



SPRÁVNÍ PRÁVO VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY

JUDr. Barbora Košinárová, Ph.D.
Katedra veřejného práva a veřejné správy



I. ÚVOD DO PROBLEMATIKY



□ Úvodní rámec

Veřejnoprávní smlouvy představují relativně moderní nástroj výkonu veřejné správy, který umožňuje určitou míru flexibility, spolupráce a participace, a zároveň zachovává ochranu veřejného zájmu.

- **Z právně-teoretického hlediska jde o specifický správněprávní institut, který rozšiřuje tradiční model jednostranného autoritativního rozhodování veřejné správy.**

□ Definice veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, jehož účelem je upravovat veřejnoprávní vztahy – tedy vztahy, v nichž vystupuje orgán veřejné moci při výkonu veřejné správy a které jsou podřízeny právu veřejnému, nikoliv soukromému.

- **➤ Právní základ: veřejnoprávní smlouvy jsou výslovně upraveny v § 159 až § 170 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů**

☐ **Veřejnoprávní smlouva vs. jiné instituty**

• ☐ **Veřejnoprávní smlouva × individuální správní akt:**

- Zatímco správní akt je jednostranný nástroj veřejné moci, veřejnoprávní smlouva vychází z dohody mezi subjekty.

☐ **Veřejnoprávní smlouva × soukromoprávní smlouva:**

Zásadní rozdíl spočívá v právní povaze upraveného vztahu.

Soukromoprávní smlouva (např. kupní) se řídí občanským zákoníkem a vychází z rovnosti stran.

Veřejnoprávní smlouva vzniká v rámci veřejné správy a je podřízena správnímu právu.

- ➤ **Důležitý bod: veřejnoprávní smlouva není hybridem mezi veřejným a soukromým právem – je plnohodnotně veřejnoprávním institutem, podléhá správněprávním pravidlům, kontrole a přezkumu.**

- **Význam veřejnoprávních smluv ve veřejné správě**
 - **Zajišťují efektivitu** – např. dohody mezi obcemi o sdílení přenesené působnosti
 - **Podporují spolupráci** – mezi územními samosprávami či mezi veřejnou správou a soukromými subjekty (např. sociální služby)
 - **Zvyšují legitimitu rozhodování** – zapojení druhé strany do rozhodovacího procesu
 - **Veřejnoprávní smlouvy tedy představují alternativní, ale rovnocennou formu výkonu veřejné správy, která nepopírá, ale doplňuje tradiční model veřejné moci.**

□ **Shrnutí na závěr této části:**

1. Veřejnoprávní smlouvy jsou upraveny ve správním řádu jako zvláštní forma výkonu veřejné správy.
2. Nejde o soukromoprávní smlouvy – právní režim je výlučně veřejnoprávní.
- 3. Slouží tam, kde je vhodnější spolupráce a dohoda než jednostranné rozhodnutí.**
- 4. Jejich uzavírání je vázáno na zákonem vymezené případy a musí být v souladu s veřejným zájmem.**

II. DRUHY VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV



□ Úvod: systematika dle správního řádu

Správní řád v § 160–162 rozeznává tři základní typy veřejnoprávních smluv, a to na základě povahy vztahu mezi smluvními stranami:

1. Koordinační veřejnoprávní smlouvy

2. Subordinační veřejnoprávní smlouvy

3. Veřejnoprávní smlouvy nahrazující správní rozhodnutí

- Tyto typy se od sebe liší postavením smluvních stran, účelem i důsledky uzavření.

1. Koordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 160 SŘ)

Definice:

Koordinační smlouvy uzavírají rovnocenné subjekty veřejné správy, typicky mezi sebou orgány veřejné správy – tedy subjekty na stejné úrovni, bez vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

Cíl:

Zajištění efektivní spolupráce, koordinace výkonu veřejné správy, sdílení agend, sjednocení postupu apod.

Typické subjekty:

- **Obce**
- **Kraje**
- **Úřady státní správy**
- **Správci infrastruktury, např. ŘSD a kraj**

Příklad z praxe:

Dvě obce uzavírají smlouvu o společném provozování stavebního úřadu, případně dohodu o společném školském obvodu. Dále o sloučení obcí, o připojení obce k jiné obci, o změně hranic obce,...

Zvláštnost:

- **Tyto smlouvy nevyžadují schválení nadřízeným orgánem, ale musí být v souladu se zákonem, jinak hrozí jejich neplatnost.**

2. Subordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 161 SŘ)

Definice:

Smlouvy uzavírané mezi orgánem veřejné správy a nepodřízeným subjektem, tedy fyzickou nebo právnickou osobou, kdy se správní orgán snaží naplnit veřejný zájem za součinnosti jiného subjektu.

Cíl:

Zajištění spoluúčasti na výkonu veřejné správy, zejména při zajišťování veřejných služeb či agend, kde by jinak bylo třeba vydávat rozhodnutí.

Příklady z praxe:

- Obec uzavírá smlouvu s neziskovou organizací o poskytování sociálních služeb.
- Kraj uzavírá smlouvu s právnickou osobou o poskytování zdravotnické záchranné služby v některých oblastech. Dohody o vytvoření pracovního místa, smlouvy o přepravě.

Právní účinek:

Smlouva nevytváří vztah rovnosti – správní orgán zůstává veřejnoprávním subjektem, ale výkon veřejné agendy je přenášen na smluvního partnera.

Pozor:

- Tyto smlouvy často podléhají schválení nadřízeného správního orgánu – jinak může být smlouva neplatná (§ 169 SŘ).

3. Veřejnoprávní smlouvy nahrazující správní rozhodnutí (§ 162 SŘ)

Definice:

Smlouvy, které mají přímo nahradit správní akt, tedy formálně neprobíhá správní řízení, ale místo rozhodnutí se uzavírá smlouva.

Cíl:

Zvýšit efektivitu a flexibilitu správního rozhodování tam, kde zákon umožňuje smluvní úpravu místo rozhodnutí.

Podmínka:

Pouze tehdy, pokud to výslovně stanoví zákon! Není-li zákonná opora, není možné rozhodnutí nahradit smlouvou.

Příklady:

- Zákon o sociálních službách: smlouva o poskytování sociální služby, která zároveň představuje schválení určitého nároku. Dohoda o převedení dobývacího prostoru
- Stavební zákon: smlouva o parcelaci, která nahrazuje rozhodnutí o dělení pozemku

Právní účinky:

- Stejně jako u rozhodnutí ve správním řízení
- Smlouva je exekučně vykonatelná
- Může být napadnutelná žalobou dle § 65 s. ř. s.

□ Shrnutí – Druhy veřejnoprávních smluv podle správního řádu

Veřejnoprávní smlouvy se dělí do tří základních typů podle § 160–162 správního řádu:

1. Koordinační veřejnoprávní smlouvy

- Uzavírají je dva nebo více orgánů veřejné správy.
- Vztah mezi stranami je rovnocenný (žádná podřízenost).
- Slouží ke spolupráci, koordinaci činností a sjednocení postupu.
- Např. dvě obce uzavřou dohodu o provozování společného stavebního úřadu.
- Nepodléhají schvalování nadřízeným orgánem.

2. Subordinační veřejnoprávní smlouvy

- Uzavírá je orgán veřejné správy s fyzickou nebo právnickou osobou, která není správnímu orgánu podřízená.
- Vztah je nerovný, veřejná správa zůstává v pozici autority.
- Cílem je zajistit výkon veřejné správy za účasti jiné osoby, např. v oblasti veřejných služeb.
- Např. smlouva mezi obcí a neziskovou organizací o poskytování sociálních služeb.
- Obvykle podléhá schválení nadřízeného orgánu – jinak může být smlouva neplatná.

3. Veřejnoprávní smlouvy nahrazující správní rozhodnutí

- Smlouvy, které nahrazují formální správní akt.
- Jsou možné pouze tehdy, pokud to výslovně umožňuje zákon.
- Cílem je zjednodušení rozhodování a zvýšení flexibility.
- Např. smlouva o poskytování sociální služby podle zákona o sociálních službách.
- Mají právní účinky jako správní rozhodnutí a mohou být napadnutelné soudní žalobou.
- Podléhají zákonem stanovenému režimu přezkumu.

III. PODMÍNKY PLATNOSTI A NÁLEŽITOSTI VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV



□ Úvodní kontext

Veřejnoprávní smlouva – stejně jako jakýkoli jiný právní úkon – musí splňovat určité podmínky platnosti, jinak může být neúčinná, neplatná nebo dokonce nicotná.

- **Na rozdíl od soukromoprávní smlouvy je veřejnoprávní smlouva podřízena pravidlům veřejného práva, což znamená, že kromě obecných náležitostí musí být vždy v souladu se zákonem a veřejným zájmem.**

□ 1. Subjekty veřejnoprávní smlouvy

Nejprve je potřeba identifikovat, kdo může veřejnoprávní smlouvu uzavřít.

- **Na jedné straně obvykle orgán veřejné správy, tj. subjekt vykonávající veřejnou správu (např. obec, kraj, ministerstvo, státní fond).**
- **Na druhé straně může stát:**
 - jiný veřejnoprávní subjekt (v případě koordinační smlouvy),
 - fyzická či právnická osoba (v případě subordinační nebo nahrazující smlouvy).
- **Každý subjekt musí mít oprávnění k uzavření smlouvy, vyplývající ze zákona nebo jiného právního předpisu.**
- **Např. obec může uzavírat veřejnoprávní smlouvy v rámci své samostatné nebo přenesené působnosti – ale vždy v mezích zákona o obcích a správního řádu.**

□ 2. Forma veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouvy musí být uzavřeny v písemné formě.

- **To platí bez výjimky – ústní dohoda nemá žádné právní účinky.**
- **Forma slouží k právní jistotě a k možnosti kontroly – např. při přezkumu nadřízeným orgánem nebo soudem.**

Náležitosti formální stránky smlouvy obvykle zahrnují:

- označení smluvních stran včetně právního titulu oprávnění k uzavření smlouvy,
- vymezení předmětu a účelu smlouvy,
- stanovení práv a povinností,
- dobu trvání nebo podmínky ukončení,
- podpisy oprávněných osob.

3. Obsahové náležitosti a soulad se zákonem

Každá veřejnoprávní smlouva musí být v souladu se zákonem a právním řádem jako celkem, jinak je absolutně neplatná (§ 169 SŘ).

To znamená:

- **Smlouvou nelze obcházet zákon, ani zákonná omezení kompetencí veřejné správy.**
- **Smlouva nesmí být uzavřena v rozporu s veřejným pořádkem nebo dobrými mravy.**
- **Příklad porušení:**
Obec uzavře smlouvu, kterou převede některé správní činnosti na soukromou firmu – aniž by pro to měla oporu v zákoně. Taková smlouva je neplatná.

□ 4. Schvalování nadřízeným správním orgánem (§ 168 SŘ)

V určitých případech (zejména u subordinačních smluv a smluv nahrazujících rozhodnutí) je povinné schválení veřejnoprávní smlouvy nadřízeným správním orgánem.

- **Pokud zákon nebo správní řád stanoví, že k uzavření smlouvy je třeba schválení, bez něj smlouva nenabývá platnosti.**
- **Nadřízený správní orgán přezkoumává především:**
 - zákonnost,
 - soulad s veřejným zájmem,
 - ochranu práv třetích osob.
- **Bez tohoto schválení by smlouva neměla právní účinky, a v krajním případě by byla nicotná.**

□ 5. Možnost změny a zrušení smlouvy

I veřejnoprávní smlouva může být změněna nebo ukončena, ale pouze:

- **na základě dohody stran, nebo**
- **za zákonem stanovených podmínek, např. při závažném porušení smlouvy.**
- **V některých případech může být změna či zrušení podmíněno souhlasem nadřízeného orgánu – obdobně jako uzavření smlouvy.**

□ 6. Důsledky neplatnosti

Pokud smlouva:

- **nebyla uzavřena oprávněnými subjekty,**
- **nebyla schválena tam, kde to bylo třeba,**
- **je v rozporu se zákonem,**
- **→ pak je neplatná, a správní orgán může případně zahájit nové řízení či uplatnit jiné právní prostředky.**

□ **Shrnutí hlavních podmínek platnosti veřejnoprávní smlouvy:**

1. Oprávněné smluvní strany – subjekty s právní působností.
2. Písemná forma – obligatorní.
3. Obsah v souladu se zákonem a veřejným zájmem – nesmí obcházet zákon.
4. Schválení nadřízeným orgánem – pokud to stanoví zákon nebo správní řád.
5. Možnost změny/zrušení – jen za zákonem daných podmínek.
6. Neplatnost – automatická, pokud chybí výše uvedené podmínky.

**IV. KONTROLA A PŘEZKUM
VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV**



□ Úvod: proč kontrola veřejnoprávních smluv?

Veřejnoprávní smlouvy nejsou „soukromé dohody“, ale nástroje výkonu veřejné správy. Proto podléhají veřejnoprávní kontrole, která zajišťuje:

- **legalitu (soulad se zákonem),**
- **ochranu veřejného zájmu,**
- **ochranu práv třetích osob.**
- **Správní řád proto upravuje nejen proces uzavření smlouvy, ale také její kontrolu a přezkum, a to jak ex ante (předem), tak ex post (zpětně).**

- 1. Schvalování veřejnoprávní smlouvy nadřízeným správním orgánem (§ 168 SŘ)**
- Kdy je schválení potřeba:**
 - **Subordinační smlouvy a smlouvy nahrazující rozhodnutí často podléhají schválení nadřízeným správním orgánem.**
 - **Schválení je podmínkou platnosti – bez něj smlouva není účinná a nemá právní následky.**
- Účel schválení:**
 - **Zajištění, že smlouva:**
 - byla uzavřena oprávněnými subjekty,
 - je v souladu se zákonem,
 - neohrožuje veřejný zájem nebo práva třetích osob.
- Nadřízený orgán přezkoumává:**
 - **Pravomoc a působnost smluvních stran**
 - **Zákonnost obsahu smlouvy**
 - **Dodržení procesních pravidel**
 - **Možný dopad na třetí osoby**
 - **Bez schválení je smlouva neplatná, přestože byla formálně podepsána**

- **2. Přezkum veřejnoprávní smlouvy z moci úřední (§ 169 SŘ)**
- **Možnosti přezkumu:**
 - **Správní orgán (typicky nadřízený) může i následně přezkoumat veřejnoprávní smlouvu z moci úřední, pokud vznikne podezření, že:**
 - smlouva odporuje právnímu předpisu,
 - nebyla **platně** schválena,
 - byla uzavřena **bez oprávnění**.
- **Výsledek přezkumu:**
 - **Zrušení smlouvy (celé nebo částečně)**
 - **Prohlášení neplatnosti smlouvy**
 - **Zásah k ochraně veřejného zájmu nebo práv třetích osob**
 - □ **Takový zásah může mít zpětný účinek, což znamená, že některé úkony provedené na základě smlouvy mohou být následně neúčinné nebo nezákonné.**

- **3. Soudní přezkum veřejnoprávní smlouvy (§ 170 SŘ ve spojení se soudním řádem správním)**

Veřejnoprávní smlouvu je možné přezkoumat také v soudním řízení.

- **Kdo může podat žalobu:**

- **Dotčený účastník smlouvy**
- **Třetí osoba, která tvrdí, že smlouva zasahuje do jejích práv**
- **Veřejný ochránce práv, v některých případech (typicky v oblasti sociálních služeb)**

- □ **Typ žaloby:**

- **Žaloba proti nezákonnému zásahu (§ 82 s. ř. s.)**
- **Žaloba na určení neplatnosti veřejnoprávní smlouvy (dle § 170 SŘ)**

Soud přezkoumává:

- **Zda byly splněny zákonné podmínky pro uzavření smlouvy**
- **Zda je smlouva v souladu s právním řádem**
- **Zda smlouva nezasáhla do práv žalobce**

□ 4. Zrušení a změna veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouvu lze zrušit:

- **dohodou smluvních stran – pokud to zákon umožňuje,**
- **výpovědí nebo odstoupením, je-li to ve smlouvě výslovně uvedeno,**
- **zásahem nadřízeného orgánu v případě rozporu se zákonem,**
- **soudním rozhodnutím.**
- **Ve všech těchto případech platí, že veřejný zájem a právní jistota mají přednost.**

□ 5. Ochrana práv třetích osob

Veřejnoprávní smlouvy nesmí zasahovat do práv třetích osob bez jejich výslovného souhlasu (§ 167 odst. 2 SŘ).

Pokud k takovému zásahu dojde:

- **třetí osoba se může bránit žalobou,**
- **může se domáhat zrušení části smlouvy nebo její neplatnosti.**
- **Např. obec uzavře smlouvu, která omezuje vlastnické právo jiné osoby – aniž by s tím tato osoba souhlasila. Taková smlouva je v části nebo jako celek neplatná.**

- **Shrnutí hlavních bodů ke kontrole a přezkumu veřejnoprávních smluv:**
 - 1. Některé smlouvy vyžadují předchozí schválení nadřízeného správního orgánu (§ 168 SŘ) – bez něj jsou neplatné.**
 - 2. Nadřízený orgán může smlouvu přezkoumat i zpětně (§ 169 SŘ) a v případě nezákonnosti ji zrušit.**
 - 3. Veřejnoprávní smlouvu lze napadnout u správního soudu (§ 170 SŘ) – typicky žalobou na neplatnost nebo žalobou proti zásahu.**
 - 4. Smlouva nesmí zasahovat do práv třetích osob bez jejich souhlasu.**
 - 5. Změna a zrušení smlouvy je možná pouze za podmínek stanovených zákonem nebo smlouvou.**

DĚKUJI ZA POZORNOST

Jungmannova 17 | 110 00 Praha 1 | Česká republika
cevro.cz