

## VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY VE SVĚTLE SPRÁVNÍHO PRÁVA

*Doc. JUDr. et Mgr. Jan Brázda, Ph.D., Katedra práva v podnikání,  
Univerzita Jana Amose Komenského, Praha*

Na úseku veřejné správy je mnohdy nutno v rámci jednotlivých subjektů uzavřít smlouvy, které by upravovaly práva a povinnosti těchto subjektů, případně přenesly práva z jednoho subjektu veřejné správy na subjekt druhý. Takto se např. uzavírají smlouvy o výkonu pravomocí strážníků obecní policie na území jiné obce než té, ve které byla obecní policie zřízena.

Toto se činí tzv. veřejnoprávními smlouvami, tedy smlouvami jednotlivých subjektů, které působí na úseku veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy se využívaly sice dlouhodobě, ale až zákon č. 500/2004 Sb. upravil chybějící obecnou právní úpravu jak pro uzavírání, provádění změn a výpovědí veřejnoprávních smluv, tak rovněž pro přezkoumávání zákonnosti takových smluv, které na základě zvláštních zákonů mohou mít v řadě případů účinky správních aktů. Před vznikem zákona č. 500/2004 Sb. nebylo možno fakticky zajistit rozhodování sporů z takovýchto veřejnoprávních smluv. Rozhodování v podstatě neupravoval občanský soudní řád, který v § 7 odst. 1 konstatuje, že v občanském soudním řízení se projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, jež vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Tedy na rozhodování sporů v oblasti veřejné správy se občanský soudní řád nevztahuje. Rovněž rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv neupravuje ani soudní řád správní, který svoji věcnou příslušnost uvádí v § 4.

Zákonodárce proto při práci na zákoně č. 500/2004 Sb. do tohoto začlenil obecnou úpravu veřejnoprávních smluv, kde konstatoval i to, kdo řeší spory právě z těchto veřejnoprávních smluv.

Veřejnoprávní smlouva jako taková je ve smyslu § 159 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb. dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Za veřejné právo v tomto smyslu zákonodárce považuje správní právo, které společně s právem sociálního zabezpečení a právem životního prostředí vystupuje jako veřejné právo. Na tomto místě je nutné poznamenat, že sice zákon č. 500/2004 Sb. v § 1 odst. 1 uvádí, že tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, tudíž konstatuje zde procesní postavení tohoto zákona, ale veřejnoprávní smlouvy, které byly do tohoto zákona subsumovány v ustanoveních §§ 159 až 169 jsou víceméně hmotněprávní povahy. Vzhledem k tomu, že neexistuje jiná obecná právní úprava, je nutno vycházet z ust. § 1 odst. 2 citovaného zákona, kde je uvedeno, že tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

§ 159 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. – správního řádu uvádí, že veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným právem. Toto ustanovení se dotýká § 2 odst. 1 správního řádu, kde je uvedeno, že správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Rovněž je nutno vycházet i z § 168 správního řádu, kdy veřejnoprávní smlouva, nejde-li o veřejnoprávní smlouvu dle § 160, která se přímo dotýká práv nebo povinností třetí osoby, nabývá účinnost teprve v okamžiku, kdy s ní tato osoba vysloví písemný souhlas. Není-li tento souhlas získán, může správní orgán místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy. Tímto ustanovením zákonodárce chrání „třetí osoby“, které by v rámci veřejnoprávní smlouvy, byť by se jich dotýkala, neměly možnost vystoupit s jakýmkoliv opravným prostředkem tím, že zákonodárce stanoví, že v případě nesouhlasu třetí osoby správní orgán vydá rozhodnutí, v němž využije podkladů při přípravě veřejnoprávní smlouvy a proti tomuto rozhodnutí se třetí osoba jakožto dotčená osoba ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu může bránit opravným prostředkem.

Veřejnoprávní smlouva musí být v souladu s veřejným zájmem, což vyplývá i z ustanovení odst. 3 § 159 správního řádu, kde je uvedeno, že uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy. Zde je nutno upozornit na to, že zákonodárce se dopustil určité nepřesnosti, když konstatuje, že jednou stranou veřejnoprávní smlouvy je správní orgán, což není možné. Správní orgán nemá právní subjektivitu ani způsobilost k právním úkonům. Tuto může mít pouze konkrétní subjekt veřejné správy, za který správní orgán jedná a vystupuje a za který také veřejnoprávní smlouvu uzavírá. Je to např. stát, obec, kraj, případně jiná veřejnoprávní korporace. To vyplývá i z § 170 správního řádu, který konstatuje, že při uzavírání veřejnoprávních smluv, pokud to nevyklučuje povaha a účel veřejnoprávních smluv, se použijí přiměřeně některá ustanovení občanského zákoníku.

Při uzavírání veřejnoprávní smlouvy je důležité, že projev vůle učiněný v písemné formě, směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy, který je určen jedné nebo více určitým osobám, je návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy, jestliže je dostatečně určitý a vyplývá z něj vůle toho, kdo návrh činí, být jím v případě jeho přijetí vázán. Návrh smlouvy ve smyslu § 163 odst. 2 správního řádu působí od doby, kdy dojde osobě, které je určen. Návrh smlouvy může navrhovatel smlouvy zrušit, dojde-li projev o zrušení osobě, které je určen, dříve nebo alespoň současně s návrhem smlouvy; to platí, i když je návrh smlouvy neodvolatelný.

Návrh smlouvy zaniká dle ust. § 163 odst. 3 správního řádu:

- a) uplynutím lhůty, která v něm byla pro přijetí určena, pokud v ní návrh smlouvy nebyl přijat,
- b) pokud nebyla určena lhůta pro přijetí uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované veřejnoprávní smlouvy a k rychlosti prostředků, které navrhovatel smlouvy použil pro zaslání návrhu smlouvy nebo
- c) okamžikem, kdy projev o odmítnutí návrhu smlouvy dojde navrhovateli smlouvy.

Zájemci mohou být k předložení návrhu smlouvy nebo k přijetí návrhu smlouvy vyzváni způsobem uvedeným v § 146 odst. 2.

Formální náležitosti veřejnoprávní smlouvy upravuje § 164, který hned v prvním odstavci kogentní normou ukládá, že smlouva musí být uzavřena písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině. Z těchto ustanovení jak § 163, tak § 164, je zřejmé, že se jedná spíše o hmotněprávní ustanovení, jak jsme již uvedli shora.

Zákon č. 500/2004 Sb. na rozdíl od předcházející právní normy upravuje i řešení sporů, které mohou vyplynout z uzavřené veřejnoprávní smlouvy.

§ 169 uvádí, že spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje:

- a) Ministerstvo vnitra, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a je-li alespoň jednou ze smluvních stran kraj nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností; Ministerstvo vnitra věc projedná s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem,
- b) příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra,
- c) správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, jde-li o jinou veřejnoprávní smlouvu podle § 160; není-li takového správního orgánu, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám,
- d) správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161, nebo
- e) správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 162.

Proti rozhodnutí vydanému podle shora uvedených ustanovení nelze podat odvolání ani rozklad.

Z uvedeného vyplývá, že proti rozhodnutí správního orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podávat řádné opravné prostředky. V případě, že by řádný opravný prostředek přesto byl podán, musí s ním být naloženo jako s opravným prostředkem nepřípustným dle § 81 odst. 1, § 88 odst. 1 a § 92 odst. 1 správního řádu.

Pokud je vydáno pravomocné rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy, je možné podat správní žalobu v případě, že účastník smlouvy bude tvrdit, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti.

V tom případě by žaloba byla v souladu s věcnou působností správních soudů tak, jak uvádí § 4 zák. 150/2002 Sb. – soudní řád správní, neboť soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávního celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

Zde je nutno ještě uvést, že zákon nevylučuje použití mimořádných opravných prostředků, tedy přezkumného řízení nebo obnovy řízení, které lze uplatnit za podmínek stanovených v ustanoveních správního řádu. Pokud by byly splněny podmínky, není vyloučeno ani nové rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu.

Veřejnoprávní smlouvy jsou důležitým nástrojem na úseku veřejné správy mezi jednotlivými subjekty, kdy na jejich podkladě vznikají nová práva či povinnosti. Na tyto veřejnoprávní smlouvy ovšem nelze použít ustanovení o výkonu rozhodnutí ve správním řízení, neboť veřejnoprávní smlouva nemá charakter exekučního titulu. Povinnosti, které vyplývají z veřejnoprávní smlouvy, lze vynutit prostřednictvím výkonu rozhodnutí až na základě rozhodnutí o sporech z veřejnoprávní smlouvy tak, jak uvádí § 169 správního řádu.

Právní úprava veřejnoprávních smluv je, jak jsme již uvedli, právní úpravou obecnou. Veřejnoprávní smlouvy jsou obsaženy i v jiných zákonech a platí zde ust. § 1 odst. 2 správního řádu, kde je uvedeno, že správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

#### Použitá literatura:

Horzínková, E., Novotný, V.,: Správní právo procesní. 4. vydání Praha: Leges, 2012,  
Vedral, J., Správní řád komentář, Praha 2006, 2012, BOVA POLYGON Praha  
2006,2012

Správní řád – zákon 500/2004 Sb.

Soudní řád správní – zákon č. 150/2002 Sb.