272</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 13384/32 ze dne 6. 6. 1934.

<sup>273</sup> FRUMAROVÁ, K. *Op. cit.* s. 187.

za veřejnoprávní smlouvu považovat, její označení za nicotnou by podle mého názoru nemuselo nic bránit.

Abychom však mohli hovořit o nicotnosti at' již správních rozhodnutí, či veřejnoprávních smluv pro jejich rozpor s dobrými mravy bez otazníků, bylo by *de lege ferenda* nutno takový důvod legislativně upravit, a to např. po vzoru § 44 odst. 2 VwVfG, který za nicotné označuje i takové rozhodnutí, jehož obsahem je právě i požadavek nemravného jednání.<sup>274</sup>

Neméně zajímavou otázkou může být i to, zda je možná konvalidace nicotné veřejnoprávní smlouvy, a to zejména v souvislosti s její neurčitostí nebo nesmyslností po vzoru § 553 odst. 2<sup>275</sup> občanského zákoníku. Vzhledem k tomu, že jak v případě nicotnosti správního rozhodnutí, tak i nicotnosti veřejnoprávní smlouvy jde o *nezhojitelné právní nic*,<sup>276</sup> je třeba mít za to, že jakákoliv konvalidace je vyloučena.

Jinak k věci přistupuje v § 59 VwVfG německá právní úprava, která především odkazuje na důvody nicotnosti občanskoprávní. Zvláštní režim potom mají veřejnoprávní smlouvy subordinační. Nicotnou se taková smlouva stává z důvodu, pro který by byl nicotný správní akt, který smlouva nahrazuje, z důvodu, pro který by byl takový správní akt nezákonný, byla-li tato skutečnost tomu, kdo smlouvu uzavřel, známa, dále pro nesplnění hmotněprávních podmínek uzavření smíru, který je veřejnoprávní smlouvou taktéž, a konečně z důvodu sjednání nepřijatelného plnění ve prospěch správního úřadu.<sup>277</sup>

## 6.4 Proces zjišťování nicotnosti

Navzdory výslovné absenci úpravy nicotnosti veřejnoprávních smluv ve správním řádu odborná literatura našla řešení, jak se s takovou veřejnoprávní smlouvou vypořádat.

Z toho, že § 170 správního řádu umožňuje *přiměřené* použití ustanovení části druhé, se dovozovalo, že by bylo možno uvažovat o prohlášení nicotnosti postupem podle

---

<sup>274</sup> KOPP, F. O. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 3. Auflage. München. C. H. Beck, 1983. s. 643 až 645.

<sup>275</sup> Byl-li projev vůle mezi stranami dodatečně vyjasněn, nepřihlíží se k jeho vadě a hledí se, jako by tu bylo právní jednání od počátku. „*Přitom se však nejedná o odstranění těchto vad v rámci výkladu projevu vůle; neúspěšný výklad je předpokladem nesrozumitelnosti nebo neurčitosti.*“ MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419 – 654*. Praha: Leges, 2014. s. 569.

<sup>276</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 AfS 78/2006-74 ze dne 13. 5. 2008.

<sup>277</sup> WOLFF, H. a kol. *W Verwaltungsrecht I*. 12. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2007. s. 649.

§ 78 správního řádu, avšak pouze pro důvod stanovený v § 77 odst. 1, tedy pro absolutní věcnou nepříslušnost správního orgánu.<sup>278</sup>

To se však změnilo v důsledku novely správního řádu provedené zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, na základě níž nicotnost správního rozhodnutí dle § 77 zjišťuje a prohlašuje ze všech důvodů vedle správních soudů<sup>279</sup> také správní orgán, a to kdykoliv. Jestliže by kterýkoliv správní orgán došel k závěru, že jiný správní orgán učinil úkon, který trpí vadami nicotnosti, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k prohlášení nicotnosti. Nová úprava je tak dostatečnou a plně vyhovující i pro zjišťování a prohlašování nicotnosti veřejnoprávních smluv.

Povaha veřejnoprávní smlouvy však vylučuje, aby o prohlášení nicotnosti rozhodl vždy nadřízený správní orgán, tak jako by tomu bylo v případě správního rozhodnutí. Pouhá *přiměřená* aplikace části druhé správního řádu však nebrání tomu, aby mohlo být postupováno analogicky jako při přezkumném řízení.<sup>280</sup> Napříště tedy platí, že u veřejnoprávních smluv uzavřených podle § 160 nebo § 161 je ke zjištění a prohlášení jejich nicotnosti příslušný správní orgán oprávněný řešit spor z veřejnoprávní smlouvy<sup>281</sup> a u veřejnoprávních smluv podle § 162 správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlas je nezbytný k jejich uzavření.

Před uvedenou novelou bylo možno uvažovat ovšem i o dalších způsobech vypořádání se s nicotností veřejnoprávní smlouvy způsobené i dalšími důvody než pouze absolutní věcnou nepříslušností správního orgánu, který je stranou takové smlouvy, nebo který dal k jejímu uzavření souhlas.

Za jeden z nich bylo považováno zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení podle § 165 a § 94 a násl. správního řádu, a to ze všech důvodů, pro něž nicotnost přichází v úvahu. Toto řešení bylo odůvodněno tím, že nicotnost není ničím jiným než zvlášť těžkou vadou zákonnosti.<sup>282</sup>

---

<sup>278</sup> FRUMAROVÁ, K. *Op. cit.* s. 408. Obdobně i VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář.* 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 668. a STAŠA, J. In VOPÁLKA, V. (ed.). *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. ACT of 24<sup>th</sup> June 2004 Code of Administrative Procedure.* Praha: ASPI, 2005. s. 209.

<sup>279</sup> V souladu s § 76 odst. 2 soudního řádu správního správní soud nicotnost v rozsudku *vyslovuje*.

<sup>280</sup> § 165 odst. 5 správního řádu. Totožné řešení při určení příslušného správního orgánu zvolil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 100/2014-52 ze dne 28. 8. 2014 při řízení o určení dle § 142 správního řádu, že veřejnoprávní smlouva subordinační není z důvodu absence souhlasu osoby, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 2 nebo 3, účinná.

<sup>281</sup> § 169 správního řádu.

<sup>282</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář.* 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 669.

Možnost rušení správních rozhodnutí v rámci přezkumného řízení z důvodu nicotnosti koneckonců aproboval Nejvyšší správní soud.<sup>283</sup> Totožný závěr bylo nutné vztáhnout i na nicotnou veřejnoprávní smlouvu. Jelikož se i na nicotnou veřejnoprávní smlouvu hledí, jako by nikdy nevznikla, dovozovalo se, že za přiměřeného použití § 99 odst. 1<sup>284</sup> správního řádu je třeba ji zrušit s účinky *ex tunc*.<sup>285</sup>

Přestože byl posléze prezentovaný postup za předešlého právního stavu komplexnější a zřejmě vhodnější než ten první, i v tomto případě se jednalo pouze o dozorčí prostředek, k němuž přistupují správní orgány *ex officio*. Jinými slovy, „[n]a zahájení řízení není právní nárok, jde o úvahu správního orgánu.“<sup>286</sup> Mimo to uvedené řešení naráželo na opakovaný, byť v rozhodovací praxi překonaný, argument, že jen stěží lze rušit něco, co vůbec neexistuje.<sup>287</sup>

Nadto není veřejnoprávní smlouva ani exekucním titulem, který by bylo nezbytné co nejrychleji odklidit.<sup>288</sup> Správní řád hovoří v § 104 totiž výhradně o vykonatelném rozhodnutí nebo vykonatelném smíru.

Proto byla případná nicotnost veřejnoprávní smlouvy namítána a zkoumána často až v rámci řešení sporu z ní. Na rozdíl od přezkumného řízení je totiž na zahájení sporného řízení podle § 142 odst. 2 správního řádu právní nárok. Dovodil-li potom Nejvyšší správní soud stran správního rozhodnutí, že k jeho nicotnosti musí být přihlédnuto ve všech řízeních, která na takový zdánlivý správní akt navazují,<sup>289</sup> nebylo důvodu, aby se totéž pravidlo nevztahovalo právě i na problematiku veřejnoprávních smluv, čímž mnohdy mohlo být včas zabráněno nežádoucímu vydání exekucního titulu. Závěr o nicotnosti veřejnoprávní smlouvy by však byl s ohledem na povahu sporného řízení konstatován vždy pouze v odůvodnění rozhodnutí.

Předestřenému řešení nebránila ani skutečnost, že v případě přítomnosti nicotné veřejnoprávní smlouvy se vlastně vůbec o spor z veřejnoprávní smlouvy *stricto sensu* nejedná, neboť tato tu vůbec není. Jak totiž uzavřel zvláštní senát, sporem z veřejnoprávní smlouvy je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou

---

<sup>283</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010-65 ze dne 12. 3. 2013.

<sup>284</sup> § 165 odst. 7 správního řádu.

<sup>285</sup> FRUMAROVÁ, K. *Op. cit.* s. 407.

<sup>286</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 147.

<sup>287</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 36/2010-44 ze dne 19. 5. 2010 překonaný usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010-65 ze dne 12. 3. 2013.

<sup>288</sup> To, že veřejnoprávní smlouva není v českém právním řádu exekucním titulem, je v právní vědě nesporné. Viz STAŠA, J. *Veřejnoprávní smlouvy*. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 168.

<sup>289</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010-65 ze dne 12. 3. 2013.

veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě.<sup>290</sup>

Uvedené úvahy však v případě novelizace § 77 správního řádu pozbyly na významu. Shledá-li totiž správní orgán v rámci přezkumného nebo sporného řízení, že veřejnoprávní smlouva podle § 160 nebo § 161 správního řádu trpí některou z vad způsobujících její nicotnost, může rovnou přistoupit k jejímu prohlášení. Jak bylo dovozeno výše, v těchto případech je totiž příslušným vždy tentýž orgán. Pouze při zjišťování a prohlašování nicotnosti veřejnoprávní smlouvy uzavřené podle § 162 správního řádu se jedná o správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který k uzavření takové smlouvy dal souhlas.

---

<sup>290</sup> Usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu č. j. Konf 10/2015-11 ze dne 25. 2. 2016. V tomto usnesení hovoří zvláštní senát nesprávně o platnosti veřejnoprávní smlouvy, čímž se dopouští nepřesnosti.

## 7 Zánik veřejnoprávních smluv

Vedle zrušení v přezkumném řízení upravuje správní řád poněkud překvapivě již pouze další dva způsoby zániku veřejnoprávní smlouvy, a to v § 166 odst. 2 její výpověď a v § 167 zrušení.

Vzhledem k této neúplné úpravě je zapotřebí ostatní možnosti zániku veřejnoprávní smlouvy dovodit z přiměřeného použití občanského zákoníku, avšak s výjimkou odstoupení a zaplacení odstupného. Tyto dva způsoby totiž správní řád v § 170 pro změnu výslovně vylučuje.

Kategorii zániku veřejnoprávní smlouvy se naopak vymyká možnost jejího prohlášení za nicotnou, jelikož se vlastně o veřejnoprávní smlouvu od počátku nejedná. Proto nemůže ani zaniknout. V tomto případě tak jde tedy o další způsob odklizení veřejnoprávní smlouvy, která je stižena těmi nejtěžšími vadami zákonnosti.

### 7.1 Výpověď

Veřejnoprávní smlouvu lze podle § 166 odst. 2 správního řádu vypovědět pouze písemnou formou a jedině tehdy, pokud to v ní bylo smluvními stranami dohodnuto a byla-li dohodnuta výpovědní lhůta.

Na rozdíl od odstoupení od smlouvy se smlouva výpovědí neruší, nýbrž se jí toliko ke dni její účinnosti ukončuje smlouvou založený závazkový vztah. Vzájemných práv a povinností vzniklých před její účinností se tak výpověď nikterak nedotýká.<sup>291</sup> To však neplatí o odstoupení, v jehož důsledku se smlouva ruší od počátku.<sup>292</sup> Uvedené je zřejmě také důvodem, proč je odstoupení od veřejnoprávní smlouvy stejně jako zaplacení odstupného, které má podle § 1992 občanského zákoníku stejné důsledky,<sup>293</sup> v § 170 správního řádu vyloučeno.<sup>294</sup>

Ujednání výpovědi může být obsaženo jak v původním znění smlouvy, tak do ní může být doplněno postupem podle § 166 odst. 1 správního řádu.<sup>295</sup> Výhradně na smluvních stranách také záleží, zda bude možné smlouvu vypovědět pouze z určitých výpovědních

<sup>291</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 1677/2208 ze dne 30. 6. 2009.

<sup>292</sup> § 2004 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>293</sup> Ujednají-li si strany, že jedna z nich může závazek zrušit zaplacením odstupného, ruší se závazek zaplacením odstupného obdobně jako při odstoupení od smlouvy.

<sup>294</sup> Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 AfS 98/2013-22 ze dne 28. 11. 2013 a č. j. 2 AfS 23/2016-34 ze dne 21. 4. 2016.

<sup>295</sup> VEDRAL, J. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1312.



důvodů, nebo i bez jejich udání. Ve stejném duchu se při interpretaci tohoto ustanovení vyjádřil Nejvyšší správní soud.<sup>296</sup>

Výpověď lze tedy sjednat jak s uvedením důvodů, tak i bez nich. Smlouva potom přestane smluvní strany zavazovat uplynutím výpovědní lhůty, jejíž sjednání je zároveň podmínkou účinného vypovězení.

Přísnější je naopak úprava v § 60 VwVfG, podle něhož lze smlouvu písemně vypovědět pouze při podstatné změně okolností, nelze-li od druhé strany důvodně očekávat, že se bude řídit původním smluvním ustanovením, a není-li možné přizpůsobení smlouvy změněným okolnostem.<sup>297</sup> Správní orgán může smlouvu vypovědět také z důvodu zabránění nebo odstranění škod vzniklých veřejnému blahu. Vyloučeno však není podpůrné použití příslušných ustanovení občanského zákoníku (Bürgerliches Gesetzbuch).

Povaha výpovědi jako jednostranného úkonu zřejmě odůvodňuje to, že se k ní nevyžaduje ani souhlas správního orgánu, který byl nezbytný k jejímu uzavření či změně nebo je nutný ke zrušení smlouvy se souhlasem ostatních stran podle § 167 správního řádu. Nicméně je třeba konstatovat, že zákon je v tomto případě značně nekonzistentní.

Je nepochybné, že bude-li mít smluvní strana veřejnoprávní smlouvy za to, že zákonem stanovené podmínky pro její vypovězení druhou smluvní stranou splněny nebyly, může se obrátit na příslušný správní orgán s návrhem na zahájení sporného řízení.<sup>298</sup> Co však již tolik jasné není, je znění navrhovaného výroku. Odborná literatura připouští možnost domáhat se rozhodnutí, zda v daném případě bylo či nebylo možné výpověď podat a zda tedy vůbec byla veřejnoprávní smlouva platně vypovězena, přičemž nevyklučuje ani určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.<sup>299</sup>

U první varianty však není zřejmý účel takového rozhodnutí, jelikož to jistě nebude exekučním titulem, na základě něhož by bylo možné smluvní stranu, která považuje výpověď za učiněnou po právu, nutit k plnění smlouvy podle druhé smluvní strany stále existující. Není totiž vůbec jisté, zda by smluvní strana považující výpověď za bezvadnou dostala své povinnosti pouze na základě konstatování, že smlouva vypovězena nebyla.

---

<sup>296</sup> „...[j]e možné oprávněně předpokládat, že kdyby zákonodárce chtěl otázku výpovědních důvodů veřejnoprávní smlouvy upravit ..., nepochybně by zvolil zcela jiný text § 166 odst. 2 správního řádu, resp. jej vhodně doplnil např. o podmínku, že veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen z důvodů stanovených ve zvláštním zákoně. Důraz na dohodu stran v zákonném textu však přesvědčivě hovoří pro možnost sjednání výpovědních důvodů smluvními stranami, resp. pro sjednání výpovědi bez povinnosti naplnění konkrétního výpovědního důvodu.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 19/2013-130 ze dne 18. 7. 2013).

<sup>297</sup> HERC, T. Všeobecná úprava veřejnoprávních smluv v německém práve. *Justičná revue*, 2011, č. 1, s. 134.

<sup>298</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Afs 49/2016-33 ze dne 16. 6. 2016.

<sup>299</sup> VEDRAL, J. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1312.

Mnohem větší smysl dává návrh té strany, která považuje veřejnoprávní smlouvu navzdory podané výpovědi i nadále za existující, na plnění závazků z ní vyplývajících, přičemž otázku oprávněnosti výpovědi si příslušný správní orgán posoudí pouze jako předběžnou v souladu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Obdobně je tomu i při určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, jelikož toho se může žádostí domáhat pouze ten, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv. Určení toho, zda výpověď byla podaná po právu, či nikoliv, resp. zda smluvní vztah z veřejnoprávní smlouvy existuje nebo ne si totiž může posoudit správní orgán opět pouze jako otázku předběžnou v rámci sporného řízení zahájeného návrhem na plnění ze smlouvy. Takové určení tedy není pro žadatele nezbytné.

Zcela totožně k věci přistupuje v rámci soukromoprávních vztahů také Nejvyšší soud.<sup>300</sup>

## **7.2 Zrušení veřejnoprávní smlouvy podle § 167 správního řádu**

Dalším ze způsobů zániku veřejnoprávní je její zrušení podle § 167 správního řádu. Smluvní strana může podat podle tohoto ustanovení písemný návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy pouze ze zákonem taxativně stanovených důvodů v odst. 1 písm. a) až e). Smlouva potom zanikne, vysloví-li s takovým návrhem souhlas všechny další smluvní strany. Pokud bylo ovšem k uzavření smlouvy zapotřebí souhlasu správního orgánu, vyžaduje se jeho souhlas i k jejímu zrušení.

### **7.2.1 Podstatná změna poměrů**

Návrh na zrušení smlouvy tak může být podán tehdy, změní-li se podstatně poměry, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, a její plnění nelze na smluvní straně z tohoto důvodu spravedlivě požadovat. V tomto případě se nejedná o nic jiného než o pravidlo *rebus sic stantibus omnis promissio intellegitur*, tedy že každý slib

---

<sup>300</sup> „...otázka existence závazkového právního vztahu smlouvou založeného – je otázkou předběžnou v rámci věcného posuzování povinnosti ... plnit, resp. práva ... na plnění. Protože pravomocný rozsudek o kladné či záporné určovací žalobě – ať již o platnosti (neplatnosti) právního úkonu, nebo o existenci (neexistenci) závazkového právního vztahu (pohledávky) – netvoří ve vztahu mezi týmiž účastníky překážku věci pravomocně rozsouzené k žalobě na plnění založené na tomtéž právu..., nelze ani dospět k závěru, že rozhodnutí o požadovaném určení je způsobilé vytvořit pevný základ pro právní vztahy účastníků sporu.“ (Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 1582/2013 ze dne 21. 5. 2014).

chápeme jako závazný jen za nezměněných poměrů, jehož formulace je přičítána Tomáši Akvinskému.<sup>301</sup>

Z povahy věci se bude jednat o veřejnoprávní smlouvy dlouhodobé, byť by byly ujednány i na dobu určitou. Stěžejní však je, že podstatná změna poměrů musí nastat až po uzavření veřejnoprávní smlouvy a musí být takové intenzity, aby mohla prolomit jiné pravidlo, a to *pacta sunt servanda*, které samozřejmě platí i pro ně.<sup>302</sup>

Ostatně tatáž pravidla obsahuje i občanský zákoník v ustanoveních § 1764, § 1765 a § 2000. Nestačí tedy, aby se po uzavření smlouvy změnila okolnosti do té míry, že se plnění podle smlouvy stane pro některou ze smluvních stran pouze obtížnější. Naopak je třeba změna okolností tak intenzivní, že na zavázané straně nelze rozumně požadovat, aby byla smlouvou dále vázána, resp. změna tak podstatná, že založí v právech a povinnostech stran zvlášť hrubý nepoměr.<sup>303</sup>

## 7.2.2 Nové skutečnosti

Od důvodu právě uvedeného je však nezbytné odlišovat další, podle něhož může být podán návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy v případě, že vyšly najevo skutečnosti, které existovaly již v době uzavírání veřejnoprávní smlouvy, ovšem nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy, pokud tato strana prokáže, že by s jejich znalostí veřejnoprávní smlouvu neuzavřela.

Tento důvod je velmi podobný tomu uvedenému v § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, na základě něhož může být řízení ukončené pravomocným rozhodnutím obnoveno.<sup>304</sup> S ohledem na zásadu rovnosti je třeba dovodit, že tento důvod se bude týkat tedy především veřejnoprávních smluv, kterými je právě nahrazováno správní rozhodnutí.

V opačném případě by se totiž jednalo o značný zásah do právní jistoty dalších smluvních stran a porušení principu *pacta sunt servanda*. Takové skutečnosti by se tedy na

---

<sup>301</sup> ELIÁŠ, K. Clausula rebus sic stantibus (Význam změny okolností pro trvání obligace ex contractu). *Obchodněprávní revue*, 2009, č. 6, s. 151. KINCL, J. *Dicta et regulae iuris*. Praha: Univerzita Karlova, 1990. s. 241.

<sup>302</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 49/2007-96 ze dne 22. 5. 2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 126/2013-50 ze dne 10. 4. 2014 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 38/2013-53 ze dne 7. 11. 2013.

<sup>303</sup> HULMÁK, M. In HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721 – 2054)*. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 219 – 236. Ze zahraniční literatury srov. HONDIUS, E; GRIGOLEIT, H. C. *Unexpected Circumstances in European Contract Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. s. 714.

<sup>304</sup> Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými. Shody si všímá i VEDRAL, J. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1314.

plnění smlouvy projevít neměly, a to z důvodu, že „je úkolem stran vstupujících do kontraktu, aby rizika možných změn ex ante vyhodnotily a případně promítly do smluvních požadavků. Právě závazným smluvním slibem kontrahenti toto své vyhodnocení situace manifestují a vyvolávají u druhé strany oprávněná očekávání, že se na plnění dle uzavřené smlouvy může spolehnout.“<sup>305</sup>

Takto dotčenou stranou smlouvy by se tak mohla stát zřejmě pouze ta, za niž jedná správní orgán jako reprezentant veřejné moci.

Uvažovat u ostatních smluv o aplikaci i tohoto důvodu by bylo možné zřejmě až tehdy, byl-li by v důsledku nově zjištěných skutečností opět založen mezi smluvními stranami zvlášť hrubý nepoměr, a to po vzoru § 1765 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož lze zrušit smlouvu také v situaci, kdy se dotčené straně stala změna okolností známou právě až po uzavření smlouvy.

### 7.2.3 Rozpor s právními předpisy a ochrana veřejného zájmu

Dalším důvodem pro podání návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy je její následný rozpor s právními předpisy. V tomto ohledu se jedná o jednu z možností zániku smlouvy podle občanského zákoníku v podobě následné nemožnosti plnění upravené v § 2006. Tato totiž může být jak faktická, tak i právní.

Vzhledem k tomu, že nemožnost plnit veřejnoprávní smlouvu vznikne již účinností nového právního předpisu nebo změny toho původního, její následné zrušení bude pouze formálním krokem, nicméně závislým na smluvních stranách. Případná absence návrhu na zrušení takové smlouvy by tedy na její nemožnost plnění neměla mít žádný vliv.

Otázkou však je, jak v situaci, kdy žádná ze stran návrh na zrušení nepodá, naložit s veřejnoprávní smlouvou normativní. Jedná se o obdobný problém, jaký nastává v případě zrušení právního předpisu Ústavním soudem, na který navazují předpisy další.

Podle českého garanta ústavnosti v situaci, kdy v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově od předchozího odvislé, ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své normativní existence, je tímto dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by se jednalo o postup *ultra petitem*. Platnost takového ustanovení zaniká totiž na základě principu *cessante ratione legis*

---

<sup>305</sup> HULMÁK, M. In HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721 – 2054)*. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 219.

*cessat lex ipsa*, derogace provedená Ústavním soudem má proto toliko evidenční, technickou povahu.<sup>306</sup>

S ohledem na hodnotovou shodu obou situací je přiléhavé závěry Ústavního soudu o ztrátě normativní existence vztáhnout i na normativní veřejnoprávní smlouvy, a to tím spíš, že právní řád v současnosti neobsahuje způsob, jak je v případě jejich rozporu s právními předpisy při pasivitě jejich stran odklidit *ex officio*.

Takové veřejnoprávní smlouvy by tak při pasivitě zákonodárce měly *de iure* zaniknout již okamžikem jejich rozporu s právními předpisy. Jistějším postupem by však bylo výslovné zrušení těchto smluv přímo právním předpisem, bylo-li by to možné.

S důvodem, o kterém bylo nyní pojednáno, velmi úzce souvisí i další, podle něhož lze podat návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy také z důvodu ochrany veřejného zájmu. Jednotlivé veřejné zájmy totiž vyplývají z konkrétních právních předpisů, v důsledku čehož je třeba na věc nahlížet tou optikou, že do rozporu s veřejným zájmem se veřejnoprávní smlouva nemůže dostat jinak, než když se zároveň dostane do rozporu s dotčeným právním předpisem.<sup>307</sup>

#### **7.2.4 Dohoda smluvních stran**

Konečně může být veřejnoprávní smlouva zrušena i tehdy, bylo-li to v ní dohodnuto. Otázkou je, jak postupovat v situaci, kdy sice veřejnoprávní smlouva ustanovení o jejím zrušení dohodou stran neobsahuje, nicméně všechny s tímto řešením souhlasí. Obdobně mohou mít smluvní strany jednotný záměr zrušit veřejnoprávní smlouvu z důvodu, který zákon nepřipouští.<sup>308</sup>

Téhož cíle by bylo možno dosáhnout nepochybně změnou veřejnoprávní smlouvy v podobě doplnění ujednání o jejím zrušení dohodou, na základě čehož by teprve mohlo dojít k jejímu účinnému zrušení. Nicméně v případě, kdy jsou všechny smluvní strany vedeny totožným záměrem a není o něm mezi nimi sporu, jeví se předestřený postup jako příliš formalistický. Protože zde není žádná smluvní strana, která by vyžadovala ochrany, je třeba dovodit, že taková dohoda o zrušení smlouvy v sobě bude již implicitně obsahovat také změnu smlouvy původní, jenž potřebné ujednání neobsahovala.

Na překážku tomuto řešení není u příslušných smluv ani potřeba souhlasu správního orgánu, který je k jejich zrušení potřebný obdobně, jako byl nutný k jejich uzavření. Pokud

<sup>306</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 13. 11. 2001.

<sup>307</sup> VEDRAL, J. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1315.

<sup>308</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 1314.

se zrušením smlouvy tento souhlasit nebude, jednoduše souhlas neudělí. Veřejný zájem tak bude v obou situacích chráněn stále stejně, v té druhé však bude postup mnohem ekonomičtější.

Jak již bylo uvedeno výše, ve srovnání s možností výpovědi smlouvy, k níž smluvní strana žádný souhlas správního orgánu nepotřebuje, jedná se v tomto případě o požadavek nadbytečný a tedy zasluhující legislativní úpravu. Pokud totiž může být smlouva vypovězena bez souhlasu správního orgánu na základě jednostranného úkonu, tím spíš by měla být zrušena bez souhlasu správního orgánu v případě, kdy s tím souhlasí všichni její účastníci.

### 7.2.5 Řízení o zrušení veřejnoprávní smlouvy

Nebude-li některá ze stran veřejnoprávní smlouvy s jejím zrušením souhlasit, může o takovém zrušení na žádost té smluvní strany, která to navrhla, rozhodnout správní orgán příslušný podle § 169 odst. 1 správního řádu. I v tomto případě tak půjde povahou o řízení sporné.<sup>309</sup>

Z charakteru sporného řízení plyne, že odpůrcem bude ta smluvní strana, která s návrhem na zrušení smlouvy nesouhlasí, přičemž spolu s navrhovatelem budou mít postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu.

Ti, kdo s návrhem na zrušení smlouvy naopak vyslovili souhlas, budou moci pro svůj na právní zájem na výsledku řízení vystupovat jako vedlejší účastníci na straně navrhovatele, přičemž budou mít postavení účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Bude-li žádosti smluvní strany, která zrušení smlouvy navrhla, vyhověno, smlouva zanikne s účinky *ex nunc* právní mocí rozhodnutí, proti němuž se lze bránit odvoláním. Stejně tak může být takové rozhodnutí předmětem přezkumného řízení, obnovy řízení podle § 100 správního řádu nebo nového rozhodnutí dle § 101.

Pravomocné rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy může být taktéž přezkoumáno v rámci správního soudnictví na základě žaloby podle § 65 soudního řádu správního.

Obdobně jako je tomu v případě zrušení rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném podle § 165 správního řádu, i nyní může dojít k tzv. *obživení* veřejnoprávní smlouvy. V tomto případě platí totéž, co již bylo dovozeno v kapitole o přezkumném řízení, proto bude vhodné na závěry tam uvedené pro úspornost textu pouze odkázat.

---

<sup>309</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Afs 49/2016-33 ze dne 16. 6. 2016.

### 7.3 Další způsoby zániku veřejnoprávní smlouvy

Jak již bylo předesláno v úvodu této kapitoly, veřejnoprávní smlouva může zaniknout i z důvodů dalších, než které obsahuje správní řád. Některé způsoby zániku přitom vyplývají z povahy věci, jako je tomu u splnění smlouvy či uplynutí doby jejího trvání,<sup>310</sup> u jiných bude potom nezbytná přiměřená aplikace příslušných ustanovení občanského zákoníku, jako například u následné nemožnosti plnění.

Umožňuje-li správní řád zrušení veřejnoprávní smlouvy z důvodu následné právní nemožnosti plnění, je zřejmé, že stejně tak veřejnoprávní smlouva zanikne i tehdy, je-li její plnění nemožné fakticky. V tomto ohledu tak bude potřeba subsidiární aplikace § 2006 až § 2008 občanského zákoníku.

Další skutečností vedoucí k zániku veřejnoprávní smlouvy je splynutí jejích smluvních stran, k čemuž může dojít zejména v důsledku připojení jedné obce k obci druhé nebo sloučením dvou obcí podle § 19 zákona o obcích, a to za situace, kdy měly uzavřenou veřejnoprávní smlouvu koordinační. Obdobně jako v případě předchozím, i tu bude nutná přiměřená aplikace občanského zákoníku, konkrétně jeho § 1993.

Pokud by měla připojovaná obec naopak uzavřenou veřejnoprávní smlouvu s obcí jinou a její plnění nebylo možné obcí rozšiřovanou, je třeba mít za to, že se zánikem připojované obce zaniká právě i veřejnoprávní smlouva. Příkladem může být zánik obce, jejíž obecní policie vykonává svou působnost i na území obce jiné, přičemž rozšiřovaná obec obecní policii nemá.

Na rozdíl od splynutí však zánik jedné ze stran veřejnoprávní smlouvy není důsledkem zániku veřejnoprávní smlouvy vždy. I v právu veřejném se totiž uplatňuje princip univerzální sukcese, nebrání-li tomu právě povaha závazku, jehož plnění je omezeno pouze na osobu konkrétní smluvní strany. Ačkoliv občanský zákoník v § 2009 upravuje zánik závazku pouze pro případ smrti dlužníka nebo věřitele, je nezbytné totéž pravidlo analogicky aplikovat i pro zánik právnické osoby veřejného práva.

Další možností zániku některých veřejnoprávních smluv může být taktéž jejich zrušení právním předpisem. Příkladem by mohlo být zrušení smluv uzavřených do 31. 12. 2017 podle § 190 odst. 2 stavebního zákona, zákonodárce však v přechodných ustanoveních zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony, namísto toho

---

<sup>310</sup> Vhodným příkladem jsou veřejnoprávní smlouvy podle § 63 a 66a zákona o obcích, jejichž obligatorní náležitostí je právě i doba trvání smlouvy.

zvolil pouhý zánik jejich účinnosti, což lze hodnotit jako řešení teoreticky nevhodné, byť se stejnými důsledky.

Vzhledem k tomu, že § 167 odst. 1 správního řádu obsahuje taxativní výčet důvodů, pro které může být veřejnoprávní smlouva zrušena, je třeba konstatovat, že v případě naplnění všech důvodů ostatních žádného zvláštního rozhodnutí nebude zapotřebí a veřejnoprávní smlouva zřejmě zanikne již pouhou jejich přítomností. Otázku, zda smlouva skutečně zanikla či nikoliv, si může potom správní orgán posoudit opět jako předběžnou v rámci případného sporného řízení o její plnění.

Pro úplnost zbývá uvést, že od zániku celé veřejnoprávní smlouvy je nezbytné odlišovat zánik pouze jednotlivých závazků z ní vyplývajících, k čemuž může také v rámci veřejného práva dojít započtením nebo prominutím dluhu. Příkladem budiž prominutí úhrady nákladů plynoucích ze smluv podle § 63 a § 66a zákona o obcích, nebo jejich zápočet v případě, kdy dojde mezi dvěma obcemi ke vzájemnému převodu výkonu části státní správy. Pro započtení a prominutí dluhu se opět přiměřeně užijí příslušná ustanovení občanského zákoníku.



## 8 Veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti podle zákona o obcích

Obce vykonávají kromě své samosprávy v souladu s § 7 odst. 2 zákona o obcích taktéž i správu státní jakožto přenesenou působnost.

Současný model je důsledkem reformy veřejné správy v podobě zrušení okresních úřadů,<sup>311</sup> na základě čehož byla provedena nová kategorizace obcí,<sup>312</sup> a to na *a)* obce, jejichž orgány vykonávají státní správu pouze v základním rozsahu a jen ve správním obvodu, který odpovídá jejich území, *b)* obce, jejichž obecnímu úřadu byla svěřena působnost pověřeného obecního úřadu, který vykonává státní správu v širším rozsahu než orgány obcí předchozích a ve větším správním obvodu, a konečně *c)* na obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřad vykonává oproti obcím ostatním ještě další přenesenou působnost a ve větším správním obvodu než pověřený obecní úřad.<sup>313</sup>

Právním předpisem, jenž vymezuje obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, je zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Jejich správní obvody potom stanoví vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2012 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

K zajištění a usnadnění výkonu státní správy byla zároveň do zákona o obcích zakotvena úprava veřejnoprávních smluv o výkonu přenesené působnosti, a to v § 63 a § 66a,<sup>314</sup> na základě nichž může být státní správa, k jejímuž výkonu je příslušný orgán jedné obce, vykonávána orgánem obce jiné.

Protože v důsledku uzavření těchto koordinačních veřejnoprávních smluv, které se staly postupem času hojně užívaným nástrojem,<sup>315</sup> dochází ke změně zákonem předvídané příslušnosti,<sup>316</sup> tyto mají normativní povahu a je tak třeba je považovat za pramen práva.<sup>317</sup>

---

<sup>311</sup> Zákon č. 320/2002 Sb., o změně zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

<sup>312</sup> Zákon č. 313/2002 Sb., změna zákona o obcích.

<sup>313</sup> HENDRYCH, D. Základy organizace veřejné správy v ČR. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 84 – 85.

<sup>314</sup> HÁLOVÁ, M. Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy. *Právník*, 2012, č. 3, s. 262.

<sup>315</sup> Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10. 2. 2017. s. 12. <<http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>> [10. 10. 2017].

<sup>316</sup> MOCEK, M. K veřejnoprávním smlouvám a státní správě zejména z pohledu Krajského úřadu Pardubického kraje. *Správní právo*, 2012, č. 3, s. 156.

## 8.1 Veřejnoprávní smlouva podle § 63

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 tuto přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce nebo jiných obcí, které jsou účastníkem takové veřejnoprávní smlouvy.

Z uvedeného tedy plyne, že předmětem této veřejnoprávní smlouvy nemusí být jen výkon přenesené působnosti prováděný obecním úřadem, nýbrž i výkon přenesené působnosti zajišťovaný všemi ostatními orgány včetně zvláštních orgánů obce podle § 106 zákona o obcích.<sup>318,319</sup>

Předmětem veřejnoprávní smlouvy však nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. To je zejména případ přenesené působnosti, která je svěřena obcím podle zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky Ministerstva vnitra č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon o matrikách.

Veřejnoprávní smlouvy spolu nemohou podle tohoto ustanovení uzavřít ani obce s pověřenými obecními úřady, ani obce s rozšířenou působností, pokud by měla být předmětem takové smlouvy působnost svěřená jejich obecním úřadům nad základní rámec, kterým disponují všechny obce bez rozdílu.<sup>320</sup>

Rozhodování o uzavření smlouvy náleží podle § 8 zákona o obcích do jejich samostatné působnosti a podle § 102 odst. 3 téhož předpisu náleží primárně radě obce. Rada ovšem může tuto pravomoc svěřit i starostovi nebo obecnímu úřadu. Další z variant je, že si rozhodnutí o uzavření veřejnoprávní smlouvy vyhradí v souladu s § 84 odst. 4 zákona o obcích zastupitelstvo.

K uzavření této veřejnoprávní smlouvy je potřeba souhlasu krajského úřadu, což vyplývá jak přímo z § 63 odst. 1 zákona o obcích, tak i z § 160 odst. 5 správního řádu.<sup>321</sup> Při

---

<sup>317</sup> VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2 – 3, s. 77.

<sup>318</sup> VEDRAL, J. In VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 350.

<sup>319</sup> Příkladem takového orgánu může být komise pro projednání přestupků podle § 61 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>320</sup> VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2 – 3, s. 79.

<sup>321</sup> Povahou souhlasu krajského úřadu se podrobně zabývá kapitola věnující se uzavírání veřejnoprávních smluv.

splnění zákonem stanovených podmínek v podobě souladu s právními předpisy a veřejným zájmem je na udělení tohoto souhlasu právní nárok.<sup>322</sup>

Dle statistiky Ministerstva vnitra bylo k 1. 2. 2017 uzavřeno více než sedm tisíc těchto smluv, přičemž téměř pět tisíc z nich se týká přestupkové agendy, což je v rozporu s původním záměrem, podle něhož by k jejich uzavírání mělo docházet spíše výjimečně.<sup>323</sup> Tento enormní počet smluv se zároveň negativně promítá do přehlednosti fungování veřejné správy. Uvedená situace tak s sebou přinesla jak úvahy ohledně legislativních změn, tak už i jednu úpravu konkrétní.<sup>324</sup>

Neplní-li příslušný orgán obce své úkoly vyplývající z přenesené působnosti, ani její výkon nezajistí buď zcela, nebo zčásti právě prostřednictvím uvedené veřejnoprávní smlouvy, rozhodne v souladu s § 65 obecního zřízení krajský úřad, že pro takovou obec bude přenesenou působnost nebo její část vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu tato obec patří. Krajský úřad zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti. Krajský úřad o tomto rozhoduje v přenesené působnosti, přičemž při vydávání rozhodnutí se nepostupuje podle správního řádu.

### 8.1.1 Strany smlouvy

Z požadavku, že předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je svěřena orgánům jen některých obcí, bylo již záhy po přijetí její právní úpravy dovozeno, že „[t]uto veřejnoprávní smlouvu mohou uzavřít všechny obce bez ohledu na to, zda se jedná o obec s rozšířenou působností, obec s pověřeným obecním úřadem nebo ostatní obce,“ za podmínky, že jejím předmětem bude pouze přenesená působnost svěřená všem obcím.<sup>325</sup>

Právě za účelem zpřehlednění a eliminace množství uzavíraných veřejnoprávních smluv v oblasti přestupkové agendy<sup>326</sup> však byla z tohoto pravidla zákonem č. 250/2016 Sb.,

---

<sup>322</sup> Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10. 2. 2017. s. 10. <<http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>> [10. 10. 2017].

<sup>323</sup> Na problém s nadužíváním těchto smluv upozorňoval P. Havlan již v roce 2007. HAVLAN, P. Veřejnoprávní smlouvy a místní samospráva. In KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 184.

<sup>324</sup> Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10. 2. 2017. s. 12 - 18. <<http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>> [10. 10. 2017].

<sup>325</sup> NEUMANNOVÁ, H. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 4, s. 189.

<sup>326</sup> Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>> [8. 12. 2017].

o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, učiněna výjimka. Podle jeho § 105 může obec uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se obec nachází. Nadto může být tímto způsobem přenesena pouze veškerá příslušnost k projednávání přestupků.

Toto ustanovení však podle přechodného ustanovení směřuje výhradně na smlouvy uzavírané od 1. 7. 2017, tudíž na ty již existující nikterak nedopadá.<sup>327</sup>

Obce, které budou tuto veřejnoprávní smlouvu uzavírat, spolu nemusí sousedit, podmínkou je pouze to, aby všechny patřily do jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností.<sup>328</sup>

Ve světle uvedeného se tak jeví diskutabilním závěr dovozený v odborné literatuře, že „*zákon toto omezující kritérium, tedy že smlouva může být uzavřena pouze mezi obcemi ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, obsahovat nemusel, neboť uzavření veřejnoprávní smlouvy přes hranice správních obvodů obcí s rozšířenou působností by žádné negativní důsledky nemělo, protože odvolacím orgánem je ve správním řízení krajský úřad [§ 67 odst. 1 písm. a) KZř], stačilo by tedy limitovat veřejnoprávní smlouvu správním obvodem krajského úřadu.*“<sup>329</sup> Právě toto řešení by totiž nesporně vedlo k ještě větší nepřehlednosti uzavřených veřejnoprávních smluv.

Vzhledem ke kritériím kladeným na smluvní stranu této smlouvy je vyloučeno, aby se jí stalo hlavní město Praha, resp. některá z jeho městských částí.

---

<sup>327</sup> Podle ustanovení § 112 odst. 8 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nabytím účinnost tohoto zákona není dotčena platnost veřejnoprávních smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

<sup>328</sup> VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2 – 3, s. 79.

<sup>329</sup> VEDRAL, J. In VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 350. BOHADLO, D. Veřejnoprávní smlouvy v praxi Krajského úřadu Pardubického kraje. In KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II*. Sborník z mezinárodního workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 196.

## 8.2 Veřejnoprávní smlouva podle § 66a

Obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce nebo jiných obcí s rozšířenou působností, které jsou účastníky této veřejnoprávní smlouvy.

Z uvedeného je patrné, že zákon nehovoří obecně o orgánech obce, ale pouze o obecním úřadu obce s rozšířenou působností, což znamená, že v tomto ohledu může být předmětem veřejnoprávní smlouvy pouze výkon státní správy svěřený obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, a nikoliv orgánům dalším.<sup>330</sup>

Na druhou stranu zákon výslovně nestanoví, že smluvní přenesení výkonu státní správy se má týkat přenesené působnosti v rozsahu svěřeném výhradně obcím s rozšířenou působností. Z toho vyplývá, že předmětem takové smlouvy tak může být veškerá přenesená působnost, již obecní úřady těchto obcí vykonávají.<sup>331</sup>

O uzavření této smlouvy mohou rozhodnout tytéž orgány obce, jako u předchozí smlouvy, přičemž i v tomto případě půjde o rozhodnutí v samostatné působnosti.

K uzavření veřejnoprávní smlouvy je zapotřebí souhlasu Ministerstva vnitra, které jej vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.<sup>332</sup> Po naplnění podmínek stanovených v § 159 správního řádu je i v tomto případě na udělení souhlasu právní nárok.

Protože zákon hovoří o pouhém projednání s příslušným ústředním správním úřadem, je celkem nepochybné, že nejde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, jelikož z úpravy veřejnoprávní smlouvy nevyplývá, že by takové stanovisko mělo být závazným pro výrokovou část rozhodnutí Ministerstva vnitra.<sup>333,334</sup>

---

<sup>330</sup> VEDRAL, J. In VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 363.

<sup>331</sup> NEUMANNOVÁ, H. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 4, s. 192.

<sup>332</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>333</sup> VEDRAL, J. In VEDRAL, J. a kol. *Op. cit.* s. 364.

<sup>334</sup> Povahou souhlasu Ministerstva vnitra se podrobně zabývá kapitola věnující se uzavírání veřejnoprávních smluv.

Těchto smluv bylo dle Ministerstva vnitra uzavřeno ke dni 1. 2. 2017 překvapivě pouze čtrnáct, což se jeví ve srovnání s počtem smluv podle § 63 zákona o obcích jako paradoxní.<sup>335</sup>

Nebude-li obecní úřad obce s rozšířenou působností plnit své úkoly v rámci přenesené působnosti, ani její výkon nezajistí prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy, rozhodne Ministerstvo vnitra opět po projednání s věcně příslušným ústředním správním orgánem, že pro něj bude přenesenou působnost buď celou, nebo její část vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Za pozornost stojí, že takto určená náhradní obec s rozšířenou působností, jejíž obecní úřad bude přenesenou působnost nově vykonávat, nemusí spadat do téhož správního obvodu krajského úřadu jako obec s rozšířenou působností, jejímuž obecnímu úřadu byl výkon státní správy naopak odňat. Přesto se zřejmě bude jednat v praxi o případ spíše výjimečný. I v tomto případě Ministerstvo vnitra rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti, přičemž ani tu se nebude rozhodovat podle správního řádu.

### **8.2.1 Strany smlouvy**

Stranami této smlouvy mohou být pouze obce s rozšířenou působností spadající do téhož správního obvodu krajského úřadu, nikoliv obce další, což platí i o hlavním městě Praze a jeho městských částech.

Obdobně jako u předchozí veřejnoprávní smlouvy není vyloučeno, aby se smlouvy účastnilo těchto obcí více, čemuž napovídá i znění § 66a zákona o obcích. Zákon však hovoří v množném čísle pouze v souvislosti s obcemi, jejichž výkon přenesené působnosti se v důsledku uzavření veřejnoprávní zúží nebo zcela zanikne.

### **8.3 Náležitosti smluv**

Obě veřejnoprávní smlouvy musí dle § 63 odst. 2 a § 66a odst. 2 zákona o obcích obsahovat totožné obligatorní náležitosti, jimiž jsou označení jejich účastníků, doba trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou bude jedna obec vykonávat pro obec jinou, a konečně způsob úhrady nákladů spojených s jejím výkonem.

---

<sup>335</sup> Analýza optimalizace potřeby veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10. 2. 2017. s. 13. <<http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>> [1. 11. 2017].

Označení účastníků smlouvy stejně jako další dvě náležitosti v podobě doby trvání smlouvy, která může být uzavřena buď na dobu určitou, či neurčitou, a vymezení rozsahu přenesené působnosti v podobě odkazu na příslušná ustanovení právních předpisů činit obtíže zřejmě nebudou.

O to větší důraz by však měl být kladen na ujednání o způsobu úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti, kterými budou zejména výdaje provozní a mzdové, jelikož zákon obce při sjednávání její smluvní výše nikterak neomezuje a je tak pouze na jejich úvaze, jak se dohodnou.<sup>336</sup> Právní řád vůbec upravuje financování výkonu státní správy na úrovni územních samosprávných celků jen velmi obecně.<sup>337</sup>

Zřejmě nejméně složitá bude situace, kdy bude předmětem veřejnoprávní smlouvy výkon veškeré přenesené působnosti, k níž je konkrétní obec jinak příslušná. V takovém případě by tato obec měla druhé smluvní straně převést veškerý příspěvek, který obdrží ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti podle § 62 zákona o obcích.

Ve výši smluvené částky by měla být zároveň zohledněna i ta skutečnost, že v souladu s § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, příjmy z výkonu státní správy zejména v podobě správních poplatků a z vybraných pokut náležitě té z obcí, která takovou státní správu vykonává.

V případě, že bude předmětem pouze část výkonu přenesené působnosti, je potom určení výše nákladů už komplikovanější, jelikož přesný poměr této výšece k veškeré vykonávané státní správě je při absenci jakéhokoliv algoritmu určitelný obtížněji.

Takové řešení nicméně odpovídá pouze minimálnímu rámci nákladů, který by obec, jejíž orgány vykonávají státní správu namísto orgánů obce jiné, obdržela i v situaci, kdy by k tomuto byla určena nedobrovolně, a to buď na základě rozhodnutí krajského úřadu podle § 65 nebo Ministerstva vnitra v souladu s § 66b zákona o obcích.

Příspěvek ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti navíc zpravidla nepokrývá ani veškeré náklady na její výkon vynaložené, proto jsou tyto výdaje podle § 9 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel územních rozpočtů hrazeny primárně obcí, která je tímto výkonem pověřená. Z toho vyplývá a předpokládá se, že k jejich úhradě je třeba použít i další příjmy rozpočtu obce, zejména potom daňové.<sup>338</sup>

---

<sup>336</sup> NEUMANNOVÁ, H. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 4, s. 191.

<sup>337</sup> VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2 – 3, s. 80 – 81.

<sup>338</sup> Stanovisko Odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy Ministerstva vnitra ze dne 7. 10. 2016. <<http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>> [15. 12. 2017].

Jakkoliv by neměl být výkon státní správy na základě veřejnoprávní smlouvy založen na ziskové bázi,<sup>339</sup> nebude ani příliš časté, aby se obec dobrovolně zavázala k tomu, že ji bude vykonávat buď zčásti, nebo zcela ze svého. V takovém případě zisku vlastně naopak dosáhne obec, které se rozsah přenesené působnosti takto zúží či zanikne vůbec.<sup>340</sup>

V tomto ohledu tak obce budou muset najít takové řešení, aby výše úhrady odpovídala nejméně skutečně vynaloženým nákladům,<sup>341</sup> byť obtížně vyčíslitelným, přičemž beneficium možnosti smluvního ujednání jistě nevyklučuje, aby obec, jejíž agenda státní správy bude rozšířena, obdržela v důsledku více, než skutečně vynaložila. To je navíc pravděpodobné, jelikož výše nákladů bude ve smlouvě při jejím uzavírání určena zpravidla paušální částkou, a to buď souhrnně za časovou jednotku, nebo za jednotlivý případ. Stejně tak se ale na druhou stranu může dobře stát, že obec, jež převzala přenesenou působnost od obce jiné, se bude muset na jejím výkonu částečně podílet prostředky svými.

Vyloučeno ovšem není ani to, aby se v téže veřejnoprávní smlouvě obce dohodly na vzájemném a co nejvíce ekvivalentním převodu výkonu části státní správy, v důsledku čehož by mohla být otázka úhrady nákladů vyřešena zápočtem, nebo měla povahu plnění nepeněžitého.<sup>342</sup>

Problematika určení nákladů stran výkonu státní správy je každopádně důvodem, proč volit pouze omezenou dobu trvání veřejnoprávní smlouvy, případně zakotvení možnosti tuto smlouvu vypovědět ve sjednané výpovědní lhůtě.

Podle odborné literatury může být další součástí těchto veřejnoprávních smluv i ustanovení o dočasném přidělení zaměstnanců.<sup>343</sup> Ani to není samozřejmě vyloučeno, nicméně v tomto případě se bude jednat o soukromoprávní ujednání mající povahu nepojmenované smlouvy<sup>344</sup> navíc podmíněné uzavřením písemné dohody mezi zaměstnancem a jeho stávajícím zaměstnavatelem.<sup>345</sup>

---

<sup>339</sup> VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2 – 3, s. 81.

<sup>340</sup> Ke dni 1. 2. 2017 bylo bezúplatně uzavřeno 257 veřejnoprávních smluv. Analýza optimalizace potřeby veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10. 2. 2017, s. 31. <<http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>> [10. 10. 2017].

<sup>341</sup> *Ibidem*.

<sup>342</sup> NEUMANNOVÁ, H. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 4, s. 189.

<sup>343</sup> VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2 – 3, s. 82.

<sup>344</sup> BĚLINA, T. In BĚLINA, M.; DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce*. 2. vydání. Praha. C. H. Beck, 2015. s. 275.

<sup>345</sup> Srov. § 43a zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.



Tento postup navíc nebude za stávajícího stavu zřejmě ani příliš účelným, jelikož tyto veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány především z důvodu absence dostatečného počtu kvalifikovaných zaměstnanců v obcích, jejichž agenda státní správy se v jejich důsledku zužuje.<sup>346</sup>

## 8.4 Společná ustanovení

Jakmile nabude souhlas krajského úřadu, resp. Ministerstva vnitra s uzavřením veřejnoprávní smlouvy právní moci, obec, jež je její smluvní stranou, ji v souladu s § 66c zákon a o obcích nejméně po dobu 15 dní zveřejní na své úřední desce. Současně se uzavřená veřejnoprávní smlouva zveřejní i ve Věstníku právních předpisů kraje. Obdobně se postupuje i při změně smlouvy a při jejím zrušení.

Podle § 164 odst. 3 správního řádu zveřejní veřejnoprávní smlouvu na své úřední desce i správní orgán, který dal k jejímu uzavření souhlas.

Zveřejnění na úřední desce a ve Věstníku právních předpisů kraje má ve všech případech nicméně pouze informativní povahu, jelikož smlouva je účinnou a pro orgány veřejné správy a její adresáty závaznou již od svého uzavření, tedy nabytí právní moci příslušného orgánu udělujícího souhlas s ní. Smluvním stranám však zřejmě nic nebrání v tom sjednat pozdější účinnost smlouvy, a to právě za účelem možnosti včasného seznámení se s ní.

I když to zákon výslovně nevyžaduje, v souladu se smyslem uvedených pravidel jistě je, aby byla uzavřená veřejnoprávní smlouva zveřejněna také na úředních deskách v obcích, které náleží do správního obvodu obce s rozšířenou působností, jejíž působnost byla v jejím důsledku přenesena na jinou obec s rozšířenou působností, a tato smlouva se týká právě i takto dotčených obcí.<sup>347</sup>

Po vzoru uvedeného by měla být také uzavřená veřejnoprávní smlouva každému přístupná nejen na obecním úřadu obce, která je její smluvní stranou, ale opět i na obecních úřadech ostatních dotčených obcí.

---

<sup>346</sup> Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10. 2. 2017. s. 19. <<http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>> [10. 10. 2017].

<sup>347</sup> VEDRAL, J. In VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 380.

## 9 Veřejnoprávní smlouvy podle zákona o obecní policii

Obecní policie<sup>348</sup> je vedle zastupitelstva obce, rady obce, starosty, obecního úřadu a zvláštních orgánů dalším orgánem obce. Zatímco všechny mají svůj podklad v zákoně o obcích, obecní policii upravuje zvláštní zákon o obecní policii. Podle jeho § 1 odst. 1 je obecní policie orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou. Z toho je zřejmé, že obecní policie je orgánem fakultativním a je tedy výhradně na obecním zastupitelstvu, zda ji zřídí, či nikoliv.

Právě obec, která obecní policii nezřídila, může v souladu s § 3a zákona o obecní policii uzavřít s jinou obcí nacházející se v témže vyšším územním samosprávném celku, která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené zákonem právě i na území obce bez vlastní obecní policie. Tato smlouva je určena především pro dlouhodobější spolupráci.

To naopak neplatí v případě další smlouvy upravené v § 3b zákona o obcích, podle něhož je starosta obce, na jejímž území je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu, oprávněn uzavřít se starostou jiné obce veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí strážníků k plnění úkolů na území krizovým stavem dotčené obce.

S účinností od 1. 1. 2018 může být tato smlouva uzavřena mezi starosty obcí také tehdy, je-li na území jedné z nich pořádána veřejnosti přístupná sportovní, kulturní nebo obdobná společenská akce, v souvislosti s níž lze předpokládat účast většího počtu osob.

Od téhož data je účinným i nově znějící § 3c, který stanovuje obligatorní náležitosti společně pro všechny uvedené smlouvy.

### 9.1 Veřejnoprávní smlouva podle § 3a

Koordinační povaha této veřejnoprávní smlouvy je zřejmá, od těch obsažených v § 63 a § 66a zákona o obcích se ovšem odlišuje. Vzhledem k tomu, že jednou z jejích smluvních stran může být pouze obec, která obecní policii nezřídila, nemůže tedy dojít ani k tomu, aby na jejím základě došlo k převodu výkonu působnosti z orgánu této obce na orgán obce jiné. Proto je nutno souhlasit s tím, že v daném případě se spíše jedná o rozšíření územní působnosti obecní policie jako orgánu jedné obce i na území obce další.<sup>349</sup>

<sup>348</sup> K obecní policii více SLÁDEČEK, V. Obecní policie. In SLÁDEČEK, V.; POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. s. 414 a násl.

<sup>349</sup> HALOVÁ, M. Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy. *Právník*, 2012, č. 3, s. 262.

Dle § 102 odst. 3 zákona o obcích smlouvu schvaluje obecní rada. Rada ovšem může tuto pravomoc svěřit i starostovi nebo obecnímu úřadu. Další z variant je, že si rozhodnutí o uzavření veřejnoprávní smlouvy vyhradí v souladu s § 84 odst. 4 zákona o obcích zastupitelstvo.

Uzavření nebo změna obsahu této veřejnoprávní smlouvy jsou podmíněny souhlasem krajského úřadu. Tato podmínka odpovídá § 160 odst. 5 správního řádu, podle něhož mohou smluvní strany uzavřít koordinační smlouvu, jejímž předmětem je výkon státní správy, pouze v případě, že tak stanoví zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

Obtíže působí skutečnost, že obecní policie vykonává jak státní správu, např. působí na úseku provozu na pozemních komunikacích, tak také samosprávu v podobě zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Zejména potom dbá na dodržování obecně závazných vyhlášek obce, které jsou vydány pouze k regulaci záležitostí spadajících do samostatné působnosti.<sup>350</sup>

Snadno myslitelnou je tak situace, kdy bude veřejnoprávní smlouvou stanoveno, že obecní policie jiné obce má na území obce, která ji nemá, vykonávat pouze úkoly, nebo úkol jednotlivý, který se bude řadit výhradně do samostatné působnosti této obce. I v tomto případě by měl být dle výslovného znění zákona o obecní policii krajským úřadem souhlas k uzavření takové smlouvy udělen.

Obce jako základní územní samosprávné celky však mají v čl. 8 Ústavy garantováno právo na samosprávu a stát může zasahovat do jejich činnosti dle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. V této situaci je tak zřetelné, že souhlas krajského úřadu by byl do tohoto práva na samosprávu zásahem nepřípustným.<sup>351</sup>

Proto je nezbytné § 3a odst. 2 zákona o obecní policii interpretovat v duchu ústavních pravidel tak, že veřejnoprávní smlouva ke svému uzavření vyžaduje souhlas krajského úřadu pouze tehdy, bude-li obecní policie na území jiné obce působit buď zcela, nebo částečně v rámci přenesené působnosti.

---

<sup>350</sup> Totožně VETEŠNÍK, P.; JEMELKA, L. *Zákon o obecní policii*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 71 až 72.

<sup>351</sup> O zásazích státu do práva na samosprávu viz zejména náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013, ve kterém soud rekapituluje podstatnou část své předchozí judikatury a konkretizuje obsah práva na samosprávu územních samosprávných celků.

### 9.1.1 Strany smlouvy

Z povahy věci je zřejmé, že jednou smluvní stranou bude vždy obec, která zřídila obecní policii. Na druhé smluvní straně však může vystupovat pouze obec, která obecní policii nemá.

Toto pravidlo bylo předmětem kritiky, jelikož neumožňuje smlouvu uzavřít obci, která sice určitý počet strážníků má, nicméně v odůvodněných případech by jich potřebovala k dispozici větší počet.<sup>352</sup> Vhodné řešení tohoto nedostatku přináší novelizovaný § 3b zákona o obecní policii, jež umožňuje do budoucna uzavřít veřejnoprávní smlouvu právě i obci s obecní policií v případě, že na jejím území bude pořádána společenská akce s účastí většího počtu osob.

Uvedenou smlouvu mohou uzavřít pouze obce ležící v témže vyšším územním samosprávném celku, což je nepříznivé zejména pro obce sousedící s hl. m. Prahou, které je zároveň obcí i vyšším územním samosprávným celkem a jež je pro činnost obecní policie navíc jak personálně, tak i technicky dostatečně vybaveno. V tomto ohledu by si dané ustanovení jistě zasloužilo legislativní úpravu.

## 9.2 Veřejnoprávní smlouva podle § 3b

Od 1. 1. 2009 je oprávněn starosta obce, na jejímž území je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu, uzavřít se starostou jiné obce veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí strážníků k plnění úkolů na území krizovým stavem dotčené obce. Stav nebezpečí upravuje zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů, nouzový stav a stav ohrožení státu potom ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

S účinností od 1. 1. 2018 může být tato smlouva uzavřena také v případě, kdy je pořádána na území dotčené obce veřejnosti přístupná sportovní, kulturní nebo obdobná společenská akce, v souvislosti s níž lze předpokládat účast většího počtu osob.

Zatímco je s ohledem na nahodilost vzniku krizového stavu zřejmé, že smlouva může být uzavřena až po jeho vyhlášení, při pořádání společenské akce je nezbytné, aby k ní smluvní strany přistoupily ještě před uskutečněním konkrétního podniku.

Zákon dává pravomoc uzavřít uvedenou smlouvu starostům obcí. V některých případech ovšem může být funkce starosty dočasně neobsazena. Potom jeho působnost může vedle místostarosty vykonávat v souladu s § 103 odst. 7 a § 107 zákona o obcích též pověřený

---

<sup>352</sup> VETEŠNÍK, P.; JEMELKA, L. *Zákon o obecní policii*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 70.

člen zastupitelstva, dosavadní starosta, dosavadní místostarosta nebo dosavadní člen zastupitelstva. Navzdory tomu, že zákon v souvislosti s uzavřením veřejnoprávní smlouvy hovoří pouze o starostovi, je třeba s ohledem na její povahu dovodit, že ji budou moci uzavřít i osoby působnost starosty vykonávající. Nicméně *de lege ferenda* lze doporučit, aby byla do § 3b zákona o obecní policii vedle starosty doplněna i osoba vykonávající jeho působnost.

O uzavření veřejnoprávní smlouvy při krizovém stavu informuje starosta té obce, na jejímž území je vyhlášen, hejtmana kraje, na jehož území se nachází. V případě, že je v obci pořádána společenská akce, informuje starosta této obce o uzavření veřejnoprávní smlouvy pro změnu krajský úřad téhož kraje.

Tato povinnost ovšem není alternativou k souhlasu krajského úřadu nutného k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 3a zákona o obecní policii, jelikož plní pouze informační funkci. Lhůta ke splnění informační povinnosti ani její forma navíc nejsou zákonem stanoveny. Její případné nedodržení tak na zákonnost a účinnost smlouvy nemá žádný vliv.

### **9.2.1 Strany smlouvy**

Pro případ uzavření této veřejnoprávní smlouvy je nutno, aby jednou ze smluvních stran byla i tentokrát obec, která zřídila obecní policii. Jinak by k poskytnutí strážníků ostatně dojít nemohlo. Na rozdíl od veřejnoprávní smlouvy předchozí však může být oprávněnou smluvní stranou nejen obec, která obecní policii nemá, nýbrž i obec, jež tento orgán zřídila. Nadto zákon nelimituje její uzavření tím, že všechny zúčastněné obce musí náležet do téhož vyššího územního samosprávného celku, z čehož mimo jiné vyplývá, že k ní může přistoupit i hl. m. Praha.

### **9.3 Náležitosti smluv**

Zákon o obecní policii ve svém § 3c stanoví obligatorní náležitosti, a to pro obě smlouvy prostřednictvím jejich demonstrativního výčtu. Těmi jsou přirozeně názvy obcí, které jsou smluvními stranami, a ustanovení zákona, podle něhož je smlouva uzavřena.

Dalšími povinnými náležitostmi jsou počet strážníků, kteří budou na základě veřejnoprávní smlouvy plnit úkoly na území jiné obce, a určení časového úseku, po který se tak bude dít.

Tyto dva požadavky jsou pochopitelné u smluv uzavřených podle § 3b zákona o obecní policii, jelikož na jejich základě se jedná pouze o dočasnou výpomoc, při níž je stanovení konkrétního počtu strážníků poskytnutých na přesný časový úsek účelné, nicméně v případě dlouhodobě trvajících smluv podle § 3a jde o pravidlo nepraktické. Jeho původ lze spatřit ve snaze zákonodárce sjednotit s účinností od 1. 1. 2018 náležitosti obou druhů smluv, jelikož do té doby byly obě nutné jenom u smluv podle § 3b.

Spíše než určení přesného počtu strážníků, pomocí něhož bude činnost obecní policie na území jiné obce dlouhodobě vykonávána, bude mít v případě smluv podle § 3a smysl určení počtu strážníků nebo hlídek, který by se měl v určených dnech v obci vždy vyskytovat. U těchto smluv bude také vhodnější hovořit o době jejich trvání, než o časovém úseku, po který budou úkoly obecní policií plněny. V obou ohledech se tak jedná o změny neúčelné.

Náležitostí nutnou pro oba druhy smluv je potom vymezení konkrétních činností plněných strážníky na území jiné obce, jakož i způsob úhrady nákladů s tím spojených.

Obce také mohou stanovit podmínky vzájemného vypořádání práv a povinností vzniklých z případné odpovědnosti za škodu způsobenou v souvislosti s plněním úkolů strážníky obecní policie. Podle § 24 odst. 1 zákona o obecní policii je totiž obec povinna nahradit škodu způsobenou strážníkem v souvislosti s plněním úkolů stanovených zákonem, přičemž povinnou obcí je nutno rozumět obec, k níž je strážník v zaměstnaneckém poměru.

#### **9.4 Písemné pověření**

Strážníci, kteří na základě veřejnoprávních smluv plní úkoly na území jiné obce, prokazují oprávnění k jejich výkonu písemným pověřením, jež vydává v souladu s § 3c odst. 4 zákona o obecní policii starosta této obce.

Toto písemné pověření musí obsahovat názvy obcí, které jsou smluvními stranami, ustanovení zákona, podle něhož je uzavřena, časový úsek, po který mají na jejím základě strážníci plnit úkoly na území jiné obce, a jejich konkrétní vymezení. Ačkoliv v zákoně chybí výslovný požadavek i na uvedení příslušné veřejnoprávní smlouvy, z označení smluvních stran a ustanovení zákona, podle něhož byla uzavřena, vyplývá, že i údaj o ní bude v písemném pověření pravidelně obsažen.

Naopak povinnost uvést časový úsek, po který mají strážníci na území jiné obce plnit konkrétní úkoly, je u veřejnoprávní smlouvy podle § 3a zákona o obecní policii zřejmě nadbytečnou, bude-li tato smlouva uzavřena na dobu neurčitou. Dovožovat z tohoto požadavku zákona skutečnost, že tyto smlouvy musí být uzavírány pouze na dobu určitou,

by zakládalo neúčelné pravidlo neúměrně zasahující do autonomie jednotlivých obcí. To platí tím spíš, pokud sám zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 248/2017 Sb., kterým se mění zákon o obecní policii, konstatuje, že tato veřejnoprávní smlouva je určena pro dlouhodobější spolupráci obcí.<sup>353</sup>

Písemné pověření bude mít zřejmě povahu jiného úkonu správního orgánu, který není upraven v části první, třetí, čtvrté, páté nebo šesté správního řádu dle § 158 odst. 1 tohoto zákona.

Písemné pověření od 1. 1. 2018 nahradilo dosavadní terminologicky a obsahově nejednotnou úpravu písemného zmocnění u smluv podle § 3a a písemného potvrzení u smluv podle § 3b zákona o obecní policii.

Jedná se o zvláštní způsob prokazování příslušnosti k obecní policii dle § 9 odst. 1 zákona o obecní policii. Kromě toho, že je strážník povinen při výkonu své pravomoci prokázat svou příslušnost k obecní policii stejnokrojem, odznakem, identifikačním číslem a názvem obce, při výkonu pravomoci na území jiné obce na základě veřejnoprávní smlouvy podle § 3a k tomu přistupuje ještě povinnost prokázat se rovněž písemným zmocněním.

Kromě toho, že dle svého výslovného znění ustanovení dopadá pouze na smlouvy podle § 3a, užívá pojmu písemné zmocnění, který byl pro tyto smlouvy příznačný do 31. 12. 2017. Z uvedeného plyne, že dané ustanovení při novelizaci zákona o obecní policii zákonodárci uniklo, proto je nutno je interpretovat tak, že daná povinnost se do budoucna váže k výkonu pravomoci strážníka obecní policie na základě obou uvedených smluv, přičemž namísto písemného zmocnění je třeba předložit písemné pověření.

Nicméně vzhledem k tomu, že zákon č. 248/2017 Sb., který se mění zákon o obecní policii, neobsahuje v tomto ohledu žádná přechodná ustanovení, je třeba dovodit, že u smluv uzavřených do 31. 12. 2017, které zůstanou i nadále účinné, budou strážníci zřejmě i nadále předkládat písemné zmocnění.

Podle § 3c odst. 5 zákona o obecní policii písemné zmocnění zanikne skončením platnosti veřejnoprávní smlouvy, k níž se váže.

---

<sup>353</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 248/2017 Sb., kterým se mění zákon o obecní policii. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=681&CT1=0>> [3. 1. 2018].

## 9.5 Činnost strážníků obecní policie

Obecní policii řídí podle zákona starosta obce, člen zastupitelstva tímto orgánem pověřený nebo k tomu určený strážník. Činnost strážníků obecní policie vykonávajících úkoly na území jiné obce na základě obou veřejnoprávních smluv však řídí starosta této obce, nedohodne-li se se starostou druhé smluvní strany jinak.

Ani uzavření veřejnoprávní smlouvy však ještě nezaručuje, že strážníci obecní policie budou skutečně na území jiné obce působit. Na jejich pracovní poměr se totiž vztahuje zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Tento pracovní poměr může být založen pouze pracovní smlouvou, která dle § 34 zákoníku práce musí vedle druhu práce a dne nástupu do práce obsahovat také místo nebo místa, ve kterých má být smluvená práce vykonávána. Právě poslední náležitost je stěžejní pro působení strážníka obecní policie na území jiné obce.

Přestože může být místo výkonu práce stanoveno velmi široce, a to i jako území konkrétního kraje nebo celé České republiky, v pracovní smlouvě strážníka bude pravidelně uvedena pouze obec, jejímž je zaměstnancem. Pokud by v budoucnu tato obec uzavřela veřejnoprávní smlouvu podle § 3a nebo § 3b zákona o obecní policii, měla by mít také zajištěno, aby jako zaměstnavatel mohla své strážníky vyslat právě i na území jiné obce.

Vzhledem k tomu, že pracovní smlouva je právním jednáním, s jehož změnou musí souhlasit obě smluvní strany, nedošlo-li by s jednotlivými strážníky k dohodě ohledně dalšího místa výkonu práce, budou tito povinni plnit svoje pracovní úkoly i nadále pouze na území obce, jejímiž jsou zaměstnanci.<sup>354</sup>

Souhlas zaměstnance je nutný také při vyslání na pracovní cestu podle § 42 či jeho přeložení dle § 43 zákoníku práce.

---

<sup>354</sup> BĚLINA, M. In BĚLINA, M.; DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce*. 2. vydání. Praha. C. H. Beck, 2015. s. 213.



## 10 Veřejnoprávní smlouvy podle stavebního zákona

Kromě dvou smluv subordinačních<sup>355</sup> obsahoval stavební zákon do 31. 12. 2017 i dvě smlouvy koordinačního typu, a to v § 6 odst. 2 smlouvu o výkonu působnosti úřadu územního plánování a v § 190 odst. 2 smlouvu o výkonu působnosti stavebního úřadu.

Přestože ani v odborné literatuře nebylo dlouhou dobu sporu o tom, že se obě svým pojetím od typických koordinačních veřejnoprávních smluv obsažených např. v § 63 a § 66a zákona o obcích odlišují, Nejvyšší správní soud se poněkud překvapivě vyslovil v tom duchu, že minimálně povaha smlouvy o výkonu působnosti stavebního úřadu je tatáž.<sup>356</sup>

Jeho závěr o tom, že smlouva podle § 190 odst. 2 stavebního zákona tedy není zvláštním smluvním typem, měl totiž významné důsledky, a to i vzhledem k charakteru obdobně znějící smlouvy o výkonu působnosti úřadu územního plánování podle § 6 odst. 2.

Tyto úvahy jsou již bezpředmětné, jelikož § 190 odst. 2 stavebního zákona byl zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony, s účinností od 1. 1. 2018 zrušen. Od tohoto data je ve stavebním zákoně obsažena již pouze veřejnoprávní smlouva podle § 6 odst. 2.

### 10.1 Veřejnoprávní smlouva podle § 6 odst. 2

Úřadem územního plánování je podle § 6 odst. 1 stavebního zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností, který v souladu s tímto ustanovením v přenesené působnosti pořizuje kromě územního plánu a regulačního plánu pro území své obce i územně plánovací podklady.

Územní plán a regulační plán pořizuje ovšem taktéž pro obce ve svém správním obvodu na základě jejich žádosti, což platí i o územní studii a vymezení zastavěného území.

Dále je takový úřad dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, pokud nevydává územní rozhodnutí, a dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách v území. Úřad územního plánování také podává návrh na vložení dat do evidence územní plánovací činnosti a vykonává i další činnosti podle stavebního zákona.

Pořídí územní plán, regulační plán, územní studii a vymezení zastavěného území, jakož i podávat návrhy na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti a vykonávat

---

<sup>355</sup> Veřejnoprávní smlouva nahrazující některá územní rozhodnutí podle § 78a a veřejnoprávní smlouva nahrazující stavební povolení podle § 116 stavebního zákona.

<sup>356</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2016-40 ze dne 30. 3. 2017.

i další činnost podle stavebního zákona však může také kterýkoliv obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24 téhož předpisu.

Na základě veřejnoprávní smlouvy může takový kvalifikovaný obecní úřad potom tuto působnost vykonávat i pro jinou obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Jinými slovy obec, jejíž obecní úřad není úřadem územního plánování, ale vykonává část jeho působnosti,<sup>357</sup> může uzavřít s obcí, která takovou působností není nadána vůbec, veřejnoprávní smlouvu, v důsledku čehož pro ni bude v této části příslušným namísto obecního úřadu obce s rozšířenou působností právě kvalifikovaný obecní úřad. Odborná literatura v tomto ohledu hovoří o suplování úřadu územního plánování.<sup>358,359</sup>

Z toho důvodu tedy nejde o veřejnoprávní smlouvu předvídanou § 160 odst. 1 správního řádu, jelikož na jejím základě nedochází ke vzájemné spolupráci jejich stran.

Proto se v tomto případě jedná o zvláštní smluvní typ a nikoliv o obdobu smluv o přenosu výkonu státní správy podle zákona o obcích. Na druhou stranu výkon působnosti úřadu územního plánování může být i důvodem uzavírání smluv těchto, protože nic nebrání tomu, aby obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají působnost úřadu územního plánování ve správním obvodu téhož krajského úřadu, přistoupily k veřejnoprávní smlouvě podle § 66a zákona o obcích, podle níž dojde ke vzájemnému přenosu právě této agendy.

Také předmětem této zvláštní smlouvy je však nepochybně výkon státní správy, proto bude k jejímu uzavření taktéž potřebný souhlas nadřízeného správního orgánu, tedy analogicky jako je tomu podle § 160 odst. 5 správního řádu. Jelikož tuto smlouvu mohou uzavřít pouze obce v rámci jednoho správního obvodu obce s rozšířenou působností, bude tímto nadřízeným správním orgánem vždy krajský úřad.<sup>360</sup>

---

<sup>357</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 170 – 171.

<sup>358</sup> MACHATA, P. In MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha. C. H. Beck, 2013. s. 51.

<sup>359</sup> K 1. 2. 2017 bylo těchto smluv uzavřeno pouze pět. Analýza optimalizace potřeby veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10. 2. 2017. s. 29. <<http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>> [10. 10. 2017].

<sup>360</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Op. cit.* s. 171.

### **10.1.1 Strany smlouvy**

Znění § 6 odst. 2 stavebního zákona jakož i závěry nyní uvedené tedy nepřipouštějí jiný výklad než ten, že smluvní stranou smlouvy o výkonu působnosti úřadu územního plánování může být pouze obec, jejíž obecní úřad splňuje zvláštní kritéria požadovaná § 24 stavebního zákona, a obec, která působnost úřadu územního plánování nevykonává ani zčásti.

Na obou stranách tak můžou vystupovat tedy jen obce s pověřeným obecním úřadem nebo obce pověřené výkonem přenesené působnosti pouze v základním rozsahu, a to za podmínky, že se budou obě nacházet v témže obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Naopak tato obec být smluvní stranou uvedené veřejnoprávní smlouvy nemůže, a to ani v případě, že se v důsledku jejího uzavření vlastně zúží rozsah její přenesené působnosti. Ačkoliv je úprava této veřejnoprávní smlouvy spíše neobvyklou a s jistou nadsázkou by bylo namístě hovořit o smlouvě v neprospěch třetího, s ohledem na obligatorní souhlas krajského úřadu s jejím uzavřením se nejedná o deficit, který by měl nějaké negativní důsledky ve vztahu k její zákonitosti či ústavnosti.

V každém případě by však měl být o takové veřejnoprávní smlouvě jinak příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností bez zbytečného odkladu po nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu, jímž se k jejímu uzavření uděluje souhlas, zpraven, jelikož i tato má normativní obsah.

### **10.1.2 Náležitosti smlouvy**

Navzdory tomu, že tato veřejnoprávní smlouva koordinačního typu má normativní povahu, její právní úprava je velmi lakonická a omezuje se vlastně pouze na zakotvení možnosti uzavřít ji.

Přestože to zákon nestanoví výslovně, minimální obsahovou náležitostí bude kromě označení smluvních stran přirozeně ujednání o výkonu působnosti úřadu územního plánování. Smlouvy mohou být uzavřeny jak na dobu určitou, tak i na dobu neurčitou.

Obdobně jako je tomu u smluv o výkonu přenesené působnosti podle zákona o obcích, i v případě těchto smluv však bude zřejmě nejsložitější otázkou případného způsobu náhrady nákladů spojených s výkonem agendy úřadu územního plánování. To platí tím spíš, pokud v důsledku jejich uzavření nedochází k pouhému přesunu působnosti z jedné obce na obec druhou, nýbrž k založení působnosti originárním způsobem.

Zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zůstává neřešen taktéž i osud výše příspěvku na plnění úkolů v přenesené působnosti podle § 62 zákona o obcích vyplácený státem obcí, jejíž obecní úřad přestane být v důsledku uzavření veřejnoprávní smlouvy pro některou z obcí úřadem územního plánování. V předmětném předpisu není obsaženo žádné pravidlo, podle něhož by měl být příspěvek snížen a naopak zvýšen obci s úřadem nově příslušným.

## 10.2 Veřejnoprávní smlouva podle § 190 odst. 2

Druhou veřejnoprávní smlouvou koordinačního typu ve stavebním zákoně byla do 31. 12. 2017 smlouva podle § 190 odst. 2 o výkonu působnosti stavebního úřadu.

Obecným stavebním úřadem je v souladu s § 13 odst. 1 Ministerstvo pro místní rozvoj, které je ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, pověřený obecní úřad a městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2012.

Obec, jejíž obecní úřad je obecním správním úřadem, však mohl s jinou obcí uzavřít právě podle § 190 odst. 2 stavebního zákona veřejnoprávní smlouvu o tom, že pro ni bude působnost stavebního úřadu vykonávat. Jinak pro takovou obec vykonával působnost obecního stavebního úřadu pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu ležela.<sup>361</sup>

V odborné literatuře panovala až na jednu výjimku<sup>362</sup> stran výkladu daného ustanovení dlouhodobě shoda, že tuto smlouvu mohla s obcí, jejíž obecní úřad vykonává působnost stavebního úřadu, uzavřít pouze obec, jejíž obecní úřad stavebním úřadem naopak nebyl.<sup>363</sup>

Odlišný postoj však zaujala rozhodovací praxe, podle níž dané ustanovení směřovalo na jiné případy.<sup>364</sup>

<sup>361</sup> K 1. 2. 2017 bylo těchto smluv uzavřeno dvanáct. Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10. 2. 2017. s. 29. <<http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>> [10. 10. 2017].

<sup>362</sup> POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Komentář k § 190.

<sup>363</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 170. KOUKALOVÁ, V. In HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 468. MACHAČKOVÁ, J. In MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 845. GREGOROVÁ, J.; PŮČEK, P. In PRŮCHA, P.; GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon*. Praha: Leges, 2017. s. 848.

<sup>364</sup> „...například na situaci obcí, které sice nemají pověřený obecní úřad, ale historicky mají stavební úřad, tj. obce vykonávající působnost stavebního úřadu podle § 13 písm. e) stavebního zákona. Lze si představit situaci, že pokud taková obec již nedisponuje potřebnými kvalifikovanými úředníky (§ 13a stavebního zákona) nebo prostě nechce z různých důvodů působnost stavebního úřadu vykonávat, pak může postupovat dle § 190 odst. 2 stavebního zákona. Tedy buď uzavře veřejnoprávní smlouvu podle § 190 odst. 2 věty první stavebního zákona, nebo pro její územní obvod bude vykonávat tuto působnost pověřený obecní úřad podle § 190 odst. 2 věty druhé stavebního zákona.“ (Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 33/2015-54 ze dne 13. 1. 2016).

Tento názor obstál i před Nejvyšším správním soudem, který k uvedené argumentaci dodal, že věc je nezbytné posuzovat i s ohledem na systematické zařazení úpravy této veřejnoprávní smlouvy do přechodných ustanovení stavebního zákona hned za obecné pravidlo obsažené do 31. 12. 2017 v § 190 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož obecné stavební úřady vykonávaly působnost podle tohoto zákona ve správních obvodech, ve kterých vykonávaly působnost k 31. prosinci 2006.

Proto Nejvyšší správní soud shrnul, že v kontextu tohoto obecného přechodného pravidla se pak obsah § 190 odst. 2 nutně jeví jinak. Totiž jako možnost těch obcí, jejichž úřady ke dni 31. 12. 2006 vykonávaly působnost stavebního úřadu a které ve výkonu této působnosti nechtějí dále pokračovat, sjednat si její výkon s obcí s touto působností i nadále disponující. Nedojde-li dle Nejvyššího správního soudu k uzavření takové smlouvy, nastupuje obecné pravidlo územní působnosti (a místní příslušnosti) pověřeného obecního úřadu. Ani absence časového omezení pro uzavření veřejnoprávní smlouvy nemůže být otevřením možnosti jejího uzavření jakoukoliv obcí kdykoliv za účinnosti stavebního zákona.<sup>365</sup>

Nejvyšší správní soud tak založil výklad dotčeného ustanovení na formálně systematickém argumentu. Legitimačním důvodem pro užití této argumentace je obecná zkušenost s koncipováním právních textů, případně konkrétní zkušenost s praxí českého zákonodárce a s tím související princip právní jistoty. Struktura právních předpisů totiž není náhodná, zákonodárce jí využívá ke zdůraznění obsahu. Proto z ní lze na tento obsah i usuzovat.<sup>366</sup>

Projevem principu právní jistoty je mimo jiné i předpoklad ucelené obsahové jednoty konkrétních paragrafů, přičemž člení-li se na odstavce, také tyto odstavce se musí týkat téže věci.<sup>367</sup>

Nejvyšší správní soud však měl při výkladu zohlednit i další ustanovení stavebního zákona. Tím je zejména úprava veřejnoprávní smlouvy o výkonu působnosti úřadu územního plánování podle § 6 odst. 2, o jejímž výkladu není sporu a která byla začleněna do současného stavebního zákona zároveň s úpravou smlouvy podle § 190 odst. 2. Bylo by v rozporu s principem racionálního zákonodárce, pokud by formuloval obdobně dvě ustanovení, přičemž každé z nich mělo v důsledku výkladu odlišnou povahu.

Nadto § 190 odst. 1 stavebního zákona kromě toho, že se týkal spíše správních obvodů stavebních úřadů, dopadal do 31. 12. 2017 na obecné stavební úřady všechny, nikoliv pouze

---

<sup>365</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2016-40 ze dne 30. 3. 2017. Na jeho závěry navazuje i rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 3 A 20/2014-53 ze dne 25. 4. 2017.

<sup>366</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 130.

<sup>367</sup> MELZER, F. *Op. cit.* s. 139.

na ty uvedené v § 13 odst. 1 písm. e), což argumentaci soudu oslabuje. Z uvedeného je navíc zřejmé, že zákonodárce tyto stavební úřady cíleně odlišuje. Proto jde výhradně k jeho tíži, pokud tak neučinil i v § 190 odst. 2, spojoval-li s daným ustanovením účel dovozený Nejvyšším správním soudem.

Z uvedeného je zřejmé, že při argumentaci systematikou zákona nebyla zohledněna všechna příslušná ustanovení.

Zcela pominut byl i vývoj § 190 odst. 2 stavebního zákona. Původní ustanovení § 118 odst. 1 zákona č. 50/1976, stavební zákon, z něhož to dosavadní vycházelo, znělo tak, že příslušný národní výbor může v dohodě se zúčastněnými národními výbory stanovit, že městský nebo místní národní výbor, který je stavebním úřadem, bude vykonávat pravomoc i pro územní obvody jiných městských nebo místních národních výborů. Toto ustanovení mělo být dle důvodové zprávy projevem racionalizace, když mělo přispět k úspoře a lepšímu využití odborných pracovníků národních výborů.<sup>368</sup> Jinými slovy tedy šlo o usnadnění výkonu státní správy.

Poslední znění § 118 odst. 1 zákona č. 50/1976, stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, potom obsahovalo pravidlo, že *obec, která je stavebním úřadem, může se souhlasem krajského úřadu uzavřít dohodu s jinou obcí, že bude tuto působnost vykonávat i pro ni. Jinak vykonává působnost stavebního úřadu pro obce, které stavebním úřadem nejsou, obecní úřad obce s rozšířenou působností.* Odborná literatura proto vycházela z toho, že „[k] uzavření takové smlouvy nemůže dojít mezi obcemi, které mají působnost stavebního úřadu, ale pouze mezi obcí, která působnost stavebního úřadu má a obcí, která ji nemá.“<sup>369</sup>

Z toho je zároveň zřetelné, že dosavadní úprava, byť byla obsažena v přechodných ustanoveních, té původní téměř doslovně odpovídala.

Smysl a účel daného ustanovení bylo proto třeba spojit spíše se záměrem usnadnit výkon státní správy, nežli pouze poskytnout obcím s obecním úřadem podle § 13 odst. 1 písm. e) stavebního zákona možnost agendu stavebního úřadu převést na obec, jejíž obecní úřad touto působností disponuje. Proto bylo nutno přiklonit se spíše k výkladu dosaženému prostřednictvím argumentace účelem daného ustanovení, která má před argumenty formálně systematickými přednost.<sup>370</sup>

---

<sup>368</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 50/1976 Sb., stavební zákon.  
<[http://www.psp.cz/eknih/1971fs/tisky/t0112\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1971fs/tisky/t0112_01.htm)> [16. 11. 2017].

<sup>369</sup> VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2 – 3, s. 80.

<sup>370</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 204.

Začlenění úpravy dotčené veřejnoprávní smlouvy mezi ustanovení přechodná a závěrečná tedy bylo nevhodné a matoucí. Proto bylo ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2018 změněno a možnost uzavírání těchto veřejnoprávních smluv do budoucna vyloučena s odůvodněním, že namísto tohoto ustanovení lze použít úpravu § 63 zákona o obcích. V tomto případě však zákonodárce přehlédl, že působnost stavebního úřadu je na základě zákona svěřena jen některým obcím. Z tohoto důvodu je potom citované ustanovení pro tento účel nepoužitelné.

Pozoruhodným způsobem naložil zákonodárce i se smlouvami doposud uzavřenými. Na základě přechodného pravidla totiž tyto smlouvy od 1. 1. 2018 pouze pozbudou své účinnosti, aniž by však byly zrušeny. Právě zrušení těchto veřejnoprávních smluv by bylo zřejmě řešením vhodnějším.

### **10.2.1 Strany smlouvy**

Navzdory výše uvedenému není sporu o tom, že jednou ze smluvních stran musela být vždy obec, jejíž obecní úřad byl obecným stavebním úřadem. Nic tedy nebránilo tomu, aby touto smluvní stranou byla vedle obce s pověřeným obecním úřadem nebo s rozšířenou působností i obec s obecním úřadem, který působnost stavebního úřadu vykonával ke dni 31. 12. 2006.

Naopak pouze tato obec a žádná jiná mohla být v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu smluvní stranou druhou. To je však v rozporu s výše dovozenými závěry, podle nichž se druhou smluvní stranou mohla stát naopak pouze obec, jejíž obecní úřad působnost úřadu stavebního vůbec nevykonával.

## 11 Dohoda mezi Úřadem práce a kontaktním místem veřejné správy

Podle § 4 odst. 1 správního řádu je veřejná správa službou veřejnosti, přičemž správní orgány mají v souladu s § 6 odst. 2 postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžují. Tyto zásady nacházejí svůj odraz mimo jiné také v podobě veřejnoprávní smlouvy podle § 7a zákona č. 435/2000 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Úřad práce může s kontaktním místem veřejné správy uzavřít dohodu, na základě níž budou moci být činěny úkony vůči němu právě prostřednictvím tohoto kontaktního místa, nebo naopak, jehož prostřednictvím bude činit vůči adresátům veřejné správy úkony Úřad práce.

### 11.1 Povaha dohody

Ve věci je třeba vycházet především z § 37 odst. 5 správního řádu, který stanoví, že podání se činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný. Podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo.

Ačkoliv všechny úkony dotčených osob, které tyto budou činit vůči Úřadu práce na základě uvedené dohody, nemusí mít nutně povahu podání, minimálně stran procesních podání je zřejmé, že jejím prostřednictvím je adresátům veřejné správy poskytnuta alternativa a jinak kogentní zákonné pravidlo je v tomto ohledu rozšířeno tím, že tato podání a potažmo i jiné úkony lze činit také u orgánu formálně jiného. V tom lze spatřit koordinační a zároveň normativní povahu takové dohody. Tentýž závěr vyplývá ostatně též z odborné literatury.<sup>371</sup>

Protože se jedná o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 odst. 5 správního řádu, bude k jejímu uzavření nutný souhlas nadřízeného správního orgánu.

### 11.2 Strany dohody

Jak je patrné již z názvu dohody, jednou z jejích stran bude vždy stát, za něhož bude jako organizační složka vystupovat Úřad práce České republiky. Ten byl zřízen zákonem

---

<sup>371</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 173.



č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Subjekty, které vystupují jako kontaktní místo veřejné správy vymezuje taxativně § 8a zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů, a patří mezi ně držitel poštovní licence, Hospodářská komora České republiky, banka, které byla ministerstvem udělena autorizace k výkonu působnosti kontaktního místa veřejné správy, a notáři.

Dále zákon za kontaktní místa veřejné správy označuje i krajské úřady, matriční úřady a obecní úřady, úřady městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst a úřady městských částí hlavního města Prahy. V tomto ohledu se však nejedná o obecní úřady a úřady jim na roveň postavené všechny, nýbrž pouze ty, jež jsou uvedeny ve vyhlášce č. 364/2009 Sb., o kontaktních místech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů.

I když zákon o těchto kontaktních místech hovoří výslovně pouze jako o úřadech, je na místě věc interpretovat tak, že vedle Úřadu práce bude druhou smluvní stranou vždy subjekt, jehož je takový úřad součástí, tedy obec nebo vyšší územní samosprávný celek.

Jedinou výjimkou budou zastupitelské úřady, jež jsou dle zákona taktéž kontaktními místy veřejné správy a jež jsou vymezené vedle dotčených obcí uvedenou vyhláškou. Těmito zastupitelskými úřady jsou konkrétní velvyslanectví, generální konzuláty a konzulát v Düsseldorfu. Tyto jsou stejně jako Úřad práce pouze organizačními složkami téhož subjektu, proto dohoda mezi nimi ani nebude veřejnoprávní smlouvou, nýbrž dohodou podle § 160 odst. 3 správního řádu. Na druhou stranu tyto dohody zřejmě příliš frekventované nebudou, jelikož nelze očekávat, že uchazeči o zaměstnání v České republice se budou zdržovat v zahraničí.

### **11.3 Náležitosti dohody**

Ačkoliv zákon výslovně nestanoví obligatorní náležitosti uvedené dohody, z § 7a zákona o zaměstnanosti implicitně vyplývá, že tato musí přinejmenším obsahovat závazek pověřeného kontaktního místa veřejné správy vůči Úřadu práce ohledně činění dotčených úkonů. Jejich rozsah by měl být pro každé pověřené kontaktní místo veřejné správy stejný, jelikož ze zákona vyplývá pro Úřad práce povinnost zvláště zveřejnit jejich seznam způsobem umožňujícím dálkový přístup. Proto se tedy jeví modifikace tohoto výčtu v jednotlivých dohodách nemístnou.

Další povinnou náležitostí dohody bude i stanovení výše odměny a způsob její úhrady pro pověřené kontaktní místo veřejné správy, což vyplývá z § 7a odst. 5 zákona o zaměstnanosti, podle něhož se jedná o dohodu úplatnou. Bude pouze na smluvních stranách, jakým způsobem výši odměny sjednají.

Součástí dohody nebude určení místní příslušnosti pověřeného kontaktního místa veřejné správy, jelikož § 7a odst. 3 stanoví, že tuto příslušnost určí Úřad práce. Pověřené kontaktní místo veřejné správy se přitom musí nacházet na území správního obvodu obce s rozšířenou působností, v němž má osoba činící úkon nebo adresát úkonu podle uvedené dohody bydliště anebo sídlo. Umístění tohoto pověřeného kontaktního místa omezené na správní obvod obce s rozšířenou působností se však s jeho místní příslušností shodovat nutně nemusí, přičemž ta může být i užší.

Navzdory tomu, že se tomuto druhu veřejnoprávní smlouvy až na jednu stručnou výjimku odborná literatura nevěnuje, je třeba mít za to, že se v tomto ohledu jedná o přiléhavé a z hlediska zvolené formy moderní řešení. Postup podle ní však bude mít smysl pouze tehdy, bude-li se jednat o osobní návštěvu nebo o doručované úkony mající listinnou podobu, jelikož v případě elektronického styku je přítomnost pověřeného kontaktního místa veřejné správy nadbytečná. Tomu zároveň odpovídá znění § 7a zákona o zaměstnanosti, které stanoví, že tento způsob komunikace využit být může, a nikoliv že musí.

V současnosti se však jedná zřejmě pouze o otázku akademickou, jelikož Úřadem práce není plněna ani jedna smlouva tohoto typu, z čehož plyne, že neexistuje žádný seznam úkonů, které lze prostřednictvím kontaktních míst veřejné správy činit, a přirozeně tedy ani seznam těchto kontaktních míst. V minulosti byla takovým kontaktním místem veřejné správy Česká pošta, s. p. jakožto držitel poštovní licence.

## **12 Veřejnoprávní smlouva o výkonu některých úkolů řídicího orgánu**

Čerpání podpory z fondů Evropské unie se uskutečňuje prostřednictvím operačních programů. Každý členský stát určí v souladu s čl. 123 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 pro každý operační program celostátní, regionální nebo místní orgán veřejné správy nebo veřejný či soukromý subjekt jako řídicí orgán.

Podle odst. 6 téhož ustanovení může členský stát nebo řídicí orgán pověřit písemnou dohodou řízením části operačního programu zprostředkující subjekt. Český zákonodárce zvolil pro toto pověření v § 18 odst. 16 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, formu veřejnoprávní smlouvy.

Jde-li zároveň o přenos části působnosti řídicího orgánu na jiný subjekt veřejné správy, je na místě hovořit o veřejnoprávní smlouvě normativní.

### **12.1 Strany smlouvy**

V souladu s § 18 odst. 15 zákona o podpoře regionálního rozvoje může řídicí orgán pověřit funkcí zprostředkujícího subjektu tatáž města, která mohou podle § 18 odst. 14 téhož předpisu uzavírat veřejnoprávní smlouvy o účasti na zpracování a naplňování udržitelné městské strategie, tedy Brno, Ostravu, Plzeň, Ústí nad Labem, Pardubice, Olomouc a hl. m. Prahu.

Z § 18 odst. 16 zákona o podpoře regionálního rozvoje vyplývá, že tímto řídicím orgánem bude vždy ministerstvo pověřené řízením operačního programu, jelikož právě o ministerstvu jako o jedné ze smluvních stran dané ustanovení hovoří. Proto lze oprávněně uvažovat o tom, že daná smlouva má povahu veřejnoprávní smlouvy koordinační.

### **12.2 Náležitosti smlouvy**

Obligatorní náležitostí bude výčet úkolů, které má zprostředkující subjekt za řídicí orgán činit, přičemž věcná působnost při výkonu této funkce je vázána vždy na udržitelnou městskou strategii. Důležitým bude jistě i ujednání ohledně doby trvání smlouvy a finančních nároků za výkon funkce.

Uzavření smlouvy zákon váže na udělení souhlasu příslušného ministra stojícího v čele ministerstva pověřeného řízením operačního programu, které je zároveň stranou této

smlouvy. Ten je zároveň příslušný i k řešení sporů z ní. V tomto ohledu se jedná o specificky stanovený orgán, jelikož nebude vyloučeno, aby příslušný ministr danou smlouvu i uzavíral. Je tedy otázkou, zda se jedná vůbec o souhlas s uzavřením smlouvy ve smyslu § 160 odst. 5 správního řádu. Pokud by totiž ministr s uzavřením smlouvy nesouhlasil, dostatečným by bylo nepodepsat ji.

Za pozornost stojí také otázka odpovědnosti města za škodu způsobenou při výkonu funkce zprostředkujícího subjektu, jelikož § 18 odst. 17 zákona o podpoře regionálního rozvoje stanoví, že při vymáhání této škody se postupuje podle občanského soudního řádu. Zákonodárce se chtěl v tomto případě zřetelně vyhnout nesnázím souvisejícím s tím, zda se bude jednat o spor z veřejnoprávní smlouvy podle § 169 správního řádu a na to navazující otázkou určení orgánu příslušného k rozhodnutí.

## 13 Veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické úřední desky<sup>372</sup>

Cílem veřejné správy, ke kterému by měla směřovat, je požadavek na její otevřenost a transparentnost. Projevem uvedených principů je jistě dostatečná informovanost spravovaných ze strany správních orgánů, přičemž jedním z nezbytných a důležitých komunikátorů je úřední deska, kterou musí dle § 26 odst. 1 správního řádu zřídit každý správní orgán. Nadto je povinen její obsah zveřejňovat i způsobem umožňujícím dálkový přístup.<sup>373</sup>

K naplnění tohoto úkolu dochází zřízením elektronické úřední desky, která nabývá na významu v souvislosti s § 25 správního řádu v případě doručování veřejnou vyhláškou, jelikož účinné doručení je spojeno právě i s obligatorním vyvěšením písemnosti nebo oznámení o možnosti převzít si písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Podle § 172 správního řádu není-li vzhledem k rozsahu návrhu opatření obecné povahy možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být úplné znění návrhu včetně odůvodnění zveřejněno opět způsobem umožňujícím dálkový přístup. V takovém případě je tedy elektronickou úřední deskou suplována deska hmatatelná. To bude případ např. územních plánů, kdy nebude reálně možné, aby byly všechny dokumenty a přílohy vyvěšeny v čitelné podobě na hmatatelné úřední desce.

Není-li správní orgán schopen zajistit zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup, je nutno,<sup>374</sup> aby osoba, jejíž je tento správní orgán součástí, uzavřela s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo, veřejnoprávní smlouvu právě o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup.

### 13.1 Povaha smlouvy

Veřejnoprávní charakter smlouvy o provozování elektronické úřední desky je i s přihlédnutím k jejímu názvu a obsahu zřejmý. Co je však již zřejmé méně, je otázka, zda

---

<sup>372</sup> Tato kapitola vychází z příspěvku PŘÍKOPA, V. Úřední deska a veřejnoprávní smlouvy. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, č. 2, s. 165 – 173.

<sup>373</sup> Dalším z projevů otevřenosti je také možnost učinit podání adresované správnímu úřadu v elektronické podobě prostřednictvím tzv. elektronické podatelny dle § 37 odst. 4 s. ř. Závěry dovozené ohledně zřízení elektronické úřední desky na základě veřejnoprávní smlouvy se budou z důvodu obdobné právní úpravy zároveň *mutatis mutandis* vztahovat právě i na zřízení elektronické podatelny dle § 37 odst. 7 správního řádu.

<sup>374</sup> Jedná se o *smluvní přímus*, což není ve veřejném právu příliš obvyklé.

je potřeba k jejímu uzavření souhlasu nadřízeného správního orgánu, který je v případě smluv podle § 160 odst. 5 správního řádu, jejichž předmětem je výkon státní správy, nutný.

V odborné literatuře je v současnosti zastáván názor, že „zajištění zpřístupnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup je technickým prostředkem sloužícím k zabezpečení výkonu působnosti (podobně jako poštovní smlouva podle § 19 odst. 2), který sám o sobě působností v oblasti veřejné správy není.“<sup>375</sup>

Z uvedeného bývá dovozováno, že se o státní správu nejedná, a to z důvodu, že se na úřední desce zveřejňují dokumenty vztahující se v případě obcí jak k přenesené, tak i k samostatné působnosti, resp. i dokumenty, jejichž zveřejnění na úřední desce obce ukládají zvláštní zákony a které se působností obce vůbec netýkají.<sup>376</sup>

Proto je na místě ptát se vůbec po účelu existence úřední desky. Tím je především kvalifikovaná informovanost spravovaných o činnosti veřejné správy, a to např. v podobě obligatorního vyvěšení obecně závazných vyhlášek obce, nařízení obce, opatření obecné povahy, dále rozhodnutí, která se doručují veřejnou vyhláškou, avšak v zásadě se může na úřední desce zveřejňovat právě v zájmu otevřenosti a transparentnosti veřejné správy cokoliv, co není v rozporu se zákonem.

Proto je třeba dovodit, že v uvedených případech se jedná o projev veřejné správy. Nelze si totiž v demokratickém právním státě představit situaci, že státní orgány budou vynucovat právní pravidla, aniž by se s nimi měli jejich adresáti kde seznámit. Její existence je tak zřetelně ve veřejném zájmu a je projevem blížícím se správě pečovatelské. Obdobně je třeba nahlížet právě i na elektronickou úřední desku.

S případnou námitkou, že by každá působnost, každý projev státní správy měl být projevem vrchnostenským, se lze vypořádat tak, že „i v případě přenesené působnosti nicméně existuje ve zvláštních zákonech několik případů, kdy výkon této působnosti (státní správy) povahu veřejné moci nemá. Příkladem takových úkonů, které obec provádí v přenesené působnosti a nejde o výkon veřejné moci, jsou některé úkony podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.“<sup>377</sup>

Někteří autoři naopak mají za to, že k uzavření dané smlouvy je souhlas nadřízeného správního orgánu třeba. Vycházejí přitom z § 26 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že nedojde-li k uzavření veřejnoprávní smlouvy, postupuje se v případě obecního úřadu podle

---

<sup>375</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 323. Totožně také JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 159.

<sup>376</sup> VEDRAL, J. *Op. cit.* s. 323.

<sup>377</sup> VEDRAL, J. In VEDRAL, J. a kol. S. *Zákon o obcích*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 339.

zvláštního zákona, přičemž se má na mysli § 65 zákona o obcích. Ten potom pomocí odkazu na § 7 odst. 2 téhož předpisu stanoví, že jde o státní správu a tedy působnost přenesenou.<sup>378</sup>

Tento závěr však pomíjí smysl § 160 odst. 5 správního řádu, když nerozlišuje mezi státní správou vykonávanou mocensky a státní správou nevrchnostenskou.

Proto je třeba přiklonit se spíše k závěru, že souhlas nadřízeného správního orgánu k uzavření smlouvy o provozování elektronické úřední desky nutný není.

### 13.2 Strany smlouvy

Z § 26 odst. 3 správního řádu vyplývá, že jednou ze smluvních stran bude vždy obec s rozšířenou působností, a to konkrétně ta, v jejímž správním obvodu má sídlo správní orgán, který není schopen zveřejňovat obsah své úřední desky právě způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Druhou smluvní stranou bude potom osoba, jejíž je tento správní orgán součástí. V souladu s § 160 odst. 1 správního řádu jí tedy jakožto subjekt veřejné správy může být stát, veřejnoprávní korporace, jiná právnická osoba zřízená zákonem nebo právnická či fyzická osoba, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

### 13.3 Náležitosti smlouvy

I v případě této veřejnoprávní smlouvy se právní úprava omezuje víceméně pouze na konstatování její existence a vymezení jejího předmětu, kterým je zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup. Ačkoliv tedy zákon nepředepisuje obligatorní náležitosti této smlouvy, je nutno dovodit, že jejím minimálním povinným obsahem bude samozřejmě ujednání o zřízení a provozování elektronické úřední desky.

Nezbytným bude jistě i ustanovení o spolupráci při předávání a konkretizaci dokumentů na elektronické úřední desce zveřejňovaných, rychlosti zveřejnění, stejně jako ujednání o úhradě nákladů spojených s jejím provozem a správou.

Pravidelnými náležitostmi budou také ustanovení stran trvání smlouvy, jakož i možnosti jejího ukončení.

---

<sup>378</sup> PABJANOVÁ, K. Veřejnoprávní smlouvy a obce. *Právní fórum*, 2007, č. 3, s. 105.

## 14 Dohoda o stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku

Jedním ze základních principů činnosti správních orgánů je podle § 8 odst. 2 správního řádu i zásada vzájemné spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy.

Jeden z jejích konkrétních projevů obsahuje i zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů,<sup>379</sup> podle něhož policie při plnění svých úkolů spolupracuje kromě ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a dalších orgánů veřejné správy, právnických a fyzických osob také s obcemi, hlavním městem Prahou a jeho městskými částmi.

Podle § 16 odst. 1 zákona o Policii České republiky může útvar policie určený policejním prezidentem uzavřít písemnou koordinační dohodu s obcí nebo městskou částí hlavního města Prahy za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Ekvivalentní dohodu, jejímiž stranami budou hlavní město Praha a místně příslušné krajské ředitelství, potom umožňuje uzavřít odst. 2 téhož ustanovení.

Kromě vágního vymezení předmětu dohody, který je upřesněn až demonstrativním výčtem jejích náležitostí v § 16 odst. 3 zákona o Policii České republiky, není zejména v odborné literatuře zcela jasný ani její charakter.

### 14.1 Povaha dohody

Podle názoru některých autorů „*[j]de o organizační ujednání, nikoliv právně závazný akt, ze kterého by jejím stranám vznikaly práva a povinnosti, jejichž neplnění by se dalo formálním způsobem sankcionovat.*“<sup>380</sup> Odůvodněním tohoto závěru je domnělá povaha dohody, z níž plyne, že nejde o veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 159 správního řádu, neboť obsahem koordinační dohody je pouze stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a nikoliv přenos výkonu státní správy či samosprávy.<sup>381</sup>

Tento názor vychází pravděpodobně z důvodové zprávy k zákonu o Policii České republiky, podle níž „*[c]ílem těchto dohod není založení, změna nebo rušení práv či povinností v oblasti veřejného práva. Tímto cílem je zkoordinování plnění úkolů policie*

<sup>379</sup> Dále také zákon o Policii České republiky.

<sup>380</sup> VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 76.

<sup>381</sup> *Ibidem*.



v oblasti veřejného pořádku s plněním působnosti obcí v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku.<sup>382</sup>

Podle dalších autorů ovšem „[s]kutečnost, že se zde nejedná o veřejnoprávní smlouvu, však není zcela jednoznačná. Ochrana veřejného pořádku totiž spadá do samostatné působnosti obce ... a samospráva je součástí veřejné správy. Dohoda týkající se výkonu veřejné správy by pak mohla být považována za veřejnoprávní.“<sup>383</sup>

Jako na veřejnoprávní smlouvu nahlíží na dohodu o zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku potom bez dalšího V. Sládeček, na škodu věci však bez bližší argumentace.<sup>384</sup>

Ta se může odvíjet zejména od znění právní úpravy, jejího vývoje, předpokladu racionálního zákonodárce a koherence právního řádu.

Předně je třeba konstatovat, že z § 16 ani žádného jiného ustanovení zákona o Policii České republiky nevyplývá, že by se mělo jednat o pouhá organizační ujednání bez možnosti je vymoci.

Je totiž velmi nepravděpodobné, že by zákonodárce přistoupil k úpravě dohody o zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, aniž by ji považoval za právně nevynutitelnou. „Jedním ze základních východisek interpretace práva je interpretační předpoklad racionálního zákonodárce.“<sup>385</sup> Nahlíženo touto optikou, kdy je vždy hledán význam interpretovaného textu co nejrationálnější, se jeví závěr o nezávazné povaze dohody jako nepřijatelný.

To platí tím spíš, byla-li předchozí úprava spolupráce policie s obcemi obsažena pouze v nařízení vlády č. 397/1992 Sb., o stanovení podrobnější úpravy vztahů Policie ČR k orgánům obcí, v němž byly podle důvodové zprávy k zákonu o Policii České republiky možné formy vzájemné spolupráce deklarovány pouze formálně a rámcově. Naopak současná právní úprava je konkrétnější a má formu zákona, nikoliv právního předpisu podzákoného.

Úvahy o nezávazném charakteru dohody jsou taktéž v rozporu se záměrem zákonodárce, v důsledku něhož byla do správního řádu začleněna komplexní úprava veřejnoprávních smluv, přičemž podle výslovného konstatování v důvodové zprávě zvláště

---

<sup>382</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. o Policii české republiky.

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=439&CT1=0>> [13. 12. 2017].

<sup>383</sup> VETEŠNÍK, P.; JEMELKA, L. *Zákon o obecní policii*. C. H. Beck: Praha, 2009. s. 298.

<sup>384</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. s. 183.

<sup>385</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 86.

*„úprava koordinačních veřejnoprávních smluv má za cíl vnést řád do živelné praxe správních orgánů, které již v současnosti různé dohody uzavírají...“<sup>386</sup>*

Pokud navíc zákon ukládá povinnost uzavřít dohodu písemně a jednou z jejích předepsaných náležitostí je i ujednání o poskytování finančních prostředků, jevílo by se absurdním, pokud by taková dohoda měla být právně nezávazná. V takovém případě by totiž nebylo vůbec zřejmé, jakým způsobem by byla řešena její případná porušení,<sup>387</sup> možnost ukončení apod.

I na dohodu o zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku se tedy bezesbytku užijí příslušná ustanovení části páté správního řádu upravující veřejnoprávní smlouvy. Tou totiž nemusí být pouze smlouva týkající se přenosu výkonu veřejné moci, nýbrž i smlouva, kterou dochází k plnění pečovatelské úlohy veřejné správy.

Pokud by tomu mělo být jinak, jistě by to zákon o Policii České republiky stanovil totožně jako v § 83 odst. 6, jímž vyloučil aplikaci správního řádu na postup při vyřizování žádosti stran sdělení osobních údajů.

## 14.2 Strany dohody

Subjekty, o nichž lze jednoznačně konstatovat, že mohou být stranou dohody o zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, jsou obec a hlavní město Praha. Povaha městských částí hlavního města Prahy však vyžaduje hlubší úvahu.

Přestože je postavení městské části hlavního města mnohdy komplikované,<sup>388</sup> v tomto případě je potřeba ji za plnohodnotnou smluvní stranu dohody považovat taktéž, a to s poukazem na znění § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Podle něho městské části vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající v rozsahu stanoveném Statutem hlavního města Prahy a zákonem. Tím je v tomto případě právě zákon o Policii České republiky.

Dohoda, jejíž stranou je obec nebo městská část hlavního města Prahy, může být uzavřena pouze s útvarem policie určeným policejním prezidentem. Nicméně vzhledem k tomu, že veřejnoprávní smlouvy koordinační můžou uzavírat pouze subjekty uvedené v § 160 správního řádu, je třeba konstatovat, že druhou smluvní stranou bude vždy stát.

---

<sup>386</sup> Důvodová zpráva ke správnímu řádu <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>> [2. 1. 2018].

<sup>387</sup> VETEŠNÍK, P.; JEMELKA, L. *Op. cit.* s. 298.

<sup>388</sup> Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2491/2015 ze dne 1. 4. 2016 nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ao 9/2011-219 ze dne 11. 6. 2013.

Policie České republiky<sup>389</sup> je jakožto přímý vykonavatel státní správy totiž pouze organizační složkou za stát vystupující.<sup>390</sup>

Totéž je potom třeba dovodit i stran dohody o zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku uzavírané mezi hlavním městem Prahou a místně příslušným krajským ředitelstvím.

### 14.3 Náležitosti dohody

Obligatoční náležitosti dohody jsou v § 16 odst. 3 zákona o Policii České republiky vymezeny velmi široce až vágně, přičemž jsou jimi formy a nástroje nepřetržité koordinace při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v obci, úkoly v oblasti předcházení protiprávním jednáním porušujícím veřejný pořádek v obci, úkoly při jeho porušení, podíl smluvních stran na zajištění plnění těchto úkolů, dále formy a nástroje hodnocení jejich plnění a odstraňování případných nedostatků. Dohoda také musí obsahovat dobu, na kterou je uzavírána, a již zmiňované ustanovení ohledně poskytování finančních prostředků.

Protože jsou tyto náležitosti stanoveny pouze demonstrativně, mohou si smluvní strany ujednat i další. Všechny však musí spadat do neméně vágně vymezené oblasti místních záležitostí veřejného pořádku.<sup>391</sup> Takto široce stanovený předmět dohody může bezesporu obsahovat také např. pravidla při měření rychlosti státní a obecní policií, úpravu společných hlídek, způsob vzájemného poskytování informací a komunikace, vzdělávací aktivity apod.

Ačkoliv § 16 odst. 3 zákona o Policii České republiky hovoří jako o smluvních stranách pouze o obci a útvaru policie, tatož pravidla se budou analogicky vztahovat i na dohodu uzavíranou městskou částí hlavního města Prahy, resp. hlavním městem Prahou a místně příslušným krajským ředitelstvím.

---

<sup>389</sup> V § 1 zákona o Policii České republiky je policie definována jako jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor.

<sup>390</sup> SLÁDEČEK, V. *Op. cit.* s. 250 a násl.

<sup>391</sup> Opačně VANGELÍ, B. *Op. cit.* s. 79.

## 15 Veřejnoprávní smlouva o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny

Provozování veřejných knihoven upravené zákonem č. 257/2001 Sb., knihovní zákon, ve znění pozdějších předpisů, je mnohdy opomíjeným byť taktéž imanentním projevem ústavně zaručeného práva na svobodný přístup k informacím, což je výslovně zdůrazněno i v důvodové zprávě.<sup>392</sup>

Toto právo je konkrétně realizováno prostřednictvím systému veřejných knihoven, který je tvořen Národní knihovnou České republiky, Knihovnou a tiskárnou pro nevidomé K. E. Macana, Moravskou zemskou knihovnou v Brně, krajskými knihovnami, základními knihovnami a konečně knihovnami specializovanými.<sup>393</sup>

V tomto ohledu stojí za pozornost především činnost krajských knihoven, které mohou podle § 11 odst. 3 knihovního zákona některé ze svých regionálních funkcí přenést na vybrané knihovny základní, a to na základě písemné smlouvy.

Pod regionální funkce lze podle § 2 písm. h) knihovního zákona zahrnout především poradenské, vzdělávací a koordinační služby, budování výměnných fondů a zapůjčování výměnných souborů knihovních dokumentů, stejně jako výkon dalších činností napomáhajících rozvoji knihoven a jejich služeb.

### 15.1 Povaha smlouvy

Účelem uzavření smlouvy o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny je tedy zkvalitnění a rozvoj služeb poskytovaných veřejnými knihovnami, v čemž lze spatřit rysy pečovatelské správy. Právě služby poskytované veřejnými knihovnami, pokud

---

<sup>392</sup> Podle ní „[r]ealizace práva na svobodný a rovný přístup k informacím je jedním z východisek předkládaného návrhu knihovního zákona. Návrh proto předpokládá zajištění rovného přístupu všech k informacím zprostředkovaným veřejnými knihovnami ... a tím konkretizuje Čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Princip rovného přístupu k informacím je dále posílen skutečností, že vybrané veřejné knihovnické a informační služby jsou poskytovány zdarma, aby bylo vyloučeno limitování jejich dostupnosti.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 257/2001 Sb., knihovní zákon. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=782&CT1=0>> [6. 11. 2017].

<sup>393</sup> Knihovní zákon se v souladu s § 1 odst. 2 nevztahuje na knihovny provozované na základě živnostenského oprávnění.

splňují předpoklad rovného přístupu k nim,<sup>394</sup> jsou navíc některými autory chápány jako předmět veřejného užívání.<sup>395</sup>

Přestože je právní úprava této smlouvy nanejvýš lakonická a omezuje se vlastně pouze na její název, o jejím veřejnoprávním charakteru nelze mít pochybností. Tentýž závěr vyplývá také z odborné literatury, nýbrž pouze pro případ, pokud by takovou smlouvu uzavřely mezi sebou kraj a obec nebo právnické osoby jimi zřízené.<sup>396</sup>

## 15.2 Strany smlouvy

Zákon výslovně neuvádí, jaké subjekty mohou být stranami smlouvy o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny. Nicméně vzhledem k tomu, že knihovna nemá právní osobnost, lze mít bez větších pochybností za to, že smluvními stranami budou jejich zřizovatelé.

Je zřejmé, že jednou ze smluvních stran přitom bude vždy kraj, jelikož ten jediný může krajskou knihovnu podle § 3 odst. 1 písm. b) knihovního zákona zřídit. To potvrzuje i formálně systematický argument, jelikož tím, kdo zajišťuje a financuje plnění regionálních funkcí, je dle § 11 odst. 3 téhož předpisu právě kraj.

Neplatí tak závěr uvedený v odborné literatuře, že namísto kraje může jakožto zřizovatel krajské knihovny uzavřít smlouvu i právnická osoba jím zřízená.<sup>397</sup>

Naopak základní knihovnu může podle § 3 odst. 2 knihovního zákona zřídit i jiný subjekt, proto není vyloučeno, byť to nebude zřejmě příliš obvyklé, že druhou stranou smlouvy bude také jiná právnická, nebo i fyzická osoba. I v těchto případech přitom bude nutno hovořit stále o veřejnoprávní smlouvě, jelikož tyto budou vykonávat pečovatelskou správu.

I když by název smlouvy mohl napovídat tomu, že jejími stranami bude více vybraných základních knihoven, pravidlem zřejmě bude přítomnost pouze účastníků dvou.

---

<sup>394</sup> Srov. § 2 písm. a) knihovního zákona, podle něhož se rozumí knihovnou zařízení, v němž jsou způsobem zaručujícím rovný přístup všem bez rozdílu poskytovány veřejné knihovnické a informační služby vymezené tímto zákonem, a které je zapsáno v evidenci knihoven.

<sup>395</sup> SALZWEDEL, J. *Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlichen Sachen in Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin: Walter de Gruyter, 1986. s. 415 – 471.

<sup>396</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 173.

<sup>397</sup> *Ibidem*.

### 15.3 Náležitosti smlouvy

Protože se právní úprava omezuje čistě na pouhé konstatování existence této veřejnoprávní smlouvy, nejsou z ní patrné ani obligatorní náležitosti, které by měla obsahovat. Stěžejním je však jistě předmět smlouvy.

Jisté vodítko poskytuje alespoň jeden z vnitřních předpisů Ministerstva kultury,<sup>398</sup> podle něhož je náplní výkonu regionálních funkcí krajských knihoven, které lze přenést na knihovny základní, především poradenská a konzultační činnost, metodické návštěvy, tvorba plánů a rozborů, statistika knihovnických činností, vzdělávání knihovníků, pořádání seminářů a porad, tvorba výměnných knihovnických fondů, jejich cirkulace a distribuce, správa, revize a aktualizace, pomoc při revizi a aktualizaci knihovnických fondů, dále také nákup a zpracování knihovnických fondů pořízených z prostředků provozovatele knihovny a jejich distribuce, stejně jako servis automatizovaného knihovnického systému využívaného pro výkon regionálních funkcí.

Z důvodu absence jakéhokoliv rámce nelze samozřejmě vyloučit ani ujednání stran předmětu činnosti základní knihovny další.

Nebude jím však jistě ujednání o úhradě nákladů ohledně takto delegovaných činností, jelikož plnění regionálních funkcí a jeho koordinaci zajišťuje dle § 11 odst. 3 *in fine* knihovnického zákona kraj z peněžních prostředků svého rozpočtu. Vzhledem k tomu, že tomuto pravidlu v témže odstavci bezprostředně předchází úprava veřejnoprávní smlouvy, je třeba konstatovat, že se vztahuje i na ni. Z pravidel koncipování právních předpisů totiž plyne, že věta v odstavci se vztahuje na všechny věty předcházející.<sup>399</sup>

---

<sup>398</sup> Metodický pokyn Ministerstva kultury k zajištění výkonu regionálních funkcí knihoven a jejich koordinaci na území České republiky č. j. MK 67410/2014. <<https://www.mkcr.cz/metodiky-a-koncepce-345.html>> [8. 6. 2017].

<sup>399</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 140.

## 16 Veřejnoprávní smlouvy podle zákona o pozemních komunikacích

Zvláštní úpravu dvou veřejnoprávních smluv obsahuje ve svém § 9 také zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Tyto se podle § 2 odst. 2 téhož předpisu dělí na dálnice, silnice, místní komunikace a komunikace účelové.

Dálnice, silnice a místní komunikace se ještě člení na třídy, a to dálnice na dvě, silnice na tři a místní komunikace na třídy čtyři, přičemž není sporu o tom, že se jedná o samostatné věci odlišné od pozemků, na nichž jsou situovány. To však nemusí vždy platit o komunikacích účelových. Těm však dále nebude věnována zvláštní pozornost.

V souladu s § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je vlastníkem dálnic a silnic I. třídy stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území opět tyto místní komunikace leží. Uvedené ustanovení navazuje na čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož může být zákonem stanoveno, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.

Tato exkluzivita vlastnictví komunikací veřejnoprávními subjekty je pochopitelná, jelikož u dopravní pozemní infrastruktury je více než žádoucí, aby skutečně fungovala, byla každému přístupná a aby byla v dobrém stavebně technickém stavu.<sup>400</sup>

V té souvislosti hovoříme o tzv. veřejném vlastnictví. To je právní vědou definováno jako „*vlastnictví, jehož subjektem je stát, obec či jiný subjekt veřejné povahy, a jehož předmětem je veřejná věc v širokém smyslu čili věc určená k veřejným účelům (zejména účelům veřejné správy) bez dalšího.*“<sup>401</sup>

Veřejné vlastnictví může být založeno buď na koncepci civilistické, podle níž se veřejná věc chápe jako předmět soukromého vlastnictví, avšak omezený právem obecného užívání, nebo na koncepci publicistické. Podle tohoto směru má obecné užívání veřejné věci povahu exkluzivního veřejného práva směřující k univerzálnosti a výhradnosti dosti blízké vlastnictví, nebo se dokonce hovoří přímo o veřejnoprávním vlastnictví jako období vlastnictví soukromoprávního.<sup>402</sup>

---

<sup>400</sup> ČERNÍNOVÁ, M. In ČERNÍNOVÁ, M. ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. s. 87.

<sup>401</sup> HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 68.

<sup>402</sup> HAVLAN, P. *Op. cit.* s. 63 a násl.

Protože každé vlastnictví vyžaduje správu, podle § 9 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích může být mezi vlastníkem či správcem silnice I. třídy a krajem, v jehož územním obvodu se taková silnice nachází, uzavřena veřejnoprávní smlouva o výkonu dílčích činností v rámci její správy.

Podle § 9 odst. 5 téhož zákona pak mohou sousedící kraje za určitých podmínek dokonce uzavřít veřejnoprávní smlouvu o převodu vlastnictví k úseku silnice II. a III. třídy.

## 16.1 Smlouva o výkonu dílčí správy

Smluvní zajištění správy pozemních komunikací bylo původně upraveno výhradně prostřednictvím soukromoprávních smluv, což se změnilo v důsledku novely zákona o pozemních komunikacích provedené zákonem č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon o pozemních komunikacích. S účinností od 13. 11. 2015 mohl vlastník pozemní komunikace zajistit výkon její plné správy buď prostřednictvím správce, kterým mohla být buď právnická osoba zřízená, nebo založená tímto vlastníkem, a to za podmínky, že k ní bude po celou tuto dobu ovládající osobou, nebo prostřednictvím kraje na základě veřejnoprávní smlouvy. Posléze uvedené řešení však bylo možné pouze u silnic I. třídy.

Výkonem dílčích činností spojených se správou komunikace bylo možno pověřit ještě další osobu, a to na základě soukromoprávní smlouvy.

Vzhledem k tomu, že podle § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích je odpovědný za škodu vzniklou v souvislosti s užíváním komunikací správce komunikace, představoval pro kraje výkon takové správy nepřiměřenou zátěž, proto bylo ustanovení § 9 odst. 3 téhož předpisu následně změněno do současné podoby.

Podle ní již mohou kraje uzavřít s vlastníkem nebo správcem pouze veřejnoprávní smlouvu, podle níž jim bude k silnicím I. třídy náležet namísto plné správy výkon pouze dílčích činností z ní vyplývajících.

Vedle krajů však mohou být výkonem těchto dílčích správních činností pověřeny také soukromé osoby na soukromoprávním podkladě. Zákonodárce tedy s účinností od 6. 6. 2017 vědomě umožnil, aby materiálně tatáž činnost byla založena na různých právních titulech, které se od sebe budou lišit pouze podle povahy povinných subjektů. V jednom případě tedy bude mít tatáž dílčí správa povahu veřejnoprávní, v druhém potom soukromoprávní.<sup>403</sup>

---

<sup>403</sup> Osud do té doby uzavřených veřejnoprávních smluv ovšem zůstal zákonodárcem neřešen, proto nezbývá než dovodit, že tyto se účinností novely dostaly do rozporu s právním předpisem, což je důvodem pro jejich zrušení podle § 167 odst. 1 písm. c) správního řádu.



Za pozornost jistě stojí, že o veřejnoprávních úmluvách mezi státem, okresy a obcemi o zřizování a udržování určité silnice hovořila i prvorepubliková právní věda.<sup>404</sup> Co bylo inspirací pro současnou právní úpravu, je tedy zřejmé.

### **16.1.1 Strany smlouvy**

Oproti historické úpravě umožňuje ta současná uzavřít veřejnoprávní smlouvu o výkonu dílčí správy pouze ohledně silnic I. třídy. Smluvní stranou tedy musí být vždy na jedné straně stát, případně správce, kterým je právnická osoba státem ovládaná. Na druhé straně potom bude vystupovat vyšší územní samosprávný celek.

Jelikož se tato veřejnoprávní smlouva nikterak nedotýká výkonu veřejné moci a nemá ani žádné důsledky pro adresáty veřejné správy, je třeba mít za to, že by nic nemělo bránit tomu, aby byly obdobné veřejnoprávní smlouvy o výkonu dílčí správy komunikací uzavírány i mezi kraji a obcemi, a to jak ohledně všech komunikací ve vlastnictví krajů, tak i obcí.

To by mělo platit tím spíš, pokud může být dílčí správa jakékoliv komunikace zajištěna také soukromou osobou prostřednictvím smlouvy podle občanského zákoníku. Jako dostatečný podklad by mělo k uzavření takové smlouvy sloužit ustanovení § 160 odst. 1 správního řádu. Uvedenou myšlenku navíc podporuje to, že jednou z činností dobrovolného svazku obcí může být podle § 50 odst. 1 písm. f) zákona o obcích právě i správa místních komunikací.

### **16.1.2 Náležitosti smlouvy**

Do rámce úplné správy komunikace spadá podle zákona o pozemních komunikacích zejména uskutečňování jejich pravidelných a mimořádných prohlídek, údržba a opravy, přičemž bližší konkretizace těchto činností je obsažena ve vyhlášce č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Výkon dílčí správy komunikace se odvíjí od tohoto vymezení, když je zákonem demonstrativně stanoven jako činnost související s její údržbou a opravami. Navzdory tomu, že v § 10a citované vyhlášky jsou výslovně stanoveny náležitosti smlouvy o zajištění správy a údržby dálnice nebo silnice I. třídy, tato úprava má povahu soukromoprávní a v současnosti je zřejmě obsoletní. Byla totiž přijata v době, kdy převod správy komunikací, ať již úplné,

---

<sup>404</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 258.

či dílčí, veřejnoprávní smlouvou ještě nebyl možný a obsahuje ustanovení, která jsou veřejnoprávním smlouvám cizí.

Avšak vzhledem k tomu, že obligatorní náležitosti smlouvy o výkonu dílčí činnosti nejsou zákonem stanoveny, bude vhodné z této úpravy částečně vycházet a v souladu s ní dovodit, že nezbytnou náležitostí této smlouvy jistě bude přesné vymezení úseků komunikace, na které se tato dílčí správa vztahuje, a její přesný rozsah a doba trvání. Uvažovat lze i o časových lhůtách pro odstraňování závad, nicméně v tomto případě nepůjde zpravidla o náležitost nezbytnou. Naopak lze předpokládat, že smlouva má povahu smlouvy úplatné, proto bude nutno upravit i způsob stanovení ceny za výkon dílčí správy a způsob její úhrady.

## 16.2 Smlouva o převodu vlastnictví úseku silnice

Jako veřejnoprávní smlouva koordinační je odbornou literaturou označována i veřejnoprávní smlouva zakotvená v § 9 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích.<sup>405</sup> Podle něho mohou sousedící kraje sjednat převod vlastnictví k úseku silnice II. nebo III. třídy, jestliže po dotčeném úseku silnice probíhá hranice mezi územím obou krajů, nebo dotčený úsek silnice je vymezen průběhem hranice mezi územím obou krajů a s ním sousedící úseky této silnice jsou na území kraje, který má vlastnictví nabýt.

Uvedená úprava umožňuje dle důvodové zprávy řešit složité případy na hranicích krajů, kdy je určitá silnice i několikrát protnuta hranicí mezi nimi a vlastnictví sousedících krátkých úseků se střídá, aniž by byl tvořen jakýkoliv logický dopravní celek, nebo hranice probíhá přímo po silnici. Tyto situace přitom působily obtíže zejména při správě a opravách takto dotčených úseků silnic.<sup>406</sup>

Forma veřejnoprávní smlouvy byla zvolena zřejmě proto, že převod vlastnického práva záleží především na vůli dotčených krajů, a také z důvodu, že se jedná o odchýlení se od pravidla stanoveného právním předpisem ohledně vlastnictví komunikací. Svou povahou ovšem jde o specifickou veřejnoprávní smlouvu, jelikož tato nemá jen obligační charakter, nýbrž jejím prostřednictvím dochází k převodu vlastnického práva jako práva věcného. Ačkoliv i tato smlouva zřejmě usnadňuje jejím smluvním stranám plnění

---

<sup>405</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha. C. H. Beck, 2016. s. 172.

<sup>406</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon o pozemních komunikacích. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=374&CT1=0>> [8. 1. 2017].

jejich úkolů, na jejím základě nicméně žádný konkrétní úkol přímo plněn není. Proto ji ani není možné považovat za smlouvu koordinační.

Za pozornost však tato smlouva přece jen stojí, jelikož převod vlastnického práva k dotčeným úsekům silnice II. a III. třídy mezi dvěma kraji touto formou inklinuje k závěru, že tímto byla osvědčena existence institutu veřejnoprávního vlastnictví i v našem právním řádu. Podle zastánců této koncepce je veřejná věc chápána v soukromoprávní sféře jako *res extra commercium*, naopak v rámci práva veřejného je veřejnoprávní obchod s nimi připuštěn,<sup>407</sup> což platí i v tomto případě.

Dotčené ustanovení však není v zákoně o pozemních komunikacích jediným, které upravuje převod vlastnického práva k nim. Podle § 3 téhož právního předpisu totiž může dojít ke změně vlastníka pozemní komunikace také tehdy, dojde-li ke změně její kategorie nebo třídy. Vyžaduje-li tato změna i změnu vlastnických vztahů ke komunikaci, příslušný silniční správní úřad vydá rozhodnutí o změně kategorie nebo třídy pouze na základě smlouvy o smlouvě budoucí o převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci uzavřené mezi stávajícím vlastníkem a vlastníkem budoucím.

Pokud pomineme skutečnost, že ani uzavření smlouvy o smlouvě budoucí následný převod vlastnického práva s jistotou negarantuje, zvolená forma napovídá, že se bude jednat o převod v intencích práva soukromého. Veřejné právo a úprava veřejnoprávních smluv zvláště totiž institut smlouvy o smlouvě budoucí nezná.

Jak vyplývá z výše uvedeného, převod vlastnického práva je jistě možný oběma způsoby, tedy jak na základě veřejnoprávní smlouvy, tak i prostřednictvím smlouvy soukromoprávní. Princip právní jistoty a z něho vyplývající požadavek na jednotu právního řádu však vyžadují, aby byly stejné případy řešeny zákonodárcem stejně, což v tomto případě neplatí. *De lege ferenda* tak lze doporučit, aby se zákonodárce zřetelně přiklonil pouze k jedné koncepci veřejného vlastnictví, a libovolně je nezaměňoval.

---

<sup>407</sup> MAYER, O. *Deutsches Verwaltungsrecht. II. Band.* Leipzig: Duncker & Humblot, 1896. s. 60 a násl.

## 17 Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí

Dobrovolný svazek obcí je podle zákona o obcích<sup>408</sup> právnickou osobou vytvořenou obcemi za účelem ochrany a prosazování jejich společných zájmů. Jedná se tak o korporaci s dobrovolnou účastí a neuzavřeným počtem členů, jelikož zákon připouští vstoupit i do svazku již vytvořeného, stejně tak jako z něho lze vystoupit.

Někteří autoři považují dobrovolný svazek obcí za specifickou<sup>409</sup> právnickou osobu *sui generis*,<sup>410</sup> či dokonce za právnickou osobu soukromého práva.<sup>411</sup> Tyto závěry mají svůj původ pravděpodobně v již neúčinném § 20a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož *postavení* svazků, jejich vznik a zánik upravuje zvláštní zákon, přičemž poznámka pod čarou odkazovala na zájmová sdružení právnických osob upravená v § 20f až § 20k zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Případné pochybnosti však byly rozptýleny § 151 odst. 4 zákona o obcích, který stanoví, že svazky obcí podle tohoto zákona jsou i dobrovolné svazky obcí, který existovaly ke dni nabytí jeho účinnosti.

Ze současného zákona o obcích totiž veřejnoprávní povaha dobrovolného svazku obcí vyplývá zřetelně, a to především s ohledem na jeho účel a způsob založení.<sup>412</sup> Svazky obcí jsou zřizovány na základě veřejnoprávní smlouvy a výhradně k naplňování veřejnoprávních úkolů samosprávného charakteru, které sice primárně náleží obcím, nicméně se jeví vhodnějším zabezpečovat je společně, a to právě k tomu účelu zvláště vytvořeným subjektem.<sup>413</sup> Za osoby veřejného práva jsou dobrovolné svazky obcí považovány též v Rakousku.<sup>414</sup>

---

<sup>408</sup> § 49 až § 53 zákona o obcích.

<sup>409</sup> PRŮCHA, P. a kol. *Komentář k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)*. ASPI ID: LIT20335CZ.

<sup>410</sup> POSPÍŠIL, P. K některým otázkám spojeným s účastí obcí a krajů v zájmových sdruženích právnických osob. *Správní právo*, 2011, č. 5, s. 307. POSPÍŠIL, P. In POSPÍŠIL, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 201.

<sup>411</sup> HENDRYCH, D. Právní základy organizace. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 107. V devátém vydání této učebnice již tento závěr obsažen není. Za právnickou osobu soukromého práva, konkrétně zájmové sdružení právnických osob podle § 20f zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, považuje dobrovolný svazek obcí i Nejvyšší soud ještě v rozsudku sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 ze dne 9. 1. 2013.

<sup>412</sup> HAVLAN, P. In KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. s. 127.

<sup>413</sup> PRŮCHA, P. a kol. *Komentář k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)*. ASPI ID: LIT20335CZ.

<sup>414</sup> KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 131.

Předmětem činnosti dobrovolného svazku obcí jsou podle § 50 odst. 1 zákona o obcích zejména úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu, péče o zvířata, zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů, zásobování vodou, veřejné osobní dopravy apod.

Z uvedeného vyplývá, že náplní dobrovolných svazků obcí je výkon nevrchnostenské, tedy pečovatelské správy, za niž lze považovat takovou správu, která ve veřejném zájmu zabezpečuje, pečuje a obstarává, nikoliv však formou hospodářské činnosti.<sup>415</sup> Citované ustanovení je zároveň jejím obsáhlým katalogem.

Nicméně vzhledem k tomu, že právní úprava dobrovolného svazku obcí je v zákoně o obcích značně kusá, bude nutno v souladu s § 20 odst. 2 občanského zákoníku<sup>416</sup> jeho ustanovení aplikovat i na tuto právnickou osobu práva veřejného, bude-li se to slučovat s její právní povahou.

## 17.1 Povaha smlouvy

Vytvoření dobrovolného svazku obcí má po vzoru právnických osob soukromého práva dvě fáze, přičemž první z nich je založení, které se děje uzavřením smlouvy zakládajícími členy, a druhou potom následný zápis do rejstříku svazků obcí vedeného krajským úřadem příslušným podle sídla svazku, čímž již založený svazek vzniká a nabývá tak i právní osobnosti.

Je-li motivem založení dobrovolného svazku obcí vzájemná spolupráce obcí při plnění jejich veřejnoprávních úkolů pečovatelského charakteru v rámci jejich samostatné působnosti, je třeba dovodit, že smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí má povahu smlouvy veřejnoprávní koordinační, byť atypickou.

Na jejím základě totiž nedochází k založení, změně nebo rušení práv a povinností, jak veřejnoprávní smlouvu charakterizuje § 159 správního řádu, nýbrž vůle smluvních stran vede k založení nové právnické osoby, přičemž veřejné úkoly plní až tato. Spolupráce jednotlivých obcí tak nemá povahu výpomoci interní, jedna obec nepomáhá plnit úkoly obci druhé, ty plní právě až dobrovolný svazek obcí.

---

<sup>415</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 25.

<sup>416</sup> *Právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.*

Protože dobrovolný svazek obcí vykonává veřejnou správu pečovatelskou, smlouva o jeho vytvoření nespadá pod veřejnoprávní smlouvy upravené v § 160 odst. 6 správního řádu, jelikož ty mohou být uzavírány pouze k plnění úkolů územních samosprávných celků vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci. Lze mít však naopak za to, že definice veřejnoprávních smluv koordinačních v § 160 odst. 1 správního řádu se na ně vztahuje.

Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí je konkrétním příkladem toho, že existují rovněž veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících ze samostatné působnosti územních samosprávných celků, které s výkonem veřejné moci nesouvisejí.<sup>417</sup> Ani to tedy nic nemění na skutečnosti, že na proces uzavírání smlouvy a její režim se bude vztahovat část pátá správního řádu.<sup>418</sup>

## 17.2 Strany smlouvy

Jelikož lze dobrovolný svazek obcí založit pouze na základě smlouvy o jeho vytvoření, nejnižší počet smluvních stran jsou dvě, byť to zákon výslovně nestanoví. Pouze v tomto případě lze totiž hovořit o smlouvě. Naproti tomu nejvyšší možný počet členů zákonem není stanoven, z čehož plyne, že je neomezený.

Členem dobrovolného svazku obcí může být podle § 49 odst. 2 zákona o obcích po předchozím rozhodnutí zastupitelstva podle § 84 odst. 2 písm. p) pouze obec, což vylučuje účast nejen vyšších územních samosprávných celků,<sup>419</sup> ale také všech ostatních právnických osob jak práva veřejného, tak i práva soukromého.

Výjimkou je pouze hlavní město Praha, které je zároveň obcí<sup>420</sup> i vyšším územním samosprávným celkem.<sup>421</sup> Ani jeho zvláštní postavení však dostatečně neobjasňuje, proč i zákon o hlavním městě Praze obsahuje úpravu dobrovolného svazku obcí,<sup>422</sup> která je duplicitní s tou obsaženou v zákoně o obcích.<sup>423</sup> V tomto ohledu by byl v rámci úvahy

<sup>417</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1258.

<sup>418</sup> RIGEL, F.; BOUŠKA, M.; MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017. s. 242. HAVLAN, P. In KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. s. 126.

<sup>419</sup> § 26 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>420</sup> § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>421</sup> Čl. 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. K postavení hl. m. Prahy srov. SLÁDEČEK, V. In SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SUCHÁNEK, R.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 197 a násl.

<sup>422</sup> § 24 až § 26a zákona o hlavním městě Praze.

<sup>423</sup> Za zbytečně dvoukolejnou považuje právní úpravu i NEUMANNOVÁ, H. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 4, s. 203.

*de lege ferenda* jistě dostatečným odkaz právě na tento předpis. Překážkou by nebyl ani § 150 zákona o obcích, podle něhož se tento zákon na hlavní město Prahu nevztahuje, jelikož by se jednalo o výjimku mající povahu *lex specialis*.

Stejně tak mohou být členem dobrovolného svazku obcí i městské části hlavního města Prahy, ač obcemi nejsou.<sup>424</sup> Tato možnost pro ně však nevyplývá přímo ze zákona, nýbrž ji může založit Statut hlavního města Prahy v souladu s § 18 odst. 3 písm. j) o hlavním městě Praze.

Stejně jako může být obec jedním ze zakládajících členů dobrovolného svazku obcí, může přistoupit také do svazku již existujícího a jeho členskou základnu tak rozšířit. Je nepochybné, že i takové přistoupení bude mít smluvní povahu, otázkou však je, s kým bude taková smlouva uzavírána a zda se bude jednat o změnu smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí nebo snad smlouvu jinou.

Vzhledem k tomu, že jednou z povinných náležitostí stanov svazku, které jsou přílohou smlouvy o vytvoření svazku obcí a jeho elementárním vnitřním dokumentem, jsou i podmínky přistoupení k němu, je nutno dovodit, že druhou smluvní stranou bude právě dobrovolný svazek obcí<sup>425</sup> a nikoliv jeho jednotliví členové. Ti budou mít pouze možnost stanovit pravidla takového přistoupení, mezi nimiž bude i určení orgánu, který se o tom bude usnášet, a většinu potřebnou k přijetí kladného usnesení.

Jelikož tedy ze zákona implicitně vyplývá, že přistoupit lze k dobrovolnému svazku obcí, a nikoliv ke smlouvě, jíž byl tento vytvořen, je zřejmé, že smlouva o takovém přistoupení bude zvláštní veřejnoprávní smlouvou. Existence stanov a požadavky na jejich obsahové náležitosti totiž dokládají, že jediným účelem smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí je pouhé založení této právnické osoby veřejného práva.

### 17.3 Náležitosti smlouvy

Jedinou náležitostí smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí, která vyplývá přímo ze zákona, je určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu. Ani v tomto případě však nejde o náležitost obligatorní, jelikož uvedení prvních členů statutárního orgánu může být taktéž součástí stanov. Jiné náležitosti smlouvy o založení svazku obcí zákon nestanoví.<sup>426</sup>

---

<sup>424</sup> HAVLAN, P. In KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. s. 126.

<sup>425</sup> VÁŇA, L. In VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 289.

<sup>426</sup> HAVLAN, P. In KOPECKÝ, M. a kol. *Op. cit.* s. 129.

Ze smlouvy však musí být přirozeně minimálně patrné, kdo ji uzavírá, za jakým účelem a ke kterému dni.<sup>427</sup>

Stěžejním dokumentem tak jsou stanovy, které jsou přílohou této smlouvy. Ty musí kromě názvu a sídla<sup>428</sup> členů svazku obcí obsahovat také název a sídlo samotného svazku obcí, označení majetku, který do svazku obce vkládají,<sup>429</sup> zdroje jeho příjmů, obsah a rozsah kontroly svazku obcí obcemi, které jej vytvořily, a předmět jeho činnosti.

Předmět činnosti může mít svazek jeden nebo více. Jsou-li předmětem činnosti svazku obcí např. úkoly v oblasti školství, může v souladu s § 39a odst. 1 rozpočtových pravidel územních rozpočtů zřizovat příspěvkové organizace a školské právnické osoby, které vykonávají činnost školy nebo školského zařízení podle zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Vytvořily-li obce dobrovolný svazek obcí k zabezpečení svých povinností při nakládání s komunálním odpadem, mohou na základě písemné dohody zpracovat společný plán odpadového hospodářství, který nahrazuje jednotlivé plány odpadového hospodářství obce, což jim umožňuje § 44 odst. 13 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

I tato písemná dohoda je veřejnoprávní smlouvou koordinační,<sup>430</sup> byť opět s výkonem veřejné moci přímo nesouvisí. Ačkoliv není sporu o tom, že dobrovolný svazek obcí nemusí být tvořen na teritoriálně uceleném území<sup>431</sup> a jeho členy tak mohou být i obce z různých vyšších územních samosprávných celků, v tomto případě to neplatí. Plán odpadového hospodářství obce totiž musí být vždy v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství kraje, což je pro více obcí spadajících do několika vyšších územních samosprávných celků překážkou.

Pro obce, které tvoří dobrovolný svazek obcí s těmi z jiného vyššího územního samosprávného celku, by mohlo být řešením založení svazku nového právě pouze pro účely

---

<sup>427</sup> VÁŇA, L. In VEDRAL, J. a kol. *Op. cit.* s. 287.

<sup>428</sup> Obec jako územní korporace nemá sídlo, proto se uvede adresa obecního úřadu. VÁŇA, L. In VEDRAL, J. a kol. *Op. cit.* s. 287.

<sup>429</sup> Podle § 38 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, majetek vložený obcí do hospodaření svazku obcí však zůstává ve vlastnictví obce. K tomu srov. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 Ca 137/2009-47 ze dne 30. 4. 2013.

<sup>430</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 172. Navzdory tomu, že zákon nestanoví náležitosti této dohody, je třeba dovodit, že vzhledem ke svému účelu musí obsahovat alespoň ustanovení, z něhož bude plynout záměr obcí společně zpracovat plán odpadového hospodářství.

<sup>431</sup> VÁŇA, L. In VEDRAL, J. a kol. *Op. cit.* s. 282.



plnění úkolů v rámci odpadového hospodářství. Obce totiž nejsou nijak omezeny v možnosti být členem více než jednoho svazku obcí.<sup>432</sup>

Dále musí stanovy zahrnovat také vymezení orgánů svazku obcí, jejich ustavování, působnost a způsob jejich rozhodování včetně určení nejméně tříčlenného orgánu svazku obcí, který schvaluje účetní závěrku a kontroluje jeho hospodaření vůbec.<sup>433</sup> Vyjma kontrolního a statutárního orgánu musí mít svazek obcí rovněž orgán nejvyšší a orgán výkonný, o nichž se zmiňují rozpočtová pravidla územních rozpočtů v § 39a. Není však vyloučeno, aby byly v rámci dobrovolného svazku obcí zřízeny fakultativně i orgány další, zejména poradní<sup>434</sup> či rozhodčí.

Dalšími náležitostmi jsou práva a povinnosti členů svazku obcí, způsob rozdělení zisku a podíl členů na úhradě ztráty svazku a konečně podmínky přistoupení ke svazku a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu. Vyloučeno není ani zakotvení dalších pravidel, a to např. podmínek vyloučení člena ze svazku obcí apod.<sup>435</sup>

Stejně tak mohou stanovy určit, že k jejich změně může dojít již v důsledku rozhodnutí orgánu svazku složeného ze zástupců všech obcí, a to na základě nejméně dvoutřetinové většiny všech hlasů. Tímto orgánem má zákonodárce zřejmě na mysli právě nejvyšší orgán svazku. Nebude-li takové pravidlo ve stanovách obsaženo, z povahy stanov, které jsou jako příloha smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí její součástí, plyne, že jejich případná změna by se řídila týmiž pravidly jako změna samotné smlouvy.

## 17.4 Subsidiární aplikace správního řádu

Jakmile bude návrh smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí spolu se stanovami obsahovat všechny uvedené náležitosti, mohou smluvní strany přistoupit k jejímu uzavření, a to podle pravidel kontraktačního procesu stanovených v § 163 a § 164 správního řádu.

Stejně tak mohou strany po uzavření smlouvy a vzniku dobrovolného svazku obcí přistoupit ke změně jejího obsahu podle § 166 správního řádu. Tentýž závěr je nutno

---

<sup>432</sup> *Ibidem.*

<sup>433</sup> § 39 odst. 8 rozpočtových pravidel územních rozpočtů.

<sup>434</sup> K orgánům dobrovolného svazku obcí srov. RIGEL, F.; BOUŠKA, M.; MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017. s. 244 a násl.

<sup>435</sup> NEUMANNOVÁ, H. Svazky obcí podle nového zákona. *Moderní obec*, 2000, č. 12, s. 35.

vztáhnout i na stanovy, které jsou součástí smlouvy, nebude-li v nich však pravidlo, že k jejich změně bude dostatečným rozhodnutí příslušného orgánu svazku.

Naopak výpověď smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí podle odst. 2 téhož ustanovení možná s ohledem na její povahu nebude.

Zvláštní pravidla se potom týkají přezkumu souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy.

Obligaturní přezkum smlouvy a stanov provádí krajský úřad, u něhož byl podle § 49 zákona o obcích podán návrh na zápis do rejstříku svazků obcí. Ten může proběhnout samozřejmě pouze tehdy, bude-li předložena smlouva bezvadná, a to včetně stanov. V opačném případě krajský úřad návrh na zápis zamítne a dobrovolný svazek obcí nevznikne.

Ani tato zvláštní úprava však zřejmě nevylučuje přezkum smlouvy podle § 165 správního řádu, byť o něm lze opět uvažovat pouze před zápisem do rejstříku, tedy ještě před vznikem dobrovolného svazku obcí. Po jeho provedení by bylo nutno v případě nejzávažnějších vad smlouvy přistoupit podle § 20 odst. 2 a § 129 občanského zákoníku k prohlášení dobrovolného svazku obcí za neplatný, čímž by vstoupil do likvidace. Právě z tohoto důvodu nepřipadá v úvahu ani zrušení smlouvy podle § 167 správního řádu.

Nejkomplikovanější je však řešení případných sporů, jelikož ty týkající se dobrovolného svazku obcí se od sporů vyplývajících z typických veřejnoprávních smluv liší. Mnohdy totiž nepůjde ani o spor přímo z veřejnoprávní smlouvy či stanov, kdy by aplikace správního řádu byla zřejmě na místě, nýbrž z jiného právního důvodu, zejména z usnesení příslušného orgánu svazku, způsobené škody nebo bezdůvodného obohacení. Navíc spornými stranami nebudou zpravidla ani strany smlouvy, ale dobrovolný svazek obcí a pouze některý z jeho členů.

Proto byly spory o zaplacení zálohy člena na investiční náklady dobrovolného svazku obcí,<sup>436</sup> zaplacení zálohy na členský podíl určené na investiční výstavbu<sup>437</sup> a o zaplacení bezdůvodného obohacení v podobě neoprávněného užívání majetku bývalého člena dobrovolným svazkem obcí posouzeny jako spory soukromoprávní.<sup>438</sup>

Činnost právnické osoby často vyvolává také spory o určení neplatnosti rozhodnutí jejího orgánu, o náhradu škody způsobenou této osobě členem jejího orgánu, nebo další řízení nesporné povahy vedoucí např. k prohlášení společnosti za neplatnou, jmenování likvidátora apod. Právě uvedené se nepochybně dotýká i dobrovolného svazku obcí, nicméně ani zákon

---

<sup>436</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4243/2007 ze dne 18. 3. 2008.

<sup>437</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 ze dne 9. 1. 2013.

<sup>438</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 54 Co 480/2014-226 ze dne 4. 11. 2014.

o obcích, ani správní řád neobsahují žádná pravidla, podle nichž by byly dané záležitosti řešitelné. Navíc není jasné, jaký orgán by o nich rozhodoval.

Aby bylo zamezeno odepření spravedlnosti, jeví se za současného stavu jako jediný možný postup opět podle § 20 odst. 2 občanského zákoníku a jeho obecných ustanovení o právnických osobách a korporacích, případně za použití analogie i o spolku. Právní úprava dobrovolného svazku obcí totiž vychází z dřívější úpravy zájmových sdružení právnických osob, přičemž tato mohla s příchodem nového občanského zákoníku změnit v souladu s jeho § 3051 svou právní formu právě na spolky.

Příslušnými potom budou navzdory veřejnoprávní povaze soudy civilní, a to podle § 7 odst. 3 o. s. ř., jelikož za zákon, který zakládá pravomoc civilních soudů i v těchto věcech, je třeba považovat občanský zákoník.

## 18 Dohoda o vytvoření společného školského obvodu spádové školy

Z čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod plyne nejen právo na vzdělání, nýbrž i povinnost se po určité době školní docházky účastnit. Možnost dostat této povinnosti je zajištěna prostřednictvím spádových škol s vymezeným školským obvodem, které jsou zřizovány buď obcemi, nebo dobrovolnými svazky obcí jako zvláštními právními osobami veřejného práva.

V souladu s § 36 odst. 7 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů, má dítě s trvalým pobytem ve školském obvodu takové spádové školy přednostní právo na přijetí do ní.<sup>439,440</sup> Jinými slovy „ředitel této školy je povinen přednostně přijmout žáky s místem trvalého pobytu ve školském obvodu této školy.“<sup>441</sup>

Zřídí-li obec na svém území pouze jednu základní školu, je tato škola pro děti školní docházkou povinné zároveň školou spádovou, přičemž její školský obvod tvoří území této obce. Je-li v obci více základních škol zřizovaných obcí, jsou školské obvody stanoveny obecně závaznou vyhláškou.

Jednu nebo více základních škol však může zřídit také dobrovolný svazek obcí, přičemž školský obvod takové spádové školy je složen z jednotlivých částí, které jsou stanoveny obecně závaznými vyhláškami členských obcí dobrovolného svazku. Dalším způsobem je vytvoření společného školského obvodu jedné nebo více základních škol na základě dohody několika obcí, z nichž nejméně jedna je takové školy zřizovatelem. I v tomto případě jsou příslušné části společného školského obvodu stanoveny vyhláškami jednotlivých obcí účastnících se dohody.

### 18.1 Povaha dohody

Charakter této dohody nebyl po delší dobu v odborné literatuře jasný, jelikož se objevovaly jak názory, že se jedná o smlouvu o splnění konkrétního úkolu podle

---

<sup>439</sup> Problematika přijímání k povinné školní docházce byla opakovaně předmětem činnosti veřejného ochránce práv, srov. zejména stanoviska sp. zn. 6684/2014/VOP ze dne 15. 12. 2014, sp. zn. 5202/2014/VOP ze dne 16. 4. 2015 a sp. zn. 14/2017/DIS ze dne 28. 2. 2017.

<sup>440</sup> Totéž platí i o dětech umístěných v příslušném obvodu ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy nebo ve školském zařízení pro preventivně výchovnou péči.

<sup>441</sup> MORAVEC, O. In RIGEL, F. a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 777.

§ 48 zákona o obcích, a tudíž není možná aplikace části páté správního řádu, tak i ty, které ji označovaly jako smlouvu veřejnoprávní se všemi důsledky a souvislostmi.<sup>442</sup>

Od 1. 1. 2014 ovšem o věci není sporu, jelikož § 48 zákona o obcích byl zrušen bez náhrady. Nicméně i před tímto datem dohoda o vytvoření společného školského obvodu spádové školy nepochybně naplňovala kritéria § 160 odst. 1 správního řádu.

Vzhledem k tomu, že zajišťování povinné školní docházky je projevem pečovatelské správy, je dohoda o vytvoření společného školského obvodu spádové školy vedle smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí dalším příkladem veřejnoprávní smlouvy, která se týká plnění nevrchnostenských úkolů v samostatné působnosti územních samosprávných celků.<sup>443</sup> V tomto tak lze spatřit jistou podobnost obou smluv, jelikož vytvořit školský obvod spádové školy může také dobrovolný svazek obcí.<sup>444</sup>

## 18.2 Strany dohody

Ze znění § 178 odst. 2 písm. c) školského zákona vyplývá, že stranou dohody o vytvoření společného školského obvodu spádové školy mohou být pouze obce, z nichž navíc nejméně jedna musí být zřizovatelem spádové základní školy. Ačkoliv zřizovatelem spádové základní školy může být i dobrovolný svazek obcí, o jeho možnosti uzavřít takovou smlouvu zákon mlčí.

Tato úvaha však nabývá na relevanci z důvodu povinnosti obce zajistit podmínky pro plnění školní docházky, jelikož kromě zřízení vlastní základní školy je dalším ze způsobů její zajištění v základní škole zřizované jinou obcí nebo právě svazkem obcí.

Pokud by nebylo možné dosáhnout dohody s jinou obcí základní školu zřizující, a to např. z důvodu značné vzdálenosti, a bylo by ohroženo plnění povinné školní docházky, krajský úřad v souladu s § 178 odst. 3 školského zákona opatřením obecné povahy pro dotčené území vytvoří nebo na ně rozšíří školský obvod nebo společný školský obvod základní školy zřizovaný touto nebo jinou obcí nebo svazkem obcí.

Jak je z uvedeného patrné, postup krajského úřadu je zásahem subsidiárním, na základě něhož může dojít mimo jiné i k začlenění obce bez spádové základní školy do školského obvodu školy zřizované také dobrovolným svazkem obcí. Lze-li dosáhnout

---

<sup>442</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 245.

<sup>443</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1258.

<sup>444</sup> Srov. § 50 odst. 1 a) zákona o obcích, podle něhož mohou být předmětem činnosti dobrovolného svazku obcí právě i úkoly v oblasti školství.

tohoto účelu nedobrovolně, je třeba mít za to, že tím spíš by měl být aprobován postup dobrovolný, a to právě v podobě uzavření veřejnoprávní smlouvy.

Alternativou ke splnění povinnosti zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky by jistě mohl být vstup do dobrovolného svazku obcí, to ovšem naráží na skutečnost, že členství v něm je pouze právem obce, a nikoliv již její povinností. Právě z důvodu splnění povinnosti by však obec do svazku vstupovala. Navíc by se okamžikem svého vstupu musela podílet na veškeré činnosti dobrovolného svazku obcí, což by mohlo být v rozporu se záměrem obce.

Proto je nutno shrnout, že stranou dohody o zřízení společného školského obvodu může být i dobrovolný svazek obcí, který je zřizovatelem spádové školy. V opačném případě by bylo řešením pouze vydání opatření obecné povahy krajským úřadem, což je však řešení nejzazší.

### **18.3 Náležitosti dohody**

Přestože mohou uvedenou dohodu uzavřít nepochybně již dvě smluvní strany, zpravidla se jich na ní bude podílet více. Nejvyšší počet účastníků smlouvy sice není omezen, nicméně fakticky bude odpovídat zejména kapacitním možnostem školní budovy a učitelského sboru.

Přestože zákon nestanoví náležitosti dohody o vytvoření společného školského obvodu spádové školy, budou po vzoru jejího názvu nezbytnými jistě alespoň označení spádové základní školy a ustanovení o zřízení společného školského obvodu.

Protože dochází i k případům, kdy obec plní svou povinnost zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky zřízením základní školy, která nemá všechny ročníky, bude za této situace mnohdy nezbytné vymezit také to, jaké všechny ročníky bude pro kterou smluvní stranu společný školský obvod zahrnovat.

Neméně důležitým bude také ujednání stanovící datum vzniku společného školského obvodu spádové školy. Přestože zákon nestanoví žádný obligatorní termín, ke kterému může společný školský obvod vzniknout, bude jím zpravidla počátek nového školního roku. Stejně tak není zákonem omezena ani doba trvání nově vzniklého společného školského obvodu. Dohodu tak lze uzavřít jak na dobu určitou, tak i na dobu neurčitou.

Další náležitostí, v tomto případě fakultativní, bude často i ustanovení o úhradě nákladů na žáky, kteří budou mít trvalý pobyt v jiné obci a spádovou školu budou navštěvovat právě na základě dohody o vytvoření společného školského obvodu.

Dojde-li k uzavření takové dohody, je nezbytné, aby každá z dotčených obcí stanovila obecně závaznou vyhláškou příslušnou část školského obvodu, kterou bude její území či jeho část.

Bude-li zřízen společný školský obvod již pro první ročník základní školy, je nezbytné, aby jak účinnost dohody, tak i všech obecně závazných vyhlášek nastala před termínem, kdy je zákonný zástupce povinen přihlásit dítě k zápisu k povinné školní docházce.<sup>445</sup> V ostatních případech bude zřejmě dostatečné, pokud bude dohoda uzavřena a obecně závazné vyhlášky nabudou účinnosti alespoň den před plánovaným vznikem společného školského obvodu.

Tento dvoufázový vznik společného školského obvodu však přináší otázku, jak se vypořádat se stavem, kdy sice obec uzavře dohodu o vytvoření společného školského obvodu, avšak k vydání obecně závazné vyhlášky stanovící jeho příslušnou část již do dne plánovaného vzniku školského obvodu nedojde. V takovém případě bude jistě vhodným zakotvit do dohody ustanovení mající povahu rozvazovací podmínky, po jejímž naplnění přestane být daná obec stranou smlouvy.

## 18.4 Obecně závazná vyhláška

Označení veřejnoprávní smlouvy jako dohody o vytvoření společného školského obvodu spádové školy nicméně není zcela přesné, jelikož ke skutečnému završení vzniku společného školského obvodu dochází právě až přijetím obecně závazných vyhlášek ve všech obcích, jejichž (část) území tento školský obvod zahrnuje.

Takové řešení může přinést mnohdy těžko řešitelné situace, z nichž ty nejzávažnější již byly naznačeny výše.

Kromě předestřenému postupu není pro vymezení dílčích částí společného školského obvodu vhodně zvolena ani forma obecně závazné vyhlášky jako právního předpisu. Jedním z atributů právních předpisů je totiž i obecnost, což znamená, že by neměly upravovat jedinečný případ.<sup>446</sup> Takovým jedinečným případem však vymezení určité části společného školského obvodu nepochybně je. Pravděpodobně také právě proto vydává krajský úřad v případě ohrožení plnění povinné školní docházky podle § 178 odst. 3 školského zákona opatření obecné povahy.<sup>447</sup>

---

<sup>445</sup> Dle § 36 odst. 4 je zákonný zástupce povinen přihlásit dítě k zápisu k povinné školní docházce v době od 1. dubna do 30. dubna kalendářního roku, v němž má dítě zahájit povinnou školní docházku.

<sup>446</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 92.

<sup>447</sup> Podle § 171 správního řádu není opatření obecné povahy ani rozhodnutím, ani právním předpisem.

Nadto je otázkou, zda taková obecně závazná vyhláška vůbec sama o sobě naplňuje znak normativnosti, tedy zda bez dalšího obsahuje vůbec pravidlo chování, jelikož příslušná část školského obvodu jím jistě není. Uvedené totiž naráží na skutečnost, že „[z] vymezení pojmu právního předpisu [...]zároveň vyplývá, že nemůže existovat právní předpis prázdný, tj. takový, který by neobsahoval žádnou právní normu.“<sup>448</sup> Takový normativní právní akt nemůže být považován za právní předpis, i kdyby pocházel od orgánu k jeho tvorbě nadaného a byl publikován zákonem předepsaným způsobem.<sup>449</sup>

Pravidla chování vyplývají pro konkrétní adresáty právě až z kombinace dohody o vytvoření společného školského obvodu a obecně závazných vyhlášek.

Tyto nedostatky by tedy bylo možné napravit elegantně tak, že území společného školského obvodu by bylo závazně stanoveno přímo v dohodě o jeho vytvoření, což by mimo jiné přineslo nejen časovou úsporu, nýbrž také jistotu, že společný školský obvod skutečně vznikne včas. Pokud má totiž tato dohoda povahu veřejnoprávní smlouvy koordinační a jejím prostřednictvím dochází ke zřízení společného školského obvodu a vzniku vynutitelných povinností, tím spíš by přímo v ní měl být takový obvod i územně vymezen.

Samotný proces uzavírání dohody a stanovení společného obvodu spádové školy prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je třeba považovat za komplikovaný, jsoucí na pomezí rozporu se závěry právní teorie a nemající v českém právním řádu obdobu. To vše z této dohody činí veřejnoprávní smlouvu koordinační *sui generis*. Tyto nedostatky by bylo v rámci doporučení *de lege ferenda* vhodné odstranit tím, že společný školský obvod bude vymezen přímo dohodou.

---

<sup>448</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 132.

<sup>449</sup> *Ibidem*.



## 19 Veřejnoprávní smlouva o účasti na zpracování a naplňování udržitelné městské strategie

Jednou z forem efektivního regionálního rozvoje je v souladu s § 18 odst. 14 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, i zpracování a následné naplňování udržitelné městské strategie, což má vést k patřičnému rozvoji aglomerací.

Tato úprava navazuje zejména na nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1301/2013, o Evropském fondu pro regionální rozvoj, podle jehož čl. 7 odst. 1 tento fond podporuje v rámci operačních programů udržitelný rozvoj měst prostřednictvím strategií, které stanoví integrovaná opatření k řešení hospodářských, environmentálních, klimatických, demografických a sociálních problémů, s nimiž se městské oblasti potýkají.

Podle odst. 3 potom každý členský stát s ohledem na svou konkrétní územní situaci vypracuje v rámci své dohody o partnerství zásady pro výběr městských oblastí, v nichž mají být integrovaná opatření pro udržitelný rozvoj měst realizována.

Těchto městských oblastí či aglomerací je v současnosti v České republice vyčleněno sedm, a to v podobě Brna, Ostravy, Plzně, Ústí nad Labem, Pardubic, Olomouce a hlavního města Prahy. Tato města mohou ke zpracování a naplňování udržitelné městské strategie přistoupit buď samostatně, nebo spolu s dalšími obcemi, a to právě prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy.

### 19.1 Strany smlouvy

Jak již bylo předesláno výše, účastníkem takové veřejnoprávní smlouvy může být na jedné straně pouze jedno z uvedených měst, a to Brno, Ostrava, Plzeň, Ústí nad Labem, Pardubice, Olomouc a hl. m. Praha.

Druhou smluvní stranou potom bude obec, která má na konkrétní městskou oblast určitou vazbu. V opačném případě by podílení se na udržitelné městské strategii nemělo samozřejmě smyslu. Nemusí se však nutně jednat o obec s některým z uvedených měst bezprostředně sousedící, vhodné tak bude hovořit po vzoru odborné literatury spíše o obci příměstské.<sup>450</sup>

---

<sup>450</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 172.

## **19.2 Náležitosti smlouvy**

Právní úprava se obdobně jako v dalších případech omezuje pouze na zakotvení možnosti uzavřít veřejnoprávní smlouvu, aniž uvádí požadavky na její obsahové náležitosti. Proto volba obsahu smlouvy závisí výhradně na zúčastněných smluvních stranách. Obligatorní náležitostí vyplývající již z názvu a účelu smlouvy však bezesporu bude konkrétní vymezení úkolů při zpracování a udržování městské strategie, dále doba trvání smlouvy a pravděpodobně také řešení finančních otázek.

## Závěr

V předchozích devatenácti kapitolách byla systematicky vyložena problematika veřejnoprávních smluv koordinačních v českém právním řádu, přičemž již dávno neplatí, že „*na rozdíl od správních aktů jsou veřejnoprávní smlouvy v naší praxi dodnes spíše jevem výjimečným.*“<sup>451</sup>

Naopak se jedná o integrální a využívaný institut správního práva. Dlouhou dobu však trvalo, než se tato materie dočkala své obecné právní úpravy ve správním řádu, stejně jako své zákonné definice obsažené v § 159 odst. 1, podle něhož je veřejnoprávní smlouva dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.

Zdálo by se, že tato je univerzální pro všechny druhy veřejnoprávních smluv, tedy i pro ty koordinační, jež § 160 odst. 1 správního řádu charakterizuje jako smlouvy, které za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírají stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

Uvedené ustanovení veřejnoprávní smlouvy koordinační ve svých odst. 5 a 6 ještě dále dělí na ty, jejichž předmětem je výkon státní správy, a ty, které uzavírají územní samosprávné celky v souvislosti s plněním úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci. V obou případech se tak může stát pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon. U smluv, jejichž předmětem je výkon státní správy, potom musí přistoupit ještě souhlas nadřízeného správního orgánu.

Citované odstavce jsou dostatečným vodítkem k tomu, že sám správní řád předpokládá ještě jejich další kategorizaci. Z provedené analýzy konkrétních veřejnoprávních smluv koordinačních plyne, že se však nejedná o druhy jediné. Jedním z cílů této práce proto byla snaha o nalezení určitých zobecňujících hledisek, na jejichž základě by byly tyto smlouvy systematicky uspořádány.

Zvláštností a zároveň charakteristickým rysem těchto smluv je skutečnost, že mají normativní povahu, tedy jejich prostřednictvím dochází k nahrazení obecně závazného pravidla chování autonomním pravidlem odlišným. To je dostatečným rozlišujícím kritériem pro to, aby tvořily samostatnou kategorii veřejnoprávních smluv koordinačních.

---

<sup>451</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 167.

Těmito veřejnoprávními smlouvami jsou potom smlouvy podle § 63 a § 66a zákona o obcích, smlouvy podle § 3a a § 3b zákona o obecní policii, dohoda uzavíraná podle § 7a zákona o zaměstnanosti a smlouva o výkonu některých úkolů řídicího orgánu podle § 18 odst. 15 zákona o podpoře regionálního rozvoje.

Vzhledem k tomu, že se jedná o *veřejnoprávní smlouvy normativní*, v mnohých ohledech budou mít stejný režim jako právní předpisy. Ačkoliv má obdobné právní účinky i smlouva podle § 6 odst. 2 stavebního zákona, v příslušné kapitole bylo dovozeno, že se ve skutečnosti o veřejnoprávní smlouvu koordinační nejedná, jelikož na jejím základě nedochází ke spolupráci jejich smluvních stran.

Všechny ostatní veřejnoprávní smlouvy koordinační se potom od těch uvedených liší v tom, že jejich prostřednictvím dochází k plnění úkolů veřejné správy *pečovatelské povahy*.

Tyto lze potom členit na ty, které mají *obligační* povahu, kdy právu jedné strany odpovídá povinnost strany druhé. Jinými slovy bez dalšího spadají pod § 159 odst. 1 správního řádu, tedy zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejné správy.

Do této kategorie se řadí veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické úřední desky podle § 26 odst. 3 správního řádu, smlouva o zřízení elektronické podatelny podle § 37 odst. 7 správního řádu, dohoda o stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku zakotvená v § 16 odst. 1 zákona o Policii České republiky, smlouva o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny upravená § 11 odst. 3 knihovního zákona a smlouva o výkonu dílčí správy podle § 9 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

V právním řádu jsou však obsaženy také smlouvy, jejich prostřednictvím je sice plněna pečovatelská funkce veřejné správy, nicméně spíše než aby zakládaly, měnily nebo rušily práva a povinnosti v oblasti veřejné správy, umožňují jejich účastníkům spíše *sdružení se za společným účelem činnosti*.

Těmito jsou smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí podle § 49 až § 53 zákona o obcích, dohoda o zpracování společného plánu odpadového hospodářství upravená v § 44 odst. 13 zákona o odpadech, dohoda o vytvoření společného školského obvodu spádové školy, jejíž uzavření je umožněno § 178 odst. 2 školského zákona, a smlouva o účasti na zpracování a naplňování udržitelné městské strategie podle § 18 odst. 14 zákona o podpoře regionálního rozvoje.

Všechny uvedené druhy potom naplňují požadavek stanovený § 160 odst. 1 správního řádu, tedy že jsou uzavírány subjekty veřejné správy za účelem plnění jejich úkolů v oblasti veřejné správy. Poslední kategorie těchto smluv se však zřetelně vymyká obecné definici

veřejnoprávních smluv obsažené v § 159 odst. 1 správního řádu. Z toho potom vyplývá, že tato je sama o sobě neúplná a míří pouze na obligační typy veřejnoprávních smluv koordinačních.

V první a druhé kapitole tedy bylo ověřeno, že veřejnoprávní smlouvy koordinační se dělí do dvou základních kategorií, a to na smlouvy normativní a smlouvy pečovatelské povahy. Ty se dále člení na smlouvy obligační a ty, které umožňují sdružení se za společným účelem činnosti. **Hypotéza byla tedy potvrzena.**

V kapitole třetí až sedmé bylo pojednáno o obecné úpravě veřejnoprávních smluv obsažené v části páté správního řádu, jelikož od doby jejího přijetí uplynula již dostatečně dlouhá doba na to, aby tato mohla být kriticky zhodnocena.

První analyzovanou oblastí byla problematika uzavírání veřejnoprávních smluv, které jsou věnována ustanovení § 163 a § 164 správního řádu. Jedná se o podrobnou hmotněprávní úpravu, která vychází ze zásad obsažených v občanském zákoníku, jejímu obsahu však nebyla v teorii správního práva věnována podle mého soudu taková pozornost, jakou by si zasloužila. Ač bez větších komplikací slouží svému účelu, přece jen z ní vyplývá jeden ze zásadních nedostatků v případě uzavírání veřejnoprávních smluv normativních mající ústavněprávní rozměr.

Tyto smlouvy mají totiž obdobné účinky jako právní předpisy, které podléhají povinné publikaci. Jinak se nestanou účinnými a nikdo nemá povinnost se jimi řídit. Tato otázka je ovšem správním řádem zcela pomínuta. Uvedený požadavek není naplněn ani v § 164 odst. 3 správního řádu, podle něhož je-li potřeba k uzavření smlouvy souhlasu správního orgánu, má být taková smlouva zveřejněna na jeho úřední desce. Provedené zveřejnění má pouze informační funkci, nadto zákon vůbec nestanoví, v jaké lhůtě tak má příslušný správní orgán učinit.

Stejně tak má pouze informační povahu publikace veřejnoprávních smluv uzavíraných podle zákona o obcích upravená v § 66c.

Tyto veřejnoprávní smlouvy tak mohou bez dalšího vyvolávat právní účinky již okamžikem svého uzavření, není-li v nich stanovena účinnost pozdější. V důsledku toho je ovšem ve značné míře dotčena právní jistota adresátů veřejné správy, kterých se takové veřejnoprávní smlouvy týkají. Proto se jeví nezbytným, aby byla *de lege ferenda* do správního řádu začleněna i úprava této problematiky.

Vhodným by mohlo být začlenění nového § 160a, podle něhož by se na uzavřené veřejnoprávní smlouvy, které mají účinky právního předpisu, vztahovala povinnost vyvěšení na úředních deskách jejich stran. Pokud by v nich nebyla stanovena účinnost pozdější,

nabývaly by účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení, nevyžadoval-li by naléhavý obecný zájem stanovení dřívějšího počátku jejich účinnosti, nejdříve však dnem vyvěšení.

Jak plyne z kapitoly čtvrté, ačkoliv se právní úprava části páté omezuje v případě vzniku sporů z veřejnoprávních smluv pouze na vymezení orgánů příslušných k jejich řešení, jedná se zřejmě o nejspornější problematiku související s veřejnoprávními smlouvami vůbec. Kromě sporů, které vyplývají přímo z porušení veřejnoprávní smlouvy, mohou totiž vzniknout i spory, který sice mají ve veřejnoprávní smlouvě svůj podklad, nicméně *stricto sensu* se týkají plnění závazku, který smluvní povahu nemá. Tedy typicky při náhradě škody nebo bezdůvodném obohacení.

Tuto otázku teprve nedávno vyřešil až zvláštní senát, podle něhož je za spor z veřejnoprávní smlouvy třeba považovat i spory ze závazků mimosmluvních, a to z důvodu, že veřejnoprávní smlouva má být posuzována komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech a tedy i pouze jednou soustavou orgánů.

Toto řešení se *de lege ferenda* jeví jako rozumné a vhodné, nicméně za současného právního stavu jako značně problematické. Ustanovení § 169 správního řádu totiž takový postup neumožňuje. Proto by mělo být v duchu závěrů zvláštního senátu doplněno tak, aby bylo aplikovatelné i na spory mezi smluvními stranami veřejnoprávní smlouvy, které se týkají plnění závazků majících mimosmluvní povahu, zejména potom závazků z náhrady škody nebo bezdůvodného obohacení.

Kapitola pátá a šestá se shodně věnují problematice veřejnoprávních smluv uzavřených v rozporu se zákonem. K jejich rušení dochází zpravidla v rámci přezkumného řízení, nejsou-li stíženy tak závažnými vady zákonnosti, které způsobují jejich nicotnost. I když se jedná o institut příznačný spíše pro správní rozhodnutí, z odborné literatury a také rozhodovací praxe soudů plyne, že je imanentní také veřejnoprávním smlouvám, a to za přiměřeného použití § 77 správního řádu.

Zvláštní režim se však opět vztahuje na ty veřejnoprávní smlouvy, které mají normativní účinky. Bylo by totiž v rozporu s principem právní jistoty, pokud by taková smlouva byla po určité době prohlášena za nicotou a tedy nikdy nevzniknuvší. Proto je třeba shrnout, že i takto vadné smlouvy lze odklidit pouze v přezkumném řízení, a to s účinky *ex nunc*.

Přestože bylo předloženo dostatek argumentů pro závěr, že i veřejnoprávní smlouva může být nicotnou, v zákoně výslovnou oporu nemá. Proto by bylo vhodné *de lege ferenda* uvážit, zda tuto problematiku do části páté správního řádu nezačlenit explicitně při současném zohlednění zvláštní povahy veřejnoprávních smluv normativních.

Následující sedmá kapitola se zabývá zánikem veřejnoprávních smluv. Ačkoliv část pátá správního řádu obsahuje pouze tři způsoby, za přiměřeného užití příslušných ustanovení občanského zákoníku lze dospět i ke způsobům dalším.

Právě možnost přiměřené aplikace ustanovení občanského zákoníku, obdobného užití ustanovení části první a přiměřené užití části druhé správního řádu umožněné § 170 činí z obecné úpravy veřejnoprávních smluv životný celek. V opačném případě by byla především praxe postavena před velmi obtížně řešitelné otázky. Jedná se nicméně o řešení, které klade na osobu interpreta značné nároky.

Navzdory možnosti podpůrného užití dalších částí správního řádu, jakož i příslušných ustanovení občanského zákoníku lze shrnout, že právní úprava části páté správního řádu ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám koordinačním komplexní není. Svědčí o tom zejména naprostá absence pravidel o publikaci veřejnoprávních smluv normativních, přestože je sám správní řád rozlišuje, a nedostatečná úprava příslušnosti správních orgánů k řešení sporů pramenících z mimosmluvních závazků. O nápravu tohoto nedostatku se sice pokusil zvláštní senát, jeho závěry jsou však více úvahami *de lege ferenda*, nežli přesvědčivým výkladem právního předpisu.

Hypotéza, že právní úprava veřejnoprávních smluv v části páté správního řádu je ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám koordinačním komplexní, **byla tímto vyvrácena**.

Povaha veřejnoprávních smluv koordinačních vyžaduje vždy existenci zákonného podkladu, a to alespoň rámcového. Výslovné zákonné zmocnění je potřebné především u smluv normativních, jakož i těch, které sice žádné pravidlo chování přímo nestanoví, přesto se buď nějakým způsobem dotýkají práv a povinností adresátů veřejné správy, nebo se odchylují od pravidla stanoveného právním předpisem.

Tento předpoklad zároveň implikuje skutečnost, že podobně bude omezen v konkrétních ustanoveních zvláštních zákonů i obsah těchto smluv stanovením jejich obligatorních náležitostí, a to především u smluv s normativním charakterem.

Vedle dalších dílčích závěrů je však výsledkem provedené analýzy skutečnost, že výslovné stanovení obligatorních náležitostí obsahuje pouze pět smluv, a to veřejnoprávní smlouvy podle § 63 a § 66a zákona o obcích, smlouvy podle § 3a a 3b zákona o obecní policii a smlouva podle § 16 zákona o Policii České republiky. Kromě zákonem vymezeného obsahového rámce mohou jejich účastníci přistoupit ještě k zakotvení smluvních ustanovení dalších.

Všechny uvedené nicméně mají společné to, že musí obsahovat označení jejich účastníků, vymezení předmětu smlouvy, způsob úhrady nákladů a dobu jejich trvání. U smluv

podle zákona o obecní policii je ještě třeba uvést i zákonné ustanovení, podle něhož je smlouva uzavírána.

U všech ostatních žádné obsahové náležitosti paradoxně vůbec stanoveny nejsou, když se právní úprava omezuje pouze na možnost jejich uzavření bez dalšího. To sice neznamená, že by všechny ostatní smlouvy žádné obsahové náležitosti mít neměly, jejich dovození ovšem vyžaduje provedení pečlivé interpretace příslušného ustanovení a v některých případech i dalších částí právního předpisu. Danou skutečnost je třeba v každém případě považovat za nedostatek právní úpravy, který může reálně ústit v nahodilost při sjednávání veřejnoprávních smluv koordinačních, vznik sporů a jejich vady znamenající v krajním případě jejich zrušení.

Na jednu stranu nejsou smluvní strany svázány pravidly při nastavení jejich smluvního vztahu, na druhou stranu je vhodné mít na paměti, že se jedná o smlouvy veřejnoprávní mající navíc v některých případech účinky právních předpisů. Přesto zákonodárce na stanovení jejich obligatorních náležitostí v některých případech zcela rezignoval.

Proto se *de lege ferenda* jeví vhodné u všech ostatních veřejnoprávních smluv koordinačních stanovit alespoň demonstrativně jejich obligatorní náležitosti, a to po vzoru tří výše uvedených úprav.

Právě se smlouvami uzavíranými podle ustanovení § 63 zákona o obcích však souvisí mnohem větší problém mající navíc systémový rozměr. Těchto smluv totiž bylo k 1. 1. 2017 dle statistických údajů publikovaných Ministerstvem vnitra uzavřeno přibližně sedm tisíc, což je pro institut, který by měl být spíše výjimečným, ohromné množství. Téměř pět tisíc z nich se potom týká přestupkové agendy. To vše zároveň vede k enormní nepřehlednosti fungování veřejné správy na komunální úrovni ústící v ohrožení právní jistoty jejich adresátů.

Důvodů vedoucích k uzavírání těchto smluv je několik, avšak jejich společným jmenovatelem je neschopnost či neochota obcí se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti určitou agendu spadající do této oblasti vykonávat.

Proto byla Ministerstvem vnitra zpracována Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti, z níž zároveň vyplývá několik možných způsobů řešení tohoto neuspokojivého stavu. V úvahu přicházející varianty jsou potom dvě, a to buď smluvní převod konkrétní agendy na tzv. rozšířený dobrovolný svazek obcí, který by byl obdobou dobrovolných svazků současných, avšak nově by vykonával



i působnost v oblasti veřejné moci, nebo legislativní přenos frekventovaného okruhu úkolů na obce s rozšířenou působností.<sup>452</sup>

Posléze uvedené řešení se dle mého názoru jeví jako nejvhodnější, jelikož smluvní převod agendy na tzv. rozšířený dobrovolný svazek obcí by byl uskutečněn opět prostřednictvím veřejnoprávních smluv, kterých by i v tomto ohledu bylo zřejmě větší množství.

Zákonodárce alespoň v oblasti přestupkové agendy přistoupil ke kompromisnímu opatření, kdy podle § 105 přestupkového zákona může obec do budoucna uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednání přestupků pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s pověřeným obecním úřadem, v jejím správním obvodu se nachází. Toto opatření mělo zřejmě za cíl zpřehlednění veřejné správy, nicméně je otázkou, zda bude využíváno, jelikož stávající veřejnoprávní smlouvy zůstávají nedotčeny.

Uvedené sice neznačí přímo deficit samotné právní úpravy smlouvy podle § 63 zákona o obcích, umožnění jejího uzavření ohledně široké palety úkolů spadajících do rámce přenesené působnosti obcí však v důsledku působí značně problematicky. Proto je na místě o nedostatečnosti právní úpravy hovořit i v tomto případě.

Pro tuto část práce bylo hypotézou, že právní úprava veřejnoprávních smluv koordinačních ve zvláštních zákonech je dostatečná a teoreticky vyhovující. Tato **hypotéza byla vyvrácena**.

Předložená disertační práce proto splnila svůj cíl, tedy zodpovězení a potvrzení nebo vyvrácení výzkumných otázek a hypotéz.

---

<sup>452</sup> Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10. 2. 2017. s. 33 a 59. <<http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>> [10. 10. 2017].

## Bibliografie

### Monografie, sborníky a komentáře:

1. ADAMOVICH, L. K.; FUNK, B. CH. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. vydání. Wien: Springer – Verlag, 1984. 486 s.
2. BAUDYŠ, P. *Katastrální zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. 393 s.
3. BAŽIL, Z. a kol. *Právní jednání ve správním právu. Správní právo – texty II*. Praha: Aleko, 1991. 170 s.
4. BĚLINA, M.; DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce*. 2. vydání. Praha. C. H. Beck, 2015. 1613 s.
5. BOBEK, M.; MOLEK, P.; ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita, 2009. 1005 s.
6. BYDLINSKI, F. *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*. 2. vydání. Wien; New York: Springer – Verlag, 1991. 671 s.
7. ČERNÍNOVÁ, M. ČERNÍN, K.; TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 508 s.
8. FLÖGEL, J. *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*. Praha: Československá obec samosprávná, 1932. 486 s.
9. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. 496 s.
10. HANDRLICA, J. (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. 248 s.
11. HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008. 306 s.
12. HÁCHA, E.; HOETZEL, J.; LAŠTOVKA, K.; HOBZA, A.; WEYR, F. (eds.). *Slovník veřejného práva československého*. Sv. I. [A-Ch]. Reprint původního vydání z roku 1929. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 871 s.
13. HÁCHA, E.; HOETZEL, J.; LAŠTOVKA, K.; HOBZA, A.; WEYR, F. (eds.). *Slovník veřejného práva československého*. Sv. V. [U-Ž]. Reprint původního vydání z roku 1929. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 1098 s.
14. HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon*. Praha. C. H. Beck, 2008. 490 s.

15. HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2003. 1340 s.
16. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 s.
17. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s.
18. HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech: Zároveň studie k pojmu veřejné správy*. Praha: Bursík & Kohout, 1907. 118 s.
19. HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. 454 s.
20. HONDIUS, E.; GRIGOLEIT, H. C. *Unexpected Circumstances in European Contract Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 692 s.
21. HULMÁK, M. *Uzavírání smluv v civilním právu*. Praha: C. H. Beck, 2008. 203 s.
22. HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721 – 2054)*. Praha: C. H. Beck, 2014. 1335 s.
23. JELLINEK, G. *Všeobecná státověda*. Praha: J. Laichter, 1906. 866 s.
24. JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K.; BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 923 s.
25. KADEČKA, S.; KLIKOVÁ, A.; VALACHOVÁ, K. (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 269.
26. KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 424 s.
27. KINCL, J. *Dicta et regulae iuris*. Praha: Univerzita Karlova, 1990. 294 s.
28. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s.
29. Kolektiv autorů a konzultantů. *Slovník cizích slov*. Praha: Encyklopedický dům, 1998. 366 s.
30. KOPECKÝ, M. a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 356 s.
31. KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 364 s.
32. KOPP, F. O. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 16. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015. 1900 s.
33. KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007. 399 s.
34. MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 880 s.

35. MALACKA, M. (ed.). *Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2006. 676 s.
36. MARKESINIS, B. S.; LORENZ, W.; DANNEMANN, G. *Markesinis Law of Obligations. Volume I. The Law of Contracts and Restitution: A Comparative Introduction*. Oxford: Clarendon Press, 2001. 942 s.
37. MATES, P.; SMEJKAL, V. *E-government v ČR*. 2 vydání. Praha: Leges, 2012. 464 s.
38. MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 19. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2017. 886 s.
39. MAYER, F. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Stuttgart: Bocberg – Verlag, 1977. s.
40. MAYER, H.; MUZAK, G. *B – VG Bundes – Verfassungsrecht*. 5. vydání. Vídeň: Manz Verlag, 2015. 1194 s.
41. MAYER, O. *Deutsches Verwaltungsrecht. II. Band*. Leipzig: Duncker & Humblot, 1896. 485 s.
42. MELZER, Filip. *Právní jednání a jeho výklad*. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2009. 218 s.
43. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. 304 s.
44. MELZER, F.; TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 – 117*. Praha: Leges, 2013. 720 s.
45. MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419 – 654*. Praha: Leges, 2014. 1264 s.
46. ONDRUŠ, R. *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s.
47. POSPÍŠIL, P. a kol. *Právnické osoby obcí a krajů*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 280 s.
48. POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. 796 s.
49. POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
50. POTHIER, M. *A Treatise on the Law of Obligations, or Contracts. Vol. I*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2000. 1424 s.
51. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní. Část první. Všeobecná část práva správního*. Praha: Nákladem jednoty právnické, 1905. 215 s.
52. PRŮCHA, P. a kol. *Komentář k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)*. ASPI ID: LIT20335CZ.

53. PRŮCHA, P.; GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon*. Praha: Leges, 2017. 876 s.
54. RIGEL, F. a kol. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. 820 s.
55. RIGEL, F.; BOUŠKA, M.; MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017. 275 s.
56. SALZWEDEL, J. *Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlichen Sachen in Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin: Walter de Gruyter, 1986. 589 s.
57. SCHLESINGER, R. B. *Formation of contracts: a study of the common core of legal systems*. London: Oceana Publications, 1968. 1727 s.
58. SCHNEIDER, H. *Gesetzgebung*. 2. vydání. Heidelberg, 1991. 471 s.
59. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s.
60. SLÁDEČEK, V.; POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 494 s.
61. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 500 s.
62. SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SUCHÁNEK, R.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 1301 s.
63. STELKENS, P.; BONK, H. J.; SACHS, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 6. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2001. 2739 s.
64. VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 483 s.
65. VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích*. Praha: C. H. Beck, 2008. 861 s.
66. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1458 s.
67. VETEŠNÍK, P.; JEMELKA, L. *Zákon o obecní policii*. C. H. Beck: Praha, 2009. 542 s.
68. VOPÁLKA, V. (ed.). *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. ACT of 24<sup>th</sup> June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005. 555 s.
69. WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. 229 s.
70. WOLFF, H. a kol. *Verwaltungsrecht I*. 12. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2007. 1650 s.

## Články z časopisů:

1. BOBEK, M. Výzkum v právu: Reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence*, 2016, č. 6.
2. ELIÁŠ, K. Clausula rebus sic stantibus (Význam změny okolností pro trvání obligace ex contractu). *Obchodněprávní revue*, 2009, č. 6.
3. HÁLOVÁ, M. Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy. *Právník*, 2012, č. 3.
4. HERC, T. Všeobecná úprava veřejnoprávních smluv v nemeckom práve. *Justičná revue*, 2011, č. 1.
5. HORZINKOVÁ, E. Veřejnoprávní smlouvy a jejich obecná právní úprava. *Justičná revue*, 2012, č. 8 – 9.
6. KOUDELKA, Z. Obživnutí právního předpisu. *Jurisprudence*, 2003, č. 4.
7. MALAST, J. K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. *Správní právo*, 2009, č. 6.
8. MATES, P. Veřejnoprávní smlouvy podle obecního zřízení. *Právní fórum*, 2006, č. 7.
9. MIKULE, V. Nový správní řád je konečně na světě. *Právní zpravodaj*, 2004, č. 9.
10. MOCEK, M. K veřejnoprávním smlouvám a státní správě zejména z pohledu Krajského úřadu Pardubického kraje. *Správní právo*, 2012, č. 3.
11. NEUMANNOVÁ, H. Svazky obcí podle nového zákona. *Moderní obec*, 2000, č. 12.
12. NEUMANNOVÁ, H. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 4.
13. PABJANOVÁ, K. Veřejnoprávní smlouvy a obce. *Právní fórum*, 2007, č. 3.
14. POLČÁK, R. Elektronické právní jednání – změny, problémy a nové možnosti v zákoně č. 89/2012 Sb. *Bulletin advokacie*, 2013, č. 10.
15. POSPÍŠIL, P. K některým otázkám spojeným s účastí obcí a krajů v zájmových sdruženích právnických osob. *Správní právo*, 2011, č. 5.
16. PRÁŠKOVÁ, H. Právní a procesní nástupnictví ve správním řízení. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2010, č. 1.
17. PŘÍKOPA, V. Úřední deska a veřejnoprávní smlouvy. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2016, č. 2.
18. PŘÍKOPA, V. Nicotnost veřejnoprávních smluv. *Právní rozhledy*, 2017, č. 15 – 16.
19. VEDRAL, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. *Správní právo*, 2003, č. 2 – 3.

20. VOŽENÍLEK, B. O správních dohodách. *Správní právo*, 1979, č. 4.
21. VRABKO, M. Verejnoprávne dohody – formy činnosti orgánov verejnej správy s právotvornými účinkami. *Právny obzor*, 2001, č. 1.

## **Právní předpisy:**

1. zákon č. 18/1862 ř. z., jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní, ve znění pozdějších předpisů
2. slezské zřízení obecní č. 17/1863 slez. z. z.
3. moravské zřízení obecní č. 4/1864 mor. z. z.
4. české zřízení obecní č. 7/1864 čes. z. z.
5. zákon č. 430/1919 Sb., o veřejných knihovnách obecních, ve znění pozdějších předpisů
6. nařízení č. 211/1921 Sb., kterým se provádí zákon o pamětních knihách obecních, ve znění pozdějších předpisů
7. zákon č. 49/1931 Sb., o státním fondu vodohospodářské meliorace, ve znění pozdějších předpisů
8. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
9. zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
10. zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů
11. zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
12. nařízení č. 92/1978 Sb., o zřizování a provozu předškolních zařízení socialistickými organizacemi, ve znění pozdějších předpisů
13. zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů
14. zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
15. zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon, ve znění pozdějších předpisů
16. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
17. zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
18. ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
19. zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
20. zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů
21. zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů
22. zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů
23. zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů



24. zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
25. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
26. zákon č. 337/1992, o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
27. nařízení vlády č. 397/1992 Sb., o stanovení podrobnější úpravy vztahů Policie ČR k orgánům obcí, ve znění pozdějších předpisů
28. zákon č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři, ve znění pozdějších předpisů
29. usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
30. ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
31. zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů
32. zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
33. zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů
34. zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů
35. zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
36. vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
37. ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
38. ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů
39. zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů
40. zákon č. 306/1999 Sb., o dotacích soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů
41. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
42. zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
43. zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů
44. zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství, ve znění pozdějších předpisů
45. zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů
46. zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
47. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
48. zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů

49. zákon č. 435/2000 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
50. zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
51. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů
52. zákon č. 257/2001 Sb., knihovní zákon, ve znění pozdějších předpisů
53. zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů
54. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů
55. zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů
56. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
57. zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon o obcích
58. zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů
59. zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů
60. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
61. zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů
62. zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
63. zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
64. zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů
65. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
66. vyhláška č. 364/2009 Sb., o kontaktních místech veřejné správy, ve znění pozdějších předpisů
67. zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
68. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
69. vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2012 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů
70. zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů
71. zákon č. 320/2015 Sb., o hasičském záchranném sboru, a o změně některých zákonů
72. zákon č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon o obcích, krajích, hlavním městě Praze a o katastru nemovitostí

73. zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

74. zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony

## **Judikatura:**

### **Ústavní soud**

1. nález Pl. ÚS 48/95 ze dne 26. 3. 1996
2. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 13. 11. 2001
3. nález sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003
4. nález sp. zn. III. ÚS 495/02 ze dne 4. 3. 2004
5. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007
6. nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007
7. usnesení sp. zn. III. ÚS 3116/07 ze dne 10. 7. 2008
8. nález sp. zn. IV. ÚS 1743/10 ze dne 23. 11. 2010
9. usnesení sp. zn. III. ÚS 3186/12 ze dne 19. 2. 2013
10. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013

### **Nejvyšší soud**

1. usnesení sp. zn. 28 Cdo 4243/2007 ze dne 18. 3. 2008
2. usnesení sp. zn. 23 Cdo 1677/2208 ze dne 30. 6. 2009
3. rozsudek sp. zn. 23 Cdo 2926/2009 ze dne 1. 12. 2010
4. usnesení sp. zn. 28 Cdo 4410/2010 ze dne 12. 1. 2011
5. usnesení sp. zn. 32 Cdo 4202/2011 ze dne 29. 5. 2011
6. rozsudek sp. zn. 28 Cdo 3122/2012 ze dne 9. 1. 2013
7. usnesení sp. zn. 33 Cdo 874/2012 ze dne 22. 8. 2013
8. rozsudek sp. zn. 33 Cdo 1582/2013 ze dne 21. 5. 2014
9. rozsudek sp. zn. 33 Cdo 2966/2012 ze dne 22. 8. 2014
10. rozsudek sp. zn. 22 Cdo 81/2012 ze dne 9. 12. 2015
11. usnesení sp. zn. 33 Cdo 4180/2014 ze dne 10. 12. 2015
12. usnesení sp. zn. 28 Cdo 2491/2015 ze dne 1. 4. 2016
13. rozsudek sp. zn. 29 Cdo 1376/2014 ze dne 30. 6. 2016

## Nejvyšší správní soud

1. nálezn sp. zn. 15.638/21 ze dne 23. 11. 1921
2. rozhodnutí sp. zn. 13384/32 ze dne 6. 6. 1934
3. rozsudek č. j. 1 As 21/2004-38 ze dne 4. 5. 2005
4. rozsudek č. j. 1 Afs 56/2004-114 ze dne 19. 12. 2006
5. rozsudek č. j. 1 As 12/2008-67 ze dne 2. 4. 2008
6. rozsudek č. j. 7 As 39/2007-66 ze dne 24. 4. 2008
7. rozsudek č. j. 8 Afs 78/2006-74 ze dne 13. 5. 2008
8. rozsudek č. j. 2 Afs 49/2007-96 ze dne 22. 5. 2008
9. rozsudek č. j. 2 Afs 131/2008-137 ze dne 17. 4. 2009
10. rozsudek č. j. 1 As 36/2010-44 ze dne 19. 5. 2010
11. rozsudek č. j. Komp 5/2011-88 ze dne 22. 9. 2011
12. rozsudek č. j. 7 As 99/2011-73 ze dne 26. 10. 2011
13. rozsudek č. j. Komp 6/2011-59 ze dne 7. 3. 2012
14. usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 As 100/2010-65 ze dne 12. 3. 2013
15. usnesení č. j. 6 As 61/2013-20 ze dne 2. 5. 2013
16. usnesení rozšířeného senátu č. j. 3 Ao 9/2011-219 ze dne 11. 6. 2013
17. rozsudek č. j. 1 As 19/2013-130 ze dne 18. 7. 2013
18. rozsudek č. j. 9 Afs 38/2013-53 ze dne 7. 11. 2013
19. rozsudek č. j. 1 Afs 98/2013-22 ze dne 28. 11. 2013
20. rozsudek č. j. 6 Ads 30/2013-53 ze dne 29. 4. 2014
21. rozsudek č. j. 7 Afs 126/2013-50 ze dne 10. 4. 2014
22. rozsudek č. j. 6 Ads 30/2013-53 ze dne 29. 4. 2014
23. rozsudek č. j. 4 As 83/2014-38 ze dne 24. 7. 2014
24. rozsudek č. j. 4 As 40/2014-38 ze dne 6. 6. 2014
25. rozsudek č. j. 7 As 100/2014-52 ze dne 28. 8. 2014
26. rozsudek č. j. 2 Afs 74/2013-64 ze dne 25. 9. 2014
27. rozsudek č. j. 9 As 186/2014-50 ze dne 4. 6. 2015
28. usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 Ads 99/2014-58 ze dne 1. 7. 2015
29. rozsudek č. j. 2 Afs 23/2016-34 ze dne 21. 4. 2016
30. rozsudek č. j. 10 As 177/2014-46 ze dne 26. 5. 2016
31. rozsudek č. j. 10 Afs 49/2016-33 ze dne 16. 6. 2016
32. rozsudek č. j. 1 As 28/2016-40 ze dne 30. 3. 2017

### **Zvláštní senát**

1. usnesení č. j. Konf 31/2007-82 ze dne 21. 5. 2008
2. usnesení č. j. Konf 6/2008-66 ze dne 1. 10. 2008
3. usnesení č. j. Konf 24/2008-21 ze dne 24. 6. 2009
4. usnesení č. j. Konf 13/2010-7 ze dne 19. 10. 2010
5. usnesení č. j. Konf 5/2012-11 ze dne 8. 3. 2012
6. usnesení č. j. Konf 21/2012-51 ze dne 27. 3. 2013
7. usnesení č. j. Konf 62/2012-49 ze dne 21. 8. 2014
8. usnesení č. j. Konf 10/2015-11 ze dne 25. 2. 2016
9. usnesení č. j. Konf 9/2015-10 ze dne 21. 6. 2016

### **Krajský soud v Brně**

1. usnesení sp. zn. 54 Co 480/2014 ze dne 4. 11. 2014
2. rozsudek sp. zn. 30 A 105/2012-132 ze dne 11. 12. 2014
3. rozsudek sp. zn. 65 A 2/2016 ze dne 27. 7. 2016

### **Krajský soud v Hradci Králové**

rozsudek č. j. 30 A 33/2015-54 ze dne 13. 1. 2016

### **Městský soud v Praze**

1. rozsudek č. j. 5 Ca 137/2009-47 ze dne 30. 4. 2013
2. rozsudek č. j. 3 A 20/2014-53 ze dne 25. 4. 2017

### **Krajský soud v Ústí nad Labem**

1. rozsudek sp. zn. 40 A 2/2015 ze dne 11. 6. 2015
2. rozsudek sp. zn. 40 A 13/2016 ze dne 26. 1. 2016
3. rozsudek sp. zn. 40 A 14/2016 ze dne 28. 2. 2016
4. rozsudek sp. zn. 40 A 1/2016 ze dne 28. 7. 2016

## Internetové zdroje:

1. <<https://www.mkcr.cz/metodiky-a-koncepce-345.html>> [8. 6. 2017].
2. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=454&CT1=0>> [6. 9. 2017].
3. <<http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>> [10. 10. 2017].
4. <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>> [1. 11. 2017].
5. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=782&CT1=0>> [6. 11. 2017].
6. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=459&CT1=0>> [6. 11. 2017].
7. <[http://www.psp.cz/eknih/1971fs/tisky/t0112\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1971fs/tisky/t0112_01.htm)> [16. 11. 2017].
8. <<http://ssjc.ujc.cas.cz/search.php?hledej=Hledat&heslo=koordinace&sti=EMPTY&where=hesla&hsubstr=no>> [6. 12. 2017].
9. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>> [8. 12. 2017].
10. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=439&CT1=0>> [13. 12. 2017].
11. <<http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>> [15. 12. 2017].
12. <<http://snemovna.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1157&CT1=0>> [2. 1. 2018].
13. <<http://snemovna.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1070&CT1=0>> [2. 1. 2018].
14. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>> [2. 1. 2018].
15. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=681&CT1=0>> [3. 1. 2018].
16. <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=374&CT1=0>> [8. 1. 2018].

## Shrnutí

Tato disertační práce se zabývá veřejnoprávními smlouvami koordinačními v českém právním řádu. Jejím cílem je pokus o systematické roztrídění těchto smluv a zhodnocení jejich úpravy jak hmotněprávní, tak i procesní. To vše je činěno při současném zohlednění tuzemské i zahraniční literatury a rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.

Práce je členěna do kapitol, přičemž ta první je věnována stručné charakteristice veřejnoprávních smluv a jejich základnímu třídění. Navazující druhá kapitola se již podrobně zabývá veřejnoprávními smlouvami koordinačními, zejména potom jejich dělením na smlouvy normativní a pečovatelské, které se dále dělí na obligační a ty, jež slouží jejich účastníkům ke sdružení se a případně dosažení určitého společného cíle.

Následujících pět kapitol odráží úpravu veřejnoprávních smluv ve správním řádu. V kapitole třetí je proto pojednáno o problematice uzavírání veřejnoprávních smluv, čtvrtá je věnována sporům z těchto smluv, pátá a šestá se zabývají vadami smluv způsobujícími jejich nezákonnost a nicotnost a sedmá kapitola se věnuje jejich zániku. Ačkoliv se daná úprava vztahuje na všechny veřejnoprávní smlouvy bez rozdílu, jednotlivá ustanovení obsahují pro smlouvy koordinační zvláštní pravidla. Zároveň je v těchto kapitolách směřována pozornost především na otázky, jimž se právní věda věnuje buď nedostatečně, nebo vůbec.

V dalších dvanácti kapitolách jsou potom podrobně analyzovány jednotlivé smlouvy, které autor považuje za veřejnoprávní smlouvy koordinační, a to v pořadí odpovídajícím jejich třídění obsaženému v kapitole druhé.

Práce je psána v duchu analytického přístupu, proto je pro ni kromě učiněné systematiky veřejnoprávních smluv koordinačních charakteristický kritický náhled na zkoumanou problematiku. Za pomoci metodologicky korektních postupů je v ní řešeno množství výkladových obtíží, k již přijatým řešením jsou předloženy jejich vhodnější alternativy, případně jsou zákonodárci předestírány návrhy *de lege ferenda*. Ty nejvýznamnější z nich jsou potom obsaženy v závěru, kterým je disertační práce završena.



## Summary

This dissertation analyses public-law coordination contracts in Czech law. It aims to provide a systematic classification of these contracts and an evaluation of the substantive and procedural rules governing such contracts, while duly reflecting any applicable domestic and foreign literature and the case law of the Supreme Administrative Court.

The thesis is divided into several chapters. Chapter One outlines a brief description of public-law contracts and the basic classification thereof. Chapter Two then focuses on a detailed analysis of public-law coordination contracts, primarily their division into normative and service contracts, further divided into obligational contracts and other contracts which serve as a means for the parties to associate and, as applicable, attain a particular common goal.

The following five chapters reflect the rules governing public-law contracts in the Administrative Code. Consequently, Chapter Three deals with the issue of executing (entering into) public-law contracts, Chapter Four is devoted to disputes from such contracts, Chapters Five and Six analyse defects which render such contracts illegal and null and void, and Chapter Seven focuses on expiration or termination of such contracts. Despite the fact that the law applies to all public-law contracts without any differences, there are individual provisions which contain special rules for coordination contracts. At the same time, the above-mentioned chapters devote special attention primarily to those issues which have been treated insufficiently by jurisprudence, or entirely neglected.

The next twelve chapters elaborate on the individual contracts which the author classifies as public-law coordination contracts, in the order of precedence corresponding to their classification provided in Chapter Two.

The thesis has been drafted using the analytical approach and, consequently, its main characteristics are a systematic overview of the public-law coordination contracts and a critical view of the analysed issues. Using methodologically correct procedures, the dissertation addresses a number of interpretation problems, offers more suitable alternatives to already adopted solutions and, as the case may be, presents *de lege ferenda* proposals to the legislator. The most important issues are reiterated in the Conclusion which forms the final part of the dissertation.

## **Klíčová slova**

přezkumné řízení

nicotnost veřejnoprávní smlouvy

spor z veřejnoprávní smlouvy

správní řád

subjekt veřejné správy

uzavírání smlouvy

veřejná moc

veřejnoprávní smlouva koordinační

## **Key words**

review proceedings

nullity of a public-law contract

dispute form a public-law contract

Administrative Code

public administration entity

entering into a contract

state power

public-law coordination contract

**Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta**

**Autoreferát**

**Disertační práce**

**Název:** Veřejnoprávní smlouvy koordinační v českém právním řádu  
**Autor:** Mgr. Vojtěch Příkopa  
**Školitel:** prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

**Olomouc 2018**

Disertační práce je k dispozici na studijním oddělení Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, tř. 17. listopadu, 711 11 Olomouc, a rovněž online na adrese <<https://stag.upol.cz/portal/studium/prohlizeni.html>> v sekci *Kvalifikační práce* po zadání jejího názvu nebo jména a příjmení autora.

## Výzkumný rámec, současný stav poznání a cíle práce

Ačkoliv je smlouva institutem příznačným pro právo soukromé, nachází své uplatnění i v rámci práva veřejného, a to v podobě smlouvy veřejnoprávní. Jejich uzavírání je jednou z forem činnosti veřejné správy.

Vzhledem k tomu, že tyto se dále člení na několik dalších druhů, které se od sebe v mnohém odlišují, zejména potom svou funkcí, bude pojednáno pouze o jednom z nich, totiž o smlouvách koordinačních. Za veřejnoprávní smlouvy koordinační jsou v této práci považovány všechny smlouvy, které za účelem plnění svých úkolů podle § 160 odst. 1 správního řádu vzájemně uzavírají stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

Navzdory tomu, že se vyskytovaly již v historických právních předpisech, stále se jedná o moderní prvek veřejné správy, který v ní má své pevné místo.

To platí tím spíše, pokud se současná veřejná správa neomezuje pouze na výkon správy vrchnostenské, nýbrž plní úkoly i v rámci správy pečovatelské. Prostřednictvím veřejnoprávních smluv koordinačních totiž dochází k realizaci úkolů spadajících do obou těchto oblastí. Právě zde potom spočívá smysl označení těchto smluv jako koordinačních, jelikož na jejich základě dochází ke vzájemné spolupráci a součinnosti subjektů veřejné správy, tedy koordinaci.

Veřejnoprávní smlouvy byly předmětem zájmu odborné veřejnosti především v období přijetí správního řádu, do jehož části páté byla zakotvena jejich obecná úprava, nicméně v posledních letech jim na stranách odborných časopisů a vědeckých publikací příliš místa věnováno není. Vzhledem k tomu, že od přijetí správního řádu uplynula již dostatečná doba, aby mohla být zhodnocena její kvalita a přínos, zaslouží si tato problematika opětovné zpracování.

Cílem této práce je tedy především provedení podrobné analýzy právní úpravy jak hmotné, tak i procesní, stejně jako analýzy rozhodovací soudní praxe. To se však pro mnohdy specifickou povahu veřejnoprávních smluv ukázalo být značně náročným úkolem, jelikož stěžejní rozhodnutí byla soudy vydávána až v průběhu její tvorby.

Práce si klade za cíl ověření stanovených hypotéz a zodpovězení výzkumných otázek, přičemž důraz bude směřován především na témata, kterým se česká právní věda věnuje pouze okrajově nebo vůbec.

Práce vychází z právního stavu ke dni 1. 1. 2018.

## Metodologie a hypotézy práce

Ověření stanovených hypotéz a zodpovězení výzkumných otázek je realizováno prostřednictvím metody analýzy, přesněji řečeno analytického přístupu, který je kritickým a je charakterizován tak, že „rozebírá existující právní kategorie, pojmy, instituty, či procesy. Systematizuje, zvědavě zkoumá existující škatulky, navrhuje jejich úpravu či škatulky nové, lepší. Tvoří pojmy a ideální modely. I když zůstává na půdorysu platného práva, tedy celého systému platného práva zkoumaného systematicky, jeho přidaná hodnota je zřejmá: z chaosu se snaží vytvořit řád, hledá principy společné záplavám předpisů a judikatury. Ukotvuje, třídí, pomáhá.“<sup>453</sup>

Z tuzemské právní vědy pro mě byly v tomto ohledu v otázkách obecné teorie správního práva inspirativními práce především V. Sládečka<sup>454</sup> a autorského kolektivu vedeného D. Hendrychem,<sup>455</sup> stran aktuální právní úpravy jsem vycházel z komentáře ke správnímu řádu J. Vedrala.<sup>456</sup> Nicméně účelným bylo i seznámení se s dalšími díly, jakož i se stěžejními statěmi publikovanými v odborných časopisech. Jako nezbytná metodologická pomůcka mi při interpretaci právních předpisů a složitější právní argumentaci sloužila Metodologie nalézání práva od F. Melzera.<sup>457</sup>

Vzhledem k tomu, že při tvorbě práce byla jejím stěžejním podkladem aktuální judikatura soudů, příznačnějším by byl s jistou nadsázkou název Veřejnoprávní smlouvy koordinační v českém právním řádu a rozhodovací praxi soudů. Mimo jiné i z tohoto důvodu nebyla provedena plnohodnotná komparace s pojetím veřejnoprávních smluv koordinačních v jiném právním řádu. To však na druhou stranu neznamená, že práce opomíjí německou právní úpravu, z níž ta česká obsažená ve správním řádu vychází. Stejně tak bylo čerpáno i z německy psané odborné literatury.

Práce se skládá ze tří částí členěných na kapitoly, kterých je celkem devatenáct. Jejich počet je důsledkem množství veřejnoprávních smluv koordinačních obsažených ve zvláštních zákonech, jejichž zevrubná analýza byla nezbytná k zodpovězení výzkumných otázek, zejména potom první a třetí.

První část tvoří dvě kapitoly, které se postupně zabývají teoretickým vymezením veřejnoprávních smluv, charakteristikou a dělením veřejnoprávních smluv koordinačních.

---

<sup>453</sup> BOBEK, M. Výzkum v právu: Reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence*, 2016, č. 6, s. 4.

<sup>454</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s.

<sup>455</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s.

<sup>456</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1458 s.

<sup>457</sup> MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. 304 s.

Až do přijetí úpravy části páté správního řádu, která se věnuje právě veřejnoprávním smlouvám, byla jejich definice záležitostí pouze právní vědy. Ta byla téměř neměnná od jejich charakteristiky provedené J. Hoetzlem, podle něhož „*smlouvou veřejnou se tvoří, mění neb ruší veřejnoprávní poměr. Jinak věc formulovati nelze.*“<sup>458</sup>

Obdobně veřejnoprávní smlouvu vymezuje i § 159 odst. 1 správního řádu, který ji definuje jako dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.

Veřejnoprávní smlouvy koordinační jsou v § 160 odst. 1 správního řádu definovány jako smlouvy, které za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírají stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou uvedené osoby vzájemně uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

Územní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon.

Výzkumnou otázkou tedy je, zda se veřejnoprávní smlouvy koordinační dělí do kategorií, které lze systematicky uspořádat. Hypotéza ověřovaná v první a druhé kapitole zní:

**Veřejnoprávní smlouvy koordinační se dělí do několika kategorií, které lze systematicky uspořádat.**

Druhá část odráží aktuální úpravu veřejnoprávních smluv ve správním řádu. Ta se sice vztahuje univerzálně na všechny veřejnoprávní smlouvy bez rozdílu, nicméně její podrobné zpracování bylo nezbytné jednak proto, že bez ní by nebylo téma uchopeno zcela, jednak také z důvodu, že konkrétní ustanovení obsahují zvláštní pravidla právě pro veřejnoprávní smlouvy koordinační.

V této části je postupně pojednáno o ustanoveních § 163 až § 169 správního řádu s výjimkou § 168, který na veřejnoprávní smlouvy koordinační nikterak nedopadá, a § 170. Toto ustanovení umožňuje při postupu podle části páté správního řádu také obdobné užití jeho části první, přiměřené užití části druhé a především přiměřené užití občanského zákoníku.

---

<sup>458</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. s. 257.

Vzhledem k tomu, že se občanský zákoník vztahuje na různorodé otázky veřejnoprávních smluv, jevílo se praktičtější o důsledcích aplikace § 170 správního řádu pojednat vždy v konkrétních kapitolách.

Třetí kapitola se tak věnuje samotnému vzniku veřejnoprávních smluv, tedy jejich uzavírání, a čtvrtá sporům z těchto smluv vyplývajících.

Na pátou kapitolu zabývající se přezkumem veřejnoprávních smluv plynule navazuje šestá, která pojednává o jejich nicotnosti.

Druhá část práce je završena kapitolou sedmou, která se příznačně zabývá zánikem veřejnoprávních smluv. V ní je kromě důvodů zániku vyplývajících ze správního řádu věnována dostatečná pozornost též těm, které jsou upraveny v občanském zákoníku.

V tomto ohledu je třeba položit si otázku, zda je právní úprava veřejnoprávních smluv v části páté správního řádu ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám koordinačním komplexní. Hypotéza ověřovaná v těchto kapitolách je:

**Právní úprava veřejnoprávních smluv v části páté správního řádu je ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám koordinačním komplexní.**

Třetí část tvořená dvanácti kapitolami je potom věnována konkrétním veřejnoprávním smlouvám obsaženým v českém právním řádu, které jsou podle názoru autora a také podle většinového názoru tuzemské právní vědy označovány jako koordinační.<sup>459</sup> Tyto kapitoly nyní budou z důvodu plynulosti textu uvedeny pouze telegraficky, přičemž konkrétní smlouvy budou spolu s právními předpisy, v nichž jsou obsaženy, blíže vymezeny právě až v příslušných kapitolách.

Osmá kapitola je zaměřena na zřejmě nejužívanější veřejnoprávní smlouvy koordinační, tedy ty obsažené v zákoně o obcích a po ní následující devátá kapitola podrobně analyzuje smlouvy upravené v zákoně o obecní policii.

Desátá kapitola patří veřejnoprávním smlouvám zakotveným ve stavebním zákoně. Stručnější jedenáctá a dvanáctá kapitola se potom věnují méně frekventované dohodě mezi Úřadem práce a kontaktním místem veřejné správy a veřejnoprávní smlouvě o výkonu některých úkolů řídicího orgánu.

Teoreticky velmi spornou veřejnoprávní smlouvu o provozování elektronické úřední desky navazující na předchozí kapitoly obsahuje kapitola třináctá.

---

<sup>459</sup> HÁLOVÁ, M. Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy. *Právník*, 2012, č. 3, s. 255 a násl. SLÁDEČEK, V. *Op. cit.* s. 182. STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Op. cit.* s. 170.



Čtrnáctá kapitola se potom zabývá dohodou o stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, patnáctá veřejnoprávní smlouvou o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny a šestnáctá kapitola zpracovává smlouvy podle zákona o pozemních komunikacích.

Veřejnoprávní smlouvy obsažené v následujících kapitolách mají zvláštní charakter, jelikož se jedná o smlouvy směřující k dosažení určitého společného cíle.

Často využívanou je smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí, o níž pojednává kapitola sedmnáctá, v jejímž rámci je rozebrána i dohoda o zpracování společného plánu odpadového hospodářství. Obdobnou povahu má též dohoda o vytvoření společného školského obvodu obsažená v kapitole osmnáctá, stejně jako dohoda o účasti na zpracování a naplňování udržitelné městské strategie, jíž se věnuje kapitola devatenáctá.

Z uvedeného je patrné, že český právní řád obsahuje množství veřejnoprávních smluv koordinačních, přičemž jenom těch uzavřených na základě zákona o obcích bylo podle statistiky zveřejněné Ministerstvem vnitra k 1. 2. 2017 uzavřeno více než 7.000. Navzdory tomuto obrovskému číslu je však k dispozici pouze několik soudních rozhodnutí týkajících se tohoto smluvního druhu. To vede k poslední výzkumné otázce, a to zda je právní úprava veřejnoprávních smluv koordinačních ve zvláštních právních předpisech dostatečná a teoreticky vyhovující. Hypotéza ověřovaná v této části tedy je:

**Právní úprava veřejnoprávních smluv koordinačních obsažená ve zvláštních právních předpisech je dostatečná a teoreticky vyhovující.**

## Výsledky výzkumu a ověření hypotéz

V disertační práci je systematicky vyložena problematika veřejnoprávních smluv koordinačních v českém právním řádu, přičemž již dávno neplatí, že „*na rozdíl od správních aktů jsou veřejnoprávní smlouvy v naší praxi dodnes spíše jevem výjimečným.*“<sup>460</sup>

Naopak se jedná o integrální a využívaný institut správního práva. Dlouhou dobu však trvalo, než se tato materie dočkala své obecné právní úpravy ve správním řádu, stejně jako své zákonné definice obsažené v § 159 odst. 1, podle něhož je veřejnoprávní smlouva dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.

Zdálo by se, že tato je univerzální pro všechny druhy veřejnoprávních smluv, tedy i pro ty koordinační, jež § 160 odst. 1 správního řádu charakterizuje jako smlouvy, které za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírají stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy.

Uvedené ustanovení veřejnoprávní smlouvy koordinační ve svých odst. 5 a 6 ještě dále dělí na ty, jejichž předmětem je výkon státní správy, a ty, které uzavírají územní samosprávné celky v souvislosti s plněním úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci. V obou případech se tak může stát pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon. U smluv, jejichž předmětem je výkon státní správy, potom musí přistoupit ještě souhlas nadřízeného správního orgánu.

Citované odstavce jsou dostatečným vodítkem k tomu, že sám správní řád předpokládá ještě jejich další kategorizaci. Z provedené analýzy konkrétních veřejnoprávních smluv koordinačních plyne, že se však nejedná o druhy jediné. Jedním z cílů této práce proto byla snaha o nalezení určitých zobecňujících hledisek, na jejichž základě by byly tyto smlouvy systematicky uspořádány.

Zvláštností a zároveň charakteristickým rysem těchto smluv je skutečnost, že mají normativní povahu, tedy jejich prostřednictvím dochází k nahrazení obecně závazného pravidla chování autonomním pravidlem odlišným. To je dostatečným rozlišujícím kritériem pro to, aby tvořily samostatnou kategorii veřejnoprávních smluv koordinačních.

Těmito veřejnoprávními smlouvami jsou potom smlouvy podle § 63 a § 66a zákona o obcích, smlouvy podle § 3a a § 3b zákona o obecní policii, dohoda uzavíraná podle

---

<sup>460</sup> STAŠA, J. Veřejnoprávní smlouvy. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 167.

§ 7a zákona o zaměstnanosti a smlouva o výkonu některých úkolů řídicího orgánu podle § 18 odst. 15 zákona o podpoře regionálního rozvoje.

Vzhledem k tomu, že se jedná o *veřejnoprávní smlouvy normativní*, v mnohých ohledech budou mít stejný režim jako právní předpisy. Ačkoliv má obdobné právní účinky i smlouva podle § 6 odst. 2 stavebního zákona, v příslušné kapitole bylo dovozeno, že se ve skutečnosti o veřejnoprávní smlouvu koordinační nejedná, jelikož na jejím základě nedochází ke spolupráci jejích smluvních stran.

Všechny ostatní veřejnoprávní smlouvy koordinační se potom od těch uvedených liší v tom, že jejich prostřednictvím dochází k plnění úkolů veřejné správy *pečovatelské povahy*.

Tyto lze potom členit na ty, které mají *obligační* povahu, kdy právu jedné strany odpovídá povinnost strany druhé. Jinými slovy bez dalšího spadají pod § 159 odst. 1 správního řádu, tedy zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejné správy.

Do této kategorie se řadí veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické úřední desky podle § 26 odst. 3 správního řádu, smlouva o zřízení elektronické podatelny podle § 37 odst. 7 správního řádu, dohoda o stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku zakotvená v § 16 odst. 1 zákona o Policii České republiky, smlouva o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny upravená § 11 odst. 3 knihovního zákona a smlouva o výkonu dílčí správy podle § 9 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

V právním řádu jsou však obsaženy také smlouvy, jejich prostřednictvím je sice plněna pečovatelská funkce veřejné správy, nicméně spíše než aby zakládaly, měnily nebo rušily práva a povinnosti v oblasti veřejné správy, umožňují jejich účastníkům spíše *sdružení se za společným účelem činnosti*.

Těmito jsou smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí podle § 49 až § 53 zákona o obcích, dohoda o zpracování společného plánu odpadového hospodářství upravená v § 44 odst. 13 zákona o odpadech, dohoda o vytvoření společného školského obvodu spádové školy, jejíž uzavření je umožněno § 178 odst. 2 školského zákona, a smlouva o účasti na zpracování a naplňování udržitelné městské strategie podle § 18 odst. 14 zákona o podpoře regionálního rozvoje.

Všechny uvedené druhy potom naplňují požadavek stanovený § 160 odst. 1 správního řádu, tedy že jsou uzavírány subjekty veřejné správy za účelem plnění jejich úkolů v oblasti veřejné správy. Poslední kategorie těchto smluv se však zřetelně vymyká obecné definici veřejnoprávních smluv obsažené v § 159 odst. 1 správního řádu. Z toho potom vyplývá,

že tato je sama o sobě neúplná a míří pouze na obligační typy veřejnoprávních smluv koordinačních.

V první a druhé kapitole tedy bylo ověřeno, že veřejnoprávní smlouvy koordinační se dělí do dvou základních kategorií, a to na smlouvy normativní a smlouvy pečovatelské povahy. Ty se dále člení na smlouvy obligační a ty, které umožňují sdružení se za společným účelem činnosti. **Hypotéza byla tedy potvrzena.**

V kapitole třetí až sedmé bylo pojednáno o obecné úpravě veřejnoprávních smluv obsažené v části páté správního řádu, jelikož od doby jejího přijetí uplynula již dostatečně dlouhá doba na to, aby tato mohla být kriticky zhodnocena.

První analyzovanou oblastí byla problematika uzavírání veřejnoprávních smluv, které jsou věnována ustanovení § 163 a § 164 správního řádu. Jedná se o podrobnou hmotněprávní úpravu, která vychází ze zásad obsažených v občanském zákoníku, jejímu obsahu však nebyla v teorii správního práva věnována podle mého soudu taková pozornost, jakou by si zasloužila. Ačkoliv bez větších komplikací slouží svému účelu, přece jen z ní vyplývá jeden ze zásadních nedostatků v případě uzavírání veřejnoprávních smluv normativních mající ústavněprávní rozměr.

Tyto smlouvy mají totiž obdobné účinky jako právní předpisy, které podléhají povinné publikaci. Jinak se nestanou účinnými a nikdo nemá povinnost se jimi řídit. Tato otázka je ovšem správním řádem zcela pomínuta. Uvedený požadavek není naplněn ani v § 164 odst. 3 správního řádu, podle něhož je-li třeba k uzavření smlouvy souhlasu správního orgánu, má být taková smlouva zveřejněna na jeho úřední desce. Provedené zveřejnění má pouze informační funkci, nadto zákon vůbec nestanoví, v jaké lhůtě tak má příslušný správní orgán učinit.

Stejně tak má pouze informační povahu publikace veřejnoprávních smluv uzavíraných podle zákona o obcích upravená v § 66c.

Tyto veřejnoprávní smlouvy tak mohou bez dalšího vyvolávat právní účinky již okamžikem svého uzavření, není-li v nich stanovena účinnost pozdější. V důsledku toho je ovšem ve značné míře dotčena právní jistota adresátů veřejné správy, kterých se takové veřejnoprávní smlouvy týkají. Proto se jeví nezbytným, aby byla *de lege ferenda* do správního řádu začleněna i úprava této problematiky.

Vhodným by mohlo být začlenění nového § 160a, podle něhož by se na uzavřené veřejnoprávní smlouvy, které mají účinky právního předpisu, vztahovala povinnost vyvěšení na úředních deskách jejich stran. Pokud by v nich nebyla stanovena účinnost pozdější,

nabývaly by účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení, nevyžadoval-li by naléhavý obecný zájem stanovení dřívějšího počátku jejich účinnosti, nejdříve však dnem vyvěšení.

Jak plyne z kapitoly čtvrté, ačkoliv se právní úprava části páté omezuje v případě vzniku sporů z veřejnoprávních smluv pouze na vymezení orgánů příslušných k jejich řešení, jedná se zřejmě o nejspornější problematiku související s veřejnoprávními smlouvami vůbec. Kromě sporů, které vyplývají přímo z porušení veřejnoprávní smlouvy, mohou totiž vzniknout i spory, který sice mají ve veřejnoprávní smlouvě svůj podklad, nicméně *stricto sensu* se týkají plnění závazku, který smluvní povahu nemá. Tedy typicky při náhradě škody nebo bezdůvodném obohacení.

Tuto otázku teprve nedávno vyřešil až zvláštní senát, podle něhož je za spor z veřejnoprávní smlouvy třeba považovat i spory ze závazků mimosmluvních, a to z důvodu, že veřejnoprávní smlouva má být posuzována komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech a tedy i pouze jednou soustavou orgánů.

Toto řešení se *de lege ferenda* jeví jako rozumné a vhodné, nicméně za současného právního stavu jako značně problematické. Ustanovení § 169 správního řádu totiž takový postup neumožňuje. Proto by mělo být v duchu závěrů zvláštního senátu doplněno tak, aby bylo aplikovatelné i na spory mezi smluvními stranami veřejnoprávní smlouvy, které se týkají plnění závazků majících mimosmluvní povahu, zejména potom závazků z náhrady škody nebo bezdůvodného obohacení.

Kapitola pátá a šestá se shodně věnují problematice veřejnoprávních smluv uzavřených v rozporu se zákonem. K jejich rušení dochází zpravidla v rámci přezkumného řízení, nejsou-li stíženy tak závažnými vady zákonnosti, které způsobují jejich nicotnost. Ačkoliv se jedná o institut příznačný spíše pro správní rozhodnutí, z odborné literatury a také rozhodovací praxe soudů plyne, že je imanentní také veřejnoprávním smlouvám, a to za přiměřeného použití § 77 správního řádu.

Zvláštní režim se však opět vztahuje na ty veřejnoprávní smlouvy, které mají normativní účinky. Bylo by totiž v rozporu s principem právní jistoty, pokud by taková smlouva byla po určité době prohlášena za nicotou a tedy nikdy nevzniknuvší. Proto je třeba shrnout, že i takto vadné smlouvy lze odklidit pouze v přezkumném řízení, a to s účinky *ex nunc*.

Přestože bylo předloženo dostatek argumentů pro závěr, že i veřejnoprávní smlouva může být nicotnou, v zákoně výslovnou oporu nemá. Proto by bylo vhodné *de lege ferenda* uvážit, zda tuto problematiku do části páté správního řádu nezačlenit explicitně při současném zohlednění zvláštní povahy veřejnoprávních smluv normativních.

Následující sedmá kapitola se zabývá zánikem veřejnoprávních smluv. Ačkoliv část pátá správního řádu obsahuje pouze tři způsoby, za přiměřeného užití příslušných ustanovení občanského zákoníku lze dospět i ke způsobům dalším.

Právě možnost přiměřené aplikace ustanovení občanského zákoníku, obdobného užití ustanovení části první a přiměřené užití části druhé správního řádu umožněné § 170 činí z obecné úpravy veřejnoprávních smluv životný celek. V opačném případě by byla především praxe postavena před velmi obtížně řešitelné otázky. Jedná se nicméně o řešení, které klade na osobu interpreta značné nároky.

Navzdory možnosti podpůrného užití dalších částí správního řádu, jakož i příslušných ustanovení občanského zákoníku lze shrnout, že právní úprava části páté správního řádu ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám koordinačním komplexní není. Svědčí o tom zejména naprostá absence pravidel o publikaci veřejnoprávních smluv normativních, ačkoliv je sám správní řád rozlišuje, a nedostatečná úprava příslušnosti správních orgánů k řešení sporů pramenících z mimosmluvních závazků. O nápravu tohoto nedostatku se sice pokusil zvláštní senát, jeho závěry jsou však více úvahami *de lege ferenda*, nežli přesvědčivým výkladem právního předpisu.

Hypotéza, že právní úprava veřejnoprávních smluv v části páté správního řádu je ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám koordinačním komplexní, **byla tímto vyvrácena**.

Povaha veřejnoprávních smluv koordinačních vyžaduje vždy existenci zákonného podkladu, a to alespoň rámcového. Výslovné zákonné zmocnění je potřebné především u smluv normativních, jakož i těch, které sice žádné pravidlo chování přímo nestanoví, přesto se buď nějakým způsobem dotýkají práv a povinností adresátů veřejné správy, nebo se odchylují od pravidla stanoveného právním předpisem.

Tento předpoklad zároveň implikuje skutečnost, že podobně bude omezen v konkrétních ustanoveních zvláštních zákonů i obsah těchto smluv stanovením jejich obligatorních náležitostí, a to především u smluv s normativním charakterem.

Vedle dalších dílčích závěrů je však výsledkem provedené analýzy skutečnost, že výslovné stanovení obligatorních náležitostí obsahuje pouze pět smluv, a to veřejnoprávní smlouvy podle § 63 a § 66a zákona o obcích, smlouvy podle § 3a a 3b zákona o obecní policii a smlouva podle § 16 zákona o Policii České republiky. Kromě zákonem vymezeného obsahového rámce mohou jejich účastníci přistoupit ještě k zakotvení smluvních ustanovení dalších.

Všechny uvedené nicméně mají společné to, že musí obsahovat označení jejich účastníků, vymezení předmětu smlouvy, způsob úhrady nákladů a dobu jejich trvání. U smluv

podle zákona o obecní policii je ještě třeba uvést i zákonné ustanovení, podle něhož je smlouva uzavírána.

U všech ostatních žádné obsahové náležitosti paradoxně vůbec stanoveny nejsou, když se právní úprava omezuje pouze na možnost jejich uzavření bez dalšího. To sice neznamená, že by všechny ostatní smlouvy žádné obsahové náležitosti mít neměly, jejich dovození ovšem vyžaduje provedení pečlivé interpretace příslušného ustanovení a v některých případech i dalších částí právního předpisu. Danou skutečnost je třeba v každém případě považovat za nedostatek právní úpravy, který může reálně ústít v nahodilost při sjednávání veřejnoprávních smluv koordinačních, vznik sporů a jejich vady znamenající v krajním případě jejich zrušení.

Na jednu stranu nejsou smluvní strany svázány pravidly při nastavení jejich smluvního vztahu, na druhou stranu je třeba mít na paměti, že se jedná o smlouvy veřejnoprávní mající navíc v některých případech účinky právních předpisů. Přesto zákonodárce na stanovení jejich obligatorních náležitostí v některých případech zcela rezignoval.

Proto se *de lege ferenda* jeví vhodné u všech ostatních veřejnoprávních smluv koordinačních stanovit alespoň demonstrativně jejich obligatorní náležitosti, a to po vzoru tří výše uvedených úprav.

Právě se smlouvami uzavíranými podle ustanovení § 63 zákona o obcích však souvisí mnohem větší problém mající navíc systémový rozměr. Těchto smluv totiž bylo k 1. 1. 2017 dle statistických údajů publikovaných Ministerstvem vnitra uzavřeno přibližně sedm tisíc, což je pro institut, který by měl být spíše výjimečným, ohromné množství. Téměř pět tisíc z nich se potom týká přestupkové agendy. To vše zároveň vede k enormní nepřehlednosti fungování veřejné správy na komunální úrovni ústící v ohrožení právní jistoty jejich adresátů.

Důvodů vedoucích k uzavírání těchto smluv je několik, avšak jejich společným jmenovatelem je neschopnost či neochota obcí se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti určitou agendu spadající do této oblasti vykonávat.

Proto byla Ministerstvem vnitra zpracována Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti, z níž zároveň vyplývá několik možných způsobů řešení tohoto neuspokojivého stavu. V úvahu přicházející varianty jsou potom dvě, a to buď smluvní převod konkrétní agendy na tzv. rozšířený dobrovolný svazek obcí, který by byl obdobou dobrovolných svazků současných, avšak nově by vykonával

i působnost v oblasti veřejné moci, nebo legislativní přenos frekventovaného okruhu úkolů na obce s rozšířenou působností.<sup>461</sup>

Posléze uvedené řešení se dle mého názoru jeví jako nejvhodnější, jelikož smluvní převod agendy na tzv. rozšířený dobrovolný svazek obcí by byl uskutečněn opět prostřednictvím veřejnoprávních smluv, kterých by i v tomto ohledu bylo zřejmě větší množství.

Zákonodárce alespoň v oblasti přestupkové agendy přistoupil ke kompromisnímu opatření, kdy podle § 105 přestupkového zákona může obec do budoucna uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednání přestupků pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s pověřeným obecním úřadem, v jejím správním obvodu se nachází. Toto opatření mělo zřejmě za cíl zpřehlednění veřejné správy, nicméně je otázkou, zda bude využíváno, jelikož stávající veřejnoprávní smlouvy zůstávají nedotčeny.

Uvedené sice neznačí přímo deficit samotné právní úpravy smlouvy podle § 63 zákona o obcích, umožnění jejího uzavření ohledně široké palety úkolů spadajících do rámce přenesené působnosti obcí však v důsledku působí značně problematicky. Proto je na místě o nedostatečnosti právní úpravy hovořit i v tomto případě.

Pro tuto část práce bylo hypotézou, že právní úprava veřejnoprávních smluv koordinačních ve zvláštních zákonech je dostatečná a teoreticky vyhovující. Tato **hypotéza byla vyvrácena**.

Předložená disertační práce proto splnila svůj cíl, tedy zodpovězení a potvrzení nebo vyvrácení výzkumných otázek a hypotéz.

---

<sup>461</sup> Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti zpracovaná Ministerstvem vnitra ze dne 10. 2. 2017. s. 33 a 59. <<http://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>> [10. 10. 2017].



## Obsah

Seznam použitých zkratek.....	8
Úvod .....	9
1 Veřejnoprávní smlouvy .....	14
1.1 Veřejné právo .....	14
1.2 Požadavky na obsah veřejnoprávních smluv .....	17
1.3 Dělení veřejnoprávních smluv .....	19
2 Veřejnoprávní smlouvy koordinační .....	24
2.1 Historie veřejnoprávních smluv koordinačních .....	24
2.1.1 Období do roku 1948 .....	24
2.1.2 Období od roku 1948 do roku 1989.....	25
2.1.3 Období od roku 1989 do roku 2006.....	27
2.1.4 Období od roku 2006 do současnosti.....	29
2.2 Subjekty veřejnoprávních smluv koordinačních.....	30
2.3 Dělení veřejnoprávních smluv koordinačních .....	32
2.3.1 Dohody mezi správními orgány a organizačními složkami státu.....	33
2.3.2 Veřejnoprávní smlouvy koordinační uzavírané mezi územními samosprávnými celky.....	34
2.3.3 Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy .....	36
2.3.4 Ostatní veřejnoprávní smlouvy koordinační .....	39
2.3.5 Soukromoprávní smlouvy s veřejnoprávním prvkem.....	41
3 Uzavírání veřejnoprávních smluv.....	43
3.1 Návrh na uzavření smlouvy a jeho přijetí.....	44
3.2 Jiné způsoby uzavření veřejnoprávní smlouvy .....	47
3.3 Forma veřejnoprávní smlouvy .....	50
3.4 Publikace normativních veřejnoprávních smluv .....	51
4 Spory z veřejnoprávních smluv .....	53
4.1 Orgány příslušné k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv.....	53
4.2 Spory z veřejnoprávních smluv v judikatuře .....	58
4.3 Zhodnocení názoru zvláštního senátu .....	60
5 Přezkum veřejnoprávních smluv .....	63
5.1 Rozpor veřejnoprávních smluv s právními předpisy .....	63
5.2 Přezkumné řízení.....	66

5.3	Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení .....	68
5.4	Opravné prostředky a soudní přezkum.....	69
6	Nicotnost veřejnoprávních smluv .....	71
6.1	Justifikace nicotnosti veřejnoprávních smluv .....	72
6.2	Jakých veřejnoprávních smluv se nicotnost týká.....	73
6.3	Důvody nicotnosti veřejnoprávních smluv .....	74
6.4	Proces zjišťování nicotnosti.....	76
7	Zánik veřejnoprávních smluv .....	80
7.1	Výpověď .....	80
7.2	Zrušení veřejnoprávní smlouvy podle § 167 správního řádu .....	82
7.2.1	Podstatná změna poměrů .....	82
7.2.2	Nové skutečnosti .....	83
7.2.3	Rozpor s právními předpisy a ochrana veřejného zájmu .....	84
7.2.4	Dohoda smluvních stran .....	85
7.2.5	Řízení o zrušení veřejnoprávní smlouvy.....	86
7.3	Další způsoby zániku veřejnoprávní smlouvy .....	87
8	Veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti podle zákona o obcích .....	89
8.1	Veřejnoprávní smlouva podle § 63 .....	90
8.1.1	Strany smlouvy.....	91
8.2	Veřejnoprávní smlouva podle § 66a.....	93
8.2.1	Strany smlouvy.....	94
8.3	Náležitosti smluv.....	94
8.4	Společná ustanovení.....	97
9	Veřejnoprávní smlouvy podle zákona o obecní policii.....	98
9.1	Veřejnoprávní smlouva podle § 3a .....	98
9.1.1	Strany smlouvy.....	100
9.2	Veřejnoprávní smlouva podle § 3b .....	100
9.2.1	Strany smlouvy.....	101
9.3	Náležitosti smluv.....	101
9.4	Písemné pověření .....	102
9.5	Činnost strážníků obecní policie .....	104
10	Veřejnoprávní smlouvy podle stavebního zákona .....	105
10.1	Veřejnoprávní smlouva podle § 6 odst. 2.....	105
10.1.1	Strany smlouvy .....	107

10.1.2	Náležitosti smlouvy.....	107
10.2	Veřejnoprávní smlouva podle § 190 odst. 2.....	108
10.2.1	Strany smlouvy .....	111
11	Dohoda mezi Úřadem práce a kontaktním místem veřejné správy .....	112
11.1	Povaha dohody.....	112
11.2	Strany dohody .....	112
11.3	Náležitosti dohody .....	113
12	Veřejnoprávní smlouva o výkonu některých úkolů řídicího orgánu .....	115
12.1	Strany smlouvy .....	115
12.2	Náležitosti smlouvy.....	115
13	Veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické úřední desky .....	117
13.1	Povaha smlouvy .....	117
13.2	Strany smlouvy .....	119
13.3	Náležitosti smlouvy.....	119
14	Dohoda o stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.....	120
14.1	Povaha dohody.....	120
14.2	Strany dohody .....	122
14.3	Náležitosti dohody .....	123
15	Veřejnoprávní smlouva o přenesení regionálních funkcí na vybrané základní knihovny ..	124
15.1	Povaha smlouvy .....	124
15.2	Strany smlouvy .....	125
15.3	Náležitosti smlouvy.....	126
16	Veřejnoprávní smlouvy podle zákona o pozemních komunikacích .....	127
16.1	Smlouva o výkonu dílčí správy.....	128
16.1.1	Strany smlouvy .....	129
16.1.2	Náležitosti smlouvy.....	129
16.2	Smlouva o převodu vlastnictví úseku silnice.....	130
17	Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí .....	132
17.1	Povaha smlouvy .....	133
17.2	Strany smlouvy .....	134
17.3	Náležitosti smlouvy.....	135
17.4	Subsidiární aplikace správního řádu .....	137

18	Dohoda o vytvoření společného školského obvodu spádové školy.....	140
18.1	Povaha dohody.....	140
18.2	Strany dohody .....	141
18.3	Náležitosti dohody .....	142
18.4	Obecně závazná vyhláška.....	143
19	Veřejnoprávní smlouva o účasti na zpracování a naplňování udržitelné městské strategie .....	145
19.1	Strany smlouvy .....	145
19.2	Náležitosti smlouvy.....	146
	Závěr .....	147
	Bibliografie.....	154
	Shrnutí.....	168

## Summary

This dissertation analyses public-law coordination contracts in Czech law. It aims to provide a systematic classification of these contracts and an evaluation of the substantive and procedural rules governing such contracts, while duly reflecting any applicable domestic and foreign literature and the case law of the Supreme Administrative Court.

The thesis is divided into several chapters. Chapter One outlines a brief description of public-law contracts and the basic classification thereof. Chapter Two then focuses on a detailed analysis of public-law coordination contracts, primarily their division into normative and service contracts, further divided into obligational contracts and other contracts which serve as a means for the parties to associate and, as applicable, attain a particular common goal.

The following five chapters reflect the rules governing public-law contracts in the Administrative Code. Consequently, Chapter Three deals with the issue of executing (entering into) public-law contracts, Chapter Four is devoted to disputes from such contracts, Chapters Five and Six analyse defects which render such contracts illegal and null and void, and Chapter Seven focuses on expiration or termination of such contracts. Despite the fact that the law applies to all public-law contracts without any differences, there are individual provisions which contain special rules for coordination contracts. At the same time, the above-mentioned chapters devote special attention primarily to those issues which have been treated insufficiently by jurisprudence, or entirely neglected.

The next twelve chapters elaborate on the individual contracts which the author classifies as public-law coordination contracts, in the order of precedence corresponding to their classification provided in Chapter Two.

The thesis has been drafted using the analytical approach and, consequently, its main characteristics are a systematic overview of the public-law coordination contracts and a critical view of the analysed issues. Using methodologically correct procedures, the dissertation addresses a number of interpretation problems, offers more suitable alternatives to already adopted solutions and, as the case may be, presents *de lege ferenda* proposals to the legislator. The most important issues are reiterated in the Conclusion which forms the final part of the dissertation.

## Seznam publikovaných prací autora

### 19.3 Příspěvek ve sborníku

PŘÍKOPA, V. Porušení práva na samosprávu na příkladu veřejnoprávní smlouvy dle § 3a zákona o obecní policii. In MADLEŇÁKOVÁ, L.; PIECHOWICZOVÁ, L. *Autonomie jednotlivce*. Praha: Leges, 2014. s. 168 – 174.

### 19.4 Články v recenzovaných časopisech

PŘÍKOPA, V. Systémová podjatost. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014. č. 3. s. 250 – 259.

PŘÍKOPA, V. Odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí soudního exekutora. *Komorní listy*. 2015. č. 1. s. 23 – 28.

PŘÍKOPA, V. Seriál o státní službě, díl osmý: rušení služebních předpisů. *Právní rozhledy*. 2016. č. 2. s. 46 – 51.

PŘÍKOPA, V. Úřední deska a veřejnoprávní smlouvy. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2016. č. 2. s. 165 – 173.

PŘÍKOPA, V. Česká advokátní komora a který soud? *Právní rozhledy*. 2016. č. 12. s. 441 – 445.

PŘÍKOPA, V. Několik poznámek k územnímu rozhodnutí o umístění stavby. *Právní rozhledy*. 2017. č. 9. s. 326 – 330.

PŘÍKOPA, V. Nicotnost veřejnoprávních smluv. *Právní rozhledy*. 2017. č. 15. – 16. s. 552 – 555.

## 19.5 Recenze

PŘÍKOPA, V. Tomáš Richter: Insolvenční právo. *Bulletin advokacie*. 2017. č. 6. s. 60.

## **Citace prací autora v odborné literatuře**

ČERNÍN, K. Úvahy o nestrannosti úředního rozhodování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015. č. 4. s. 241 a násl.

ŠEVČÍK, M. Řešení problému generální podjatosti pomocí změn v příslušnosti správních orgánů. *Správní právo*. 2016. č. 6. s. 395 a násl.

KASÍKOVÁ, M. a kol. *Exekuční řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 128 a násl.

SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*. 2018. č. 2. s. 50 a násl.