

## Pár poznámek k obecné úpravě veřejnoprávních smluv

Luboš Jemelka, Jiří Slováček\*

V tomto článku se autoři zabývají právní úpravou veřejnoprávních smluv, jak ji nově formuluje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. (dále jen „SR“). Článek se proto věnuje problematice obecného vymezení veřejnoprávních smluv, jejich jednotlivým druhům a otázkám jejich uzavírání, rušení či přezkumu.

Ačkoli není problematika veřejnoprávních smluv v našem právním řádu ničím novým<sup>1</sup>, její obecná sjednocující úprava, kterou zná například německé právo, u nás před 1. lednem 2006 nebyla. Určitá obecná ustanovení byla sice zakotvena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)<sup>2</sup>, týkala se však pouze veřejnoprávních smluv podle tohoto zákona a nikoli již veřejnoprávních smluv jiných. Společný základ veřejnoprávních smluv pro celou oblast veřejné správy tak vytváří teprve část pátá (§ 159 až 170) SR.

### VYMEZENÍ VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV PODLE ČÁSTI PÁTÉ SR

Veřejnoprávní smlouvu lze, v souladu s legální definicí v § 159 SR, vymezit jako dvoustranný či vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva<sup>3</sup> (má tedy konstitutivní charakter). Veřejnoprávní smlouva se vždy, stejně jako ostatní úkony, posuzuje podle svého skutečného obsahu, a nikoliv podle formálního označení<sup>4</sup>.

Pro vymezení povahy veřejnoprávní smlouvy není rozhodující charakter subjektu, který smlouvu uzavírá, protože skutečnost, že smluvními stranami jsou subjekty veřejného práva neznamena, že se nezbytně musí jednat o smlouvu veřejnoprávní. Subjekty veřej-

ného práva mohou mezi sebou uzavírat smlouvy, které jsou čistě soukromoprávní povahy (kupní smlouva, darovací smlouva atd.), a které veřejnoprávními smlouvami nejsou. A contrario, i právní vztah mezi soukromoprávními subjekty může nabýt veřejnoprávní povahy ve formě veřejnoprávní smlouvy, neboť subjekty soukromého práva mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy, jak v obecné rovině předpokládá § 162 SR. Důležité pro charakter smlouvy, která by měla mít povahu smlouvy veřejnoprávní, je zdůraznění toho, že se musí dotýkat a obsahově spadat do sféry veřejného práva, přesněji však řečeno do oblasti práva správního<sup>5</sup>.

Pro veřejnoprávní smlouvy, stejně jako pro jiné úkony podle správního řádu, platí zásada legality<sup>6</sup>. Nesmějí proto být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být navíc v souladu s veřejným zájmem. Kromě toho nesmí uzavření takové smlouvy snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a musí být motivováno plněním úkolů veřejné správy. K obecné úpravě veřejnoprávních smluv podle části páté SR je navíc třeba poznamenat, že se na ně použijí obdobně nejen ustanovení části první, popřípadě druhé tohoto zákona, ale přiměřeně i ustanovení občanského zákoníku s výjimkou pravidel upravených v SR odlišně a případů stanovených v § 170 apod.<sup>7</sup> Výjimku ze subsidiárního použití občanského zákoníku stanoví například § 9 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje, který odkazuje na podpůrné použití obchodního zákoníku.

Přestože byla možnost uzavírat veřejnoprávní smlouvy dána již v minulosti, lze tento institut (zejména vzhledem k četnosti jeho užívání) stále považovat za poměrně mladou formu výkonu veřejné správy.

\* JUDr. Mgr. Luboš Jemelka, (doktorské studium PF UK a FPRZČU), Mgr. Jiří Slováček, doktorské studium PrF MU, Brno

<sup>1</sup> Přesto nebyl tento institut od dob první republiky v minulosti příliš využíván. S tím souvisela také jeho znatelně kusá právní úprava.

<sup>2</sup> §§ 66c až 66e zákona o obcích, ve znění do 31. 12. 2006.

<sup>3</sup> Kadečka tuto charakteristiku formuluje tak, že veřejnoprávní smlouvy upravují subjektivní práva a povinnosti pramenící z norem správního práva. Srov. KADEČKA, S. Obecní zřízení v České republice [Část první: Obce. Hlava I.] In *Obce 2006–2007* (Meritum – výkladová řada). ASPI, Praha 2006, ISBN 80-7357-151-X, s. 1–72.

<sup>4</sup> Tyto smlouvy se v naší právní teorii označují nejčastěji jako veřejnoprávní nebo jako dohody správně právního charakteru, správní dohody atd.

<sup>5</sup> Přestože se hovoří obecně o smlouvách veřejnoprávních, nezná naše právo tyto smlouvy např. v oblasti práva ústavního, trestního nebo jiného veřejného práva než je právo správní.

<sup>6</sup> Zásada zákonnosti, nebo přesněji řečeno právnosti, je vyjádřena v § 2 odst. 1 správního řádu jako jedna z nejdůležitějších základních zásad činnosti správních orgánů.

<sup>7</sup> Řada soukromoprávních institutů je nahrazena speciální správněprávní úpravou, například odporovatelnost právních úkonů, jejich neplatnost (ustanovení o neplatnosti se zde neuplatní s ohledem na princip právní jistoty ve veřejnoprávních vztazích a případné nedostatky se tak řeší formou přezkoumávání zákonnosti), ustanovení o odstoupení od smlouvy, o změně v osobě dlužníka nebo věřitele (nejde-li o právní nástupnictví), ustanovení o započtení.

Vzhledem k tomu, že by veřejnoprávní smlouvy měly výkon veřejné správy více zefektivnit i zjednodušit, lze v budoucnu očekávat rozšíření možností jejich uzavírání, zejména v případě dále popsaných smluv subordinálních.

### DRUHY VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV

Veřejnoprávní smlouvy člení SRŠ do dvou, resp. tří základních skupin v závislosti na tom, kdo reprezentuje smluvní stranu. V tomto smyslu rozlišuje (byť dále uvedenou terminologií, kterou uznává teorie správního práva, výslovně nezavádí):

- veřejnoprávní smlouvy koordinační (uzavřené mezi dvěma a více subjekty veřejné správy),
- veřejnoprávní smlouvy subordinální (uzavřené mezi subjektem veřejné správy a adresátem správně právního působení – fyzickou či právnickou osobou),
- veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky, tedy osobami, které by byli účastníky správního řízení nebo jimi jsou (uzavřené soukromoprávními subjekty s veřejnoprávním obsahem).

*Koordinační veřejnoprávní smlouvu* (§ 160 SRŠ) mohou vzájemně uzavřít za účelem plnění svých úkolů stát, veřejnoprávní korporace, jiné právnické osoby zřízené zákonem (zdravotní pojišťovny, veřejná vysoká škola) a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy (např. stanice technické kontroly, veřejné strážce typu lesní, rybářská či myslivecká stráž, finanční arbitr atd.).

Tyto veřejnoprávní smlouvy mohou být uzavírány za podmínky, že tak výslovným zmocněním stanoví zvláštní zákon a v případě, že se týkají výkonu státní správy, navíc jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu (ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a ve-

řejným zájmem). Příkladem<sup>8</sup> koordinačních veřejnoprávních smluv tak může být např. smlouva o přenosu výkonu státní správy (tzv. přenesené působnosti) mezi jednotlivými obcemi, uzavíraná podle zákona o obcích<sup>9</sup> (např. přenos výkonu některé přestupkové agendy, agendy na úseku ochrany přírody a krajiny apod.).

Územní samosprávné celky však mohou vzájemně uzavírat i takové veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti, ale to jen v případě, že tak stanoví zvláštní zákon. Zvláštním zákonem v tomto případě je například zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, podle něhož obec, která nezřídila obecní policii, může uzavřít s jinou obcí, která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly (působnost) obecní policie na území obce, která je smluvní stranou příslušné veřejnoprávní smlouvy<sup>10</sup>. Dalším příkladem takové koordinační veřejnoprávní smlouvy může být smlouva týkající se sloučení obcí, připojení obce k jiné obci, oddělení části obce (obě § 19 obecního zřízení), dohoda o změně hranic obcí<sup>11</sup> (§ 26 obecního zřízení), smlouva o spolupráci mezi obcemi uzavřená ke splnění konkrétního úkolu (§ 48 obecního zřízení; resp. mezi kraji podle § 24 krajského zřízení) nebo smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí (§ 49 obecního zřízení).

Z charakteru tohoto typu veřejnoprávních smluv (o plnění úkolů vyplývajících ze samostatné působnosti) správní řád logicky nepředpokládá (až na výjimku zákona o obecní policii<sup>12</sup>) ingerenci „nadřízeného“<sup>13</sup> správního orgánu v podobě jeho souhlasu, jako je tomu v případě koordinačních veřejnoprávních smluv, jejichž předmětem je výkon přenesené působnosti (státní správy).

Ustanovení o těchto smlouvách mohou obdobně využít také správní orgány, které jsou organizačními složkami státu<sup>14</sup>, které nemají právní subjektivitu a nejsou právnickými osobami (jednají jménem státu). V tomto případě se dá hovořit o tzv. kvazikoordina-

<sup>8</sup> Pro zajímavost je možné uvést také příklad veřejnoprávní smlouvy z minulosti, kdy § 37 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výbo-  
rech, stanovil: „Národní výbor může uzavřít smlouvu s jiným národním výborem, státními, družstevními nebo jinými společenskými  
organizacemi o společném použití prostředků, jde-li o plnění jejich společných úkolů (sdružování prostředků).“

<sup>9</sup> Viz § 63 v případě obcí, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, vyžadující vedle dohody s jinou obcí souhlas příslušného  
krajského úřadu a § 66a v případě obcí s rozšířenou působností, kterou je možné uzavřít pouze s jinou obcí s rozšířenou působností  
se souhlasem Ministerstva vnitra.

<sup>10</sup> § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Zde je však určité omezení smluvní volnosti dvou obcí omezeno „projednáním“ s příslušným katastrálním úřadem.

<sup>12</sup> Přestože se jedná o smlouvu z oblasti samostatné působnosti, vyžaduje ke své platnosti souhlas krajského úřadu.

<sup>13</sup> Z povahy věci nelze v případě samosprávy o nadřízenosti a podřízenosti vůbec hovořit.

<sup>14</sup> Jednání státu je upraveno v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění  
pozdějších předpisů. Podle § 3 odst. 1 tohoto zákona jsou organizačními složkami státu ministerstva a jiné správní úřady státu,  
Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky,  
Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých  
to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon; obdobné postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké  
sněmovny a Kancelář Senátu. V souladu s odstavcem 2 tohoto paragrafu není organizační složka právnickou osobou. Tím však  
není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je  
jednáním státu.

ních veřejnoprávních smlouvách (§ 160 odst. 3 SŘ). Dohody uzavírané podle tohoto ustanovení nejsou veřejnoprávními smlouvami<sup>15</sup>, jde však o právní vztahy svým charakterem obdobné (viz blíže např. závěr poradního sboru ministra vnitra ze dne 11. prosince 2006).

*Subordinační veřejnoprávní smlouvu* (§ 161 SŘ) může uzavřít správní orgán s adresáty veřejné správy, právníky či fyzickými osobami, vůči nimž je veřejná správa vykonávána. Ustanovení § 160 odst. 1 SŘ rozšiřuje výčet subjektů o osoby, které by byly účastníky podle § 27 odst. 1 SŘ, kdyby řízení probíhalo podle části druhé tohoto zákona, a to i namísto vydání rozhodnutí. „Úřad tu zaujímá stejné rovné postavení jako druhá smluvní strana a chybí tu poměr právní nerovnosti.“<sup>16</sup> Důvodová zpráva ke správnímu řádu zde dále uvádí: „Subordinace zde neznamená nerovné postavení smluvních stran v tom smyslu, že by bylo správnímu orgánu umožněno, aby účastníku něco diktoval. Jedná se v zásadě o určitou moderaci obsahu závazku, který by jinak mohl vzniknout správním aktem. Z toho vyplývá, že v případě nedodržení „subordinační“ smlouvy ze strany účastníka ji může správní orgán nahradit klasickým správním aktem“<sup>17</sup>.

Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas<sup>18</sup> ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3 SŘ, a především také to, aby uzavření takové smlouvy umožňoval zvláštní zákon. Smlouva v tomto případě upravuje vztahy, o kterých by jinak byl správní orgán oprávněn autoritativně rozhodnout a nahrazuje vydání rozhodnutí podle části druhé SŘ. Takovouto veřejnoprávní smlouvu je možné uzavřít i po zahájení „formálního“ správního řízení na návrh účastníka nebo správního orgánu s tím, že je-li nakonec subordinační veřejnoprávní smlouva uzavřena, správní orgán řízení usnesením zastaví.

Příkladem subordinační veřejnoprávní smlouvy by mohla být smlouva o ochranných podmínkách podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, dohoda o vytvoření chráněného pracovního místa podle § 75 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, dohoda ke splnění zpětného odběru některých výrobků podle § 36 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, případně dle části odborné veřejnosti také smlouva o závazku veřejné služby v silniční nebo drážní dopravě.

*Veřejnoprávní smlouvu mezi účastníky* (§ 162 SŘ), tedy smlouvu o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv nebo veřejných subjektivních

povinností, mohou uzavřít ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1 SŘ, kdyby probíhalo řízení podle jeho části druhé, popřípadě ti, kdo účastníky takového řízení jsou. Uzavírají ji tedy subjekty soukromého práva (jednotlivé fyzické nebo právnické osoby), a nikoli správní orgány ve smyslu § 1 odst. 1 SŘ (výjimku by představovala situace, kdyby tyto správní orgány měly v řízení postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 1 SŘ). K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je však třeba, aby k ní dal správní orgán souhlas (teprve tímto souhlasem smlouva platně vznikne). Před vydáním tohoto souhlasu správní orgán posoudí její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Za udělení souhlasu lze považovat také to, pokud správní orgán k veřejnoprávní smlouvě mezi účastníky přistoupí dodatečně.

Veřejnoprávní smlouva mezi účastníky, která bývá teorií řazena mezi subordinační veřejnoprávní smlouvy, se může týkat převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Cílem takové smlouvy je nahradit poměrně složité a formální správní řízení méně formální dohodou stran se souhlasem správního orgánu. Příkladem veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky může být postup podle § 11 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, podle něhož, pokud nestanoví vodoprávní úřad jinak, může oprávněný umožnit výkon svého povolení k nakládání s vodami i jinému. Jiným příkladem by mohla být smlouva uzavřená podle § 27 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, na jejímž základě by bylo možné převést po předchozím souhlasu obvodního báňského úřadu dobývací prostor. Možnost uzavření této dohody je podle důvodové zprávy ke správnímu řádu vyloučena tehdy, kde je např. právo pevně a neoddelitelně spojeno s určitou věcí nebo osobou.

Vedle výše popsaných základních druhů veřejnoprávních smluv předvídaných výslovně v § 160 až 162 SŘ existují také *zvláštní typy veřejnoprávních smluv*, které nelze bez výhrad podřadit pod některý z výše uvedených druhů. Na ně se však rovněž vztahují obecná ustanovení SŘ § 159 a § 163 až 170 společná pro všechny smlouvy, které je možné považovat za veřejnoprávní. Například podle závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 6<sup>19</sup> je v případě smluvní ochrany podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny smlouva, kterou se zřizuje ochrana památného stromu subordinační smlouvou podle § 161

<sup>15</sup> Pojem „smlouva“, potažmo „veřejnoprávní smlouva“ by měl být vždy vyhrazen jen pro „právní úkon, kterým se zakládají, ruší nebo mění skutečné právní vztahy mezi skutečnými právními subjekty“ (tedy nikoli pouhými organizačními složkami) in SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. Správní právo procesní. Praha: Eurolex Bohemia 2005, s. 249–250.

<sup>16</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 11. 1995, sp. zn. 6A 188/94, in MAZANEC, M. Soudní judikatura ve věcech správních 1993–1997. Linde, Praha 1999, s. 472–473 (Rs 163).

<sup>17</sup> Srov. SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. Správní právo procesní. Eurolex Bohemia, Praha 2005, s. 249–250.

<sup>18</sup> Vzhledem k tomuto souhlasu proto není možné, že by „obcházením“ klasického správního řízení tím, že je uzavřena veřejnoprávní smlouva, docházelo k poškozování práv účastníků.

<sup>19</sup> Srov. <[www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor/zavery/2005/6a.html](http://www.mvcr.cz/ministerstvo/poradnisbor/zavery/2005/6a.html)>.

správního řádu<sup>20</sup>. Ostatní smlouvy podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou však zvláštním smluvním typem. Jedná se sice o veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 159 SŘ, není však možné je podřadit pod smlouvy subordinační ani jiné. Neuzavření těchto smluv nemůže být nahrazeno vydáním správního rozhodnutí ale pouze vydáním právního předpisu.

Podle uvedeného závěru poradního sboru nelze smluvní typy podle SŘ považovat za výlučné, neboť zvláštní zákon může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy. Na tyto zvláštní smluvní typy veřejnoprávních smluv je však vzhledem k rozsahu aplikace SŘ podle jeho § 1 odst. 2 a vzhledem k jeho § 159 odst. 1 nutné aplikovat obecná ustanovení SŘ o veřejnoprávních smlouvách.

### UZAVÍRÁNÍ VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY, JEJÍ RUŠENÍ A PŘEZKUM

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

*Návrhem* na uzavření veřejnoprávní smlouvy (ofer-tou) je projev vůle učiněný zásadně (1) v písemné formě<sup>21</sup>, (2) směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy, jestliže je (3) určen jednomu či několika subjektům, je (4) dostatečně určitý<sup>22</sup> a (5) vyplývá z něj vůle toho, kdo návrh činí, být jím v případě přijetí vázán. Návrh smlouvy působí od doby, kdy skutečně dojde osobě, které je určen<sup>23</sup>, a může být navrhovatelem smlouvy změněn nebo zrušen<sup>24</sup> pouze za podmínky, že tento nový projev vůle dojde osobě, které je určen, dříve nebo alespoň současně s návrhem smlouvy<sup>25</sup>. Podle § 163 odst. 2 a 3 lze v návrhu veřejnoprávní smlouvy stanovit jeho neodvolatelnost a lhůtu pro jeho přijetí.

Návrh smlouvy<sup>26</sup> zaniká (1) uplynutím lhůty, která

v něm byla pro přijetí určena, pokud v ní návrh smlouvy nebyl přijat, (2) nebyla-li lhůta pro přijetí návrhu určena, pak uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované veřejnoprávní smlouvy a k rychlosti prostředků, které navrhovatel smlouvy použil pro zaslání návrhu smlouvy, anebo (3) okamžikem, kdy navrhovatelí dojde projev vůle osoby, jíž byl návrh určen, o odmítnutí návrhu smlouvy.

Nezbytnou náležitostí veřejnoprávní smlouvy je skutečnost, že musí být obligatorně uzavřena písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině. Jsou-li smluvní strany přítomny současně, je veřejnoprávní smlouva uzavřena okamžikem připojení podpisu poslední smluvní strany. Nejsou-li smluvní strany přítomny současně, je veřejnoprávní smlouva uzavřena okamžikem, kdy návrh veřejnoprávní smlouvy opatřený podpisy ostatních osob, jimž byl určen, skutečně dojde (je doručen) navrhovateli smlouvy. Pokud by zákon stanovil, že je k uzavření veřejnoprávní smlouvy potřeba souhlas správního orgánu, je veřejnoprávní smlouva dle litery zákona uzavřena teprve dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci<sup>27</sup>.

Obsah veřejnoprávní smlouvy lze *změnit* jen písemnou dohodou smluvních stran, zásadně za splnění stejných podmínek, jaké jsou vyžadovány pro platné uzavření smlouvy. Pro návrh na změnu smlouvy platí stejné podmínky a stejný postup jako pro návrh na její uzavření. Dohoda o změně smlouvy nabývá účinnosti stejně jako smlouva samotná, pokud bylo k uzavření smlouvy třeba souhlasu správního orgánu nebo třetí osoby<sup>28</sup>, je tohoto souhlasu třeba i ke změně smlouvy.

Veřejnoprávní smlouvu lze *vypovědět* jen písemnou formou, a navíc jen tehdy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuto a současně, podmínky jsou tedy kumulativní, byla stanovena výpovědní lhůta. Pokud by tak dohodnuto nebylo a smluvní strany by chtěly možnost vypovězení smlouvy připustit, musely by nejprve v tomto duchu změnit její obsah, viz výše.

Smlouvu, která neobsahuje ustanovení o možnosti výpovědi, lze *zrušit* na návrh strany ze zákonem taxativně stanovených důvodů. Návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy, obligatorně písemný, může být

<sup>20</sup> Tuto ochranu lze zřídit také rozhodnutím podle § 46 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>21</sup> Za písemný návrh nelze považovat ani ústní návrh učiněný formou zápisu do protokolu.

<sup>22</sup> Musí být zřejmé, kdo návrh činí, komu je určen, jaká veřejnoprávní smlouva má být uzavřena a jaký má být její obsah.

<sup>23</sup> Tedy nikoliv již od předání k poštovní přepravě.

<sup>24</sup> V obou těchto případech je samozřejmě třeba opět dodržet písemnou formu.

<sup>25</sup> To platí i pro případ, kdy je návrh smlouvy stanoven jako neodvolatelný.

<sup>26</sup> Srov. § 163 odst. 3 SŘ.

<sup>27</sup> Ondruš pro tento případ upozorňuje na logický rozpor tohoto zákonného požadavku, neboť souhlas je nutno (přínejméně dle gramatického výkladu) získat předem, před podpisem smlouvy. V případě souhlasu po podpisu smlouvy se totiž nejedná o souhlas, ale o schválení, což je obsahově odlišný správní akt. Ondruš tak dovozuje, že není možné okamžik uzavření smlouvy fiktivně vázat na předcházející souhlas s uzavřením této smlouvy. Srov. ONDRUŠ R. Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Linde, Praha 2005.

<sup>28</sup> Srov. § 164 odst. 3 SŘ.

podán za podmínky, že (1) to bylo ve veřejnoprávní smlouvě dohodnuto<sup>29</sup>, (2) podstatně se změni poměry, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, a plnění této smlouvy nelze na smluvní straně z tohoto důvodu spravedlivě požadovat, (3) veřejnoprávní smlouva se dostala do rozporu s právními předpisy<sup>30</sup>, (4) vyžaduje to ochrana veřejného zájmu<sup>31</sup>, nebo (5) vyšly najevo skutečnosti, které existovaly v době uzavírání veřejnoprávní smlouvy a nebyly smluvní straně bez jejího zavinění známy, pokud tato strana prokáže, že by s jejich znalostí veřejnoprávní smlouvu neuzavřela.

Pokud bylo k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, vyžaduje se jeho souhlas i ke zrušení veřejnoprávní smlouvy. Pokud by některá ze smluvních stran s jejím zrušením nesouhlasila, může o tom rozhodnout ve správním řízení správní orgán příslušný k řešení sporů z těchto smluv. Nesouhlasí-li některá ze stran se zrušením smlouvy, může se navrhovatel obrátit se žádostí o zrušení na správní orgán příslušný k řešení sporů podle § 169 odst. 1 SŘ. Ten veřejnoprávní smlouvu zruší, jsou-li pro to splněny zákonné důvody.

V případě veřejnoprávních smluv, zejména proto, že z důvodu zachování právní jistoty nepřipadá v úvahu jejich neplatnost, je třeba zvlášť dodržovat a kontrolovat to, zda jsou v souladu s právními předpisy. *Zákonnost lze přezkoumat z moci úřední* a k jejím zrušení může dojít v řadě dalších případů nad rámec důvodů neplatnosti soukromoprávních smluv. Přezkum zákonnosti veřejnoprávní smlouvy zahajuje správní orgán z úřední povinnosti, kdykoli k tomu obdrží podnět. Strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, může dát podnět k provedení přezkumného řízení do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení tohoto řízení dozvěděla.

Pokud je zjištěno, že veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, správní orgán ji zruší. Jestliže jsou v rozporu s právními předpisy jen některá její ustanovení, zruší jen tato ustanovení, pokud z povahy veřejnoprávní smlouvy nebo z jejího obsahu anebo z okolností, za nichž byla uzavřena, nevyplývá, že je nelze oddělit od ostatních<sup>32</sup>. Ustanovení o přezkumném řízení<sup>33</sup>, vyjma lhůt<sup>34</sup> omezujících

možnost toto řízení zahájit a vydat v něm rozhodnutí, zde platí obdobně.

Ustanovení § 165 odst. 4 SŘ představuje ochranu třetích osob, jež by mohly být ovlivněny zrušením veřejnoprávní smlouvy, tím, že stanoví, že zrušení veřejnoprávních smluv uzavřených podle § 160 nebo § 161 anebo zrušení jejich jednotlivých ustanovení se nedotýká úkonů učiněných vůči třetím osobám smluvní stranou při výkonu působnosti převzaté od jiné smluvní strany na základě této veřejnoprávní smlouvy. To platí obdobně i v případě zrušení souhlasu k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 160.

Příslušným orgánem k přezkumu veřejnoprávní smlouvy je orgán oprávněný řešit spor z této smlouvy ve smyslu § 169 odst. 1 SŘ, kterým je buď Ministerstvo vnitra<sup>35</sup>, krajský úřad<sup>36</sup>, v případě veřejnoprávní smlouvy uzavřené podle § 162 SŘ správní orgán nadřízený smluvním stranám, resp. smluvní straně (správnímu orgánu, který uzavřel smlouvu subordinační) nebo správní orgán, který udělil souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi účastníky.

#### SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- Hendrych, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003
- Hrabák, J., Nahodil, T. Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami. Praha: ASPI, 2005
- Jemelka, L. Správní řád – porovnání starého a nového znění, tabulka. Právní rádce starosty, 2006, č. 16 a 17
- Jemelka, L., Břeň, J., Hruška, K., Tobek, I. Správní řád. Zákon č. 500/2004 Sb. (příručka). Praha: Institut pro místní správu Praha, 2005
- Jemelka, L., Břeň, J., Tobek, I. Průvodce novým správním řádem – e-learningový kurz. Praha: ASPI 2006
- Jemelka, L., Břeň, J., Tobek, I. Správní řízení vedené obcemi v oblasti sociálního zabezpečení – e-learningový kurz. Praha: Rentel 2007

<sup>29</sup> Zákon tak ponechává v diskreci smluvních stran určit si specifický důvod zrušení smlouvy. Z hlediska interpretace ovšem takový důvod bude třeba posuzovat restriktivně.

<sup>30</sup> Např. změnou legislativy.

<sup>31</sup> Kritické hodnocení tohoto ustanovení: *U procesů, jejichž převážná část je nesporných, písemných a neveřejných, a kde je účastník v nerovném postavení ke správnímu orgánu, je takové ustanovení jen těžko zdůvodnitelné.* Srov. VOPÁLKA V. Poznámka k prosazování veřejného zájmu podle nového správního řádu in Nový správní řád. ASPI, Praha 2005, s. 71.

<sup>32</sup> V takovém případě by musela být zrušena smlouva celá. Kolman předkládá zajímavou teoretickou úvahu nad problematikou nemožnosti oddělení *invalidních částí sevřeného kontraktu* a možností *amputace* vadného ustanovení. Srov. KOLMAN P. Problematika přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy z pohledu nového správního řádu. Právní fórum, 2005, č. 3, s. 87.

<sup>33</sup> Srov. Hlava XI částí druhé správního řádu.

<sup>34</sup> Lhůty podle § 96 a 97 SŘ jsou vázány na právní moc rozhodnutí a není je proto možné uplatnit u těch úkonů, které nejsou rozhodnutím a nelze u nich hovořit o právní moci.

<sup>35</sup> Pro koordinační smlouvy mezi krajem a jakýmkoli jiným subjektem, nebo koordinační smlouvy mezi obcemi s rozšířenou působností navzájem, popřípadě pro další koordinační smlouvy, pokud si projednání sporu z nich vzešlého vyhradí.

<sup>36</sup> Pro koordinační smlouvy mezi obcemi, které nejsou obcemi s rozšířenou působností.

- Ondruš, R. Průvodce úředníka novým správním řádem se vzory procesních postupů správních úřadů, Praha: Linde, 2006
- Rys, R. Veřejnoprávní smlouvy v teorii a praxi in Veřejná správa, 2006, č. 33
- Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S. Správní právo procesní. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2005
- Sládeček, V. Obecné správní právo. 1. vydání. Praha: ASPI 2005
- Vedral, J. Správní řád komentář. Praha: Bova Polygon 2006
- Vopálka, V. Nová úprava správního řádu in Sborník ASPI. Nový správní řád. Praha: ASPI 2005