

VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY JAKO NÁSTROJ PRO SPOLUPRÁCI OBCÍ

PUBLIC ADMINISTRATION CONTRACTS AS A TOOL FOR COOPERATION OF MUNICIPALITIES

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni
katedra správního práva
Sady Pětatřicátníků 14
306 14 Plzeň
kopeckym@ksp.zcu.cz, janmal@ksp.zcu.cz

Klíčová slova:

veřejnoprávní smlouva, obecní samospráva, spolupráce obcí, zákon o obcích

Keywords:

Public administration contract, municipal self-government, cooperation of municipalities, Act on Municipalities

Abstrakt:

Článek se zabývá problematikou veřejnoprávních smluv jako právního prostředku umožňujícího jednu z klíčových forem meziobecní spolupráce. Zaměřuje se na pojem a typologii veřejnoprávních smluv z doktrinárního hlediska i – zejména – ve světle jejich obecné (základní) právní úpravy obsažené ve správním řádu (včetně problematiky změny obsahu takových smluv, jejich přezkumu a řešení sporů z veřejnoprávních smluv) a aplikované na konkrétní příklady veřejnoprávních smluv uzavíraných v rámci meziobecní spolupráce. Pozornost je věnována především smluvním typům upraveným platnou právní úpravou zákona o obcích (obecního zřízení), příspěvek však zmiňuje i některé z příkladů vyplývajících ze zvláštních předpisů. Rozebrány jsou přitom jak příklady veřejnoprávních smluv uzavíraných za účelem vzájemné meziobecní spolupráce k zajištění úkolů spadajících do sféry samotné samosprávy (tzv. samostatné působnosti), tak i příklady smluv uzavíraných za účelem spolupráce v úkolech týkajících se nepřímé státní správy (tzv. přenesené působnosti).

Abstract:

The article deals with public administration contracts as a legal means enabling one of the key forms of inter-municipal cooperation. It focuses on the concept and typology of public administration contracts from the doctrinal point of view and – mainly – in the light of their general (basic) legal regulation contained in the Administration Code (including the issue of changing the content of such contracts, the review and resolution of disputes emerging from public administration contracts) and applied to specific examples of public administration contracts concluded within the framework of inter-municipal cooperation. The attention is paid mainly into contractual types established by current legislation of the Act on Municipalities (the Municipal Order), nevertheless the article also mentions some of the examples arising from special legal regulations. It analyzes as examples of public administration contracts concluded for the purpose of mutual inter-municipal cooperation ensuring tasks of the self-government

itself (i.e. independent competence) as well as examples of treaties concluded in order to cooperate within the tasks relating to the so-called indirect state administration (i.e. delegated competence).

Úvod

Z ústavní a zákonné úpravy vyplývá pro obce jako územní veřejnoprávní korporace řada úkolů, které tyto nemohou řešit izolovaně bez součinnosti s obcemi jinými, případně bývá zajišťování některých úkolů společně více obcemi pro dotčené obce efektivnější. Základním nástrojem spolupráce obcí jako samostatných právních subjektů je uzavírání smluv mezi nimi. Cílem článku je ukázat na možnosti veřejnoprávních smluv jako nástroje pro regulaci spolupráce obcí.

1) Pojem a typy veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouvy jsou institutem nejen doktrinárním, ale od přijetí nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění), resp. od nabytí jeho účinnosti 1. ledna 2006, který obsahuje v části páté (§ 159 až 170) jejich obecnou úpravu, již také pojmem legálním, resp. legálně definovaným.

Dle správní teorie je možno veřejnoprávní smlouvy chápat jako „smlouvy s veřejnoprávním prvkem“,¹ přičemž současná teorie je pak podle toho, o jaký prvek smlouvy se jedná, rozlišuje na veřejnoprávní smlouvy v užším a širším smyslu.

Veřejnoprávními smlouvami v užším smyslu jsou „...dvoustranné nebo vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva [u nichž] [a]lespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy.“² Veřejnoprávní prvek je zde zastoupen jak předmětem smlouvy, tak jejími subjekty (kontrahenty).

Tyto smlouvy se pak již tradičně dělí na tzv. smlouvy koordinační uzavírané mezi subjekty veřejné správy, jejichž předmětem je v nejobecnějším smyslu „zajišťování plnění úkolů, které vyplývají z výkonu veřejné správy“, a tzv. smlouvy subordinační uzavírané na straně jedné mezi subjektem veřejné správy a na straně druhé jejím nepodřízeným adresátem a jejichž předmětem je úprava (moderace) práv a povinností, které by jinak vznikly na základě vrchnostenského správního aktu³ vydaného ve správním řízení.

Veřejnoprávní smlouvy ve zmíněném širším smyslu však zahrnují i takové dvou- či vícestranné právní úkony (jednání), u nichž mohou na obou stranách figurovat osoby soukromoprávní, resp. osoby nevystupující jako subjekty veřejné správy. Onen veřejnoprávní prvek v tomto případě není zastoupen v prvku účastníků, je však obsažen v samotném předmětu smlouvy. Teorie totiž na veřejnoprávní smlouvy nahlíží z materiálního hlediska (podobně jako například na správní rozhodnutí), což znamená, že „K tomu, aby bylo možné smlouvu označit za veřejnoprávní, je třeba, aby šlo o smlouvu, kterou se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného (tedy správního) práva. Rozhodující pro pojímání určité smlouvy jako veřejnoprávní

¹ Stranou zde necháme známý terminologický problém spočívající v tom, že vhodnějším označením by zde zřejmě bylo „správněprávní smlouva“ jako smlouva se „správněprávním“ prvkem.

² STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 238.

³ KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006, str. 379, 384.

není to, jak je v právním předpise, který její uzavření předpokládá, označena, ale to, jaký je, resp. má být, její obsah, jímž musí být (aby šlo o veřejnoprávní smlouvu) založení, změna nebo zrušení práv a povinností v oblasti veřejného (správního) práva.⁴ Na druhou stranu je však ve vztahu k citovanému zdroji třeba zdůraznit, že zákon naopak může veřejnoprávní charakter smlouvy explicitně vyloučit, a to i navzdory materiálně chápané (či doktrinálně nazírané) právní povaze jejího obsahu, tj. uzavíraných práv a povinností.⁵

Materiální náhled na veřejnoprávní smlouvy respektuje i správní řád, který veřejnoprávní smlouvu definuje jako vícestranný úkon (dříve, do 31. prosince 2013, „právní úkon“), který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (§ 159 odst. 1 správního řádu). Radí tak mezi ně nejen smlouvy uzavírané mezi subjekty veřejné správy navzájem, tedy smlouvy koordinační (§ 160 správního řádu), a smlouvy uzavírané mezi správním orgánem a osobou, která by byla účastníkem správního řízení, namísto vydání správního rozhodnutí, tedy smlouvy subordinační (§ 161 správního řádu), ale i smlouvy uzavírané mezi těmi, kdo by byli účastníky správního řízení samotnými, tedy veřejnoprávní smlouvy mezi adresáty veřejné správy (§ 162 správního řádu).

Nový správní řád problematiku veřejnoprávních smluv sice nově kodifikuje, rozhodně ale není prvním předpisem, který by je upravoval. Již před jeho přijetím zde existovaly parciální právní úpravy, které uzavření veřejnoprávních smluv znaly a umožňovaly (byť tyto kontrakty nebyly vždy jako „veřejnoprávní smlouvy“ výslovně označovány). To platí jak pro veřejnoprávní smlouvy v užším, tak i pro ty v širším smyslu. Typickým příkladem oblasti, v níž se realizovalo především uzavírání koordinačních veřejnoprávních smluv, je pak zejména oblast územní (obecní) samosprávy, která tyto úkony uskutečňovala při výkonu své samostatné (slučování obcí, změny jejich hranic) i přenesené působnosti (kompetenční přesuny) podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, a to zejm. po novele provedené zákonem č. 313/2002 Sb. (dále také jen „obecní zřízení“).

2) Obec jako strana veřejnoprávní smlouvy

Specifika obce coby kontrahenta veřejnoprávní smlouvy vyplývají především z jejího právního postavení jako takového. Obce jsou subjekty veřejné správy, typově jde o veřejnoprávní korporace s vlastní právní subjektivitou samostatně vstupující do právních vztahů a nesoucí odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Při všem, co samosprávné obce činí, musejí respektovat nejen obecný požadavek naplňování veřejného zájmu, ale zároveň mít také na zřeteli maximu vyjádřenou zákonem o obcích, tedy že pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Tato východiska by měla být permanentně sledovanými hledisky při v zásadě jakékoliv (a zejm. pak samosprávné) činnosti obcí.

Pro uzavírání veřejnoprávních smluv je – podobně jako i u jiných právních jednání, resp. právních úkonů – klíčové, jakým způsobem dochází k utváření vůle těchto právnických osob a jakým způsobem je tato vůle následně projevena navenek. Nezbytným předpokladem zkoumání

⁴ VEDRAL, J. K právní povaze smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě. In KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.). *Nový správní řád a místní samospráva II*. Brno: MU, 2007, str. 201.

⁵ Viz například ustanovení § 8 odst. 5 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, v platném znění, který explicitně uvádí, že „Smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících není veřejnoprávní smlouvou.“

těchto procesů je tak poznání a pochopení organizační struktury obcí, resp. pravomocí a z nich vyplývajících funkcí jednotlivých obecních orgánů.

S určitou mírou zjednodušení lze konstatovat, že při uzavírání veřejnoprávních smluv jsou klíčové především orgány vůle (tj. ty, které disponují působností uzavřít takovou smlouvu) a orgány reprezentující takovou vůli navenek (tj. ty, které vůli uzavřít smlouvu právně relevantně projevují navenek vůči ostatním smluvním stranám).

Orgánem, který zpravidla rozhoduje o uzavření veřejnoprávních smluv, je zastupitelstvo obce. Jde o nejvyšší orgán obce, jemuž náleží rozhodující oprávnění v oblasti samostatné působnosti. Rozhoduje ve věcech, které jsou mu vyhrazeny zákonem, stejně jako si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce (s výjimkou vyhrazených pravomocí rady obce).⁶

Naproti tomu orgánem, který reprezentuje vůli obce navenek, je starosta obce. Ten bude zpravidla tím, kdo zastupitelstvem schválenou veřejnoprávní smlouvu podepíše a vyjádří tím vůli obce vůči ostatním kontrahentům. Starostu zastupuje místostarosta, přičemž obec může mít i více místostarostů a zastupitelstvo jim může svěřit některé úkoly.

3) Případy veřejnoprávních smluv o spolupráci obcí

Jak již bylo uvedeno výše, spolupráce obcí prostřednictvím veřejnoprávních smluv je realizována především smlouvami koordinačními, přičemž stávající právní úprava počítá s tím, že v rámci smíšeného modelu veřejné správy v České republice disponují obce možností uzavírat tyto smlouvy pro zajištění spolupráce jak při výkonu jejich samostatné, tak i přenesené působnosti.

3.1 Veřejnoprávní smlouvy uzavírané k zajištění úkolů samostatné působnosti

Koordinační veřejnoprávní smlouvy uzavírané k zajištění úkolů v samostatné působnosti obcí je možno ve světle správního řádu členit do dvou podkategorií.

Tu první – převažující – naznačuje ustanovení § 160 odst. 6 správního řádu, když zakládá podmínku výslovného zákonného zmocnění k uzavření koordinačních veřejnoprávních smluv týkajících „... se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci.“ Je však třeba zdůraznit, „[n]e veškerá samostatná působnost územních samosprávních celků je výkonem veřejné moci ..., a proto ne všechny veřejnoprávní smlouvy uzavírané územními samosprávnými celky spadají do režimu ustanovení § 160 odst. 6.“⁷

Typickým příkladem takové koordinační veřejnoprávní smlouvy v samostatné působnosti jsou dohody týkající se území obcí – dohoda o sloučení obcí nebo dohoda o připojení obce k druhé obci (§ 19 a násl. obecního zřízení), stejně jako dohoda o změně hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce (§ 26 obecního zřízení).

Předpokladem platného uzavření dohody o sloučení obcí (nebo o připojení obce) je rozhodnutí zastupitelstev obou (všech) dotčených obcí a, je-li podán návrh na provedení místního referenda, i souhlasné rozhodnutí místního referenda konaného v obci, v níž byl podán návrh

⁶ KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2010, str. 226.

⁷ VEDRAL, J. Správní řád – Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA Polygon, 2012, str. 1267.

na jeho konání. Rozhodnutí zastupitelstev, na jejichž základě má být uzavřena smlouva obcí o sloučení nebo o připojení, případně rozhodnutí přijaté v místním referendu, se krajskému úřadu toliko oznamují.

Zákon v těchto případech podrobněji zvláště upravuje nezbytné náležitosti takových dohod. Jde o:

- vymezení data, k němuž se obce slučují (či se obec připojuje),
- v případě sloučení obcí název (nové) obce a sídlo jejích orgánů,
- určení právních předpisů vydaných slučovanými obcemi (nebo připojovanou obcí), které zůstanou v platnosti v celé (nové) obci po sloučení či připojení,
- výčet katastrálních území (nové) obce po sloučení či připojení a
- určení majetku, včetně finančních prostředků, práv a závazků, právnických osob a organizačních složek slučovaných obcí nebo připojované obce.

Právním nástupcem slučovaných obcí je obec vzniklá sloučením, v případě připojování obce je jím obec, která nezaniká. Tyto obce pak zašlou opis dohody o sloučení (o připojení) Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu, příslušnému katastrálnímu úřadu a příslušnému finančnímu úřadu. Ke sloučení obcí či připojení obce může dojít vždy jen k počátku kalendářního roku.

Dohoda o změně hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, je naproti tomu upravena nadmíru stručně. Jediné ustanovení § 26 obecního zřízení stanoví jen tolik, že tyto změny hranic musejí probíhat po předchozím projednání s příslušným katastrálním úřadem a uzavření takové dohody je třeba oznámit Ministerstvu financí, příslušnému katastrálnímu úřadu a finančnímu úřadu. Zákon nestanoví žádné speciální náležitosti takové dohody a její uzavření, resp. účinnost neomezuje na žádný konkrétní datum (počátek roku atp.). Stejně zde – pro jeho výslovnou absenci – nelze dovozovat nezbytnost konání místního referenda.

Komentářová literatura proto v této souvislosti správně dovozuje, že značná teozovitost úpravy tohoto typu koordinační veřejnoprávní smlouvy klade zvýšené požadavky na přesnost (například v úpravě soukromoprávních důsledků uzavření takové smlouvy) a úplnost dohody samotné.⁸

Veřejnoprávní povahu pak má třeba i smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí podle § 49 a násl. obecního zřízení. Součástí této smlouvy (nebo případně stanov svazku) obligatorně musí být také určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu dobrovolného svazku obcí (§ 49 odst. 5 obecního zřízení). Smlouva o vytvoření svazku obcí je zakladatelským právním jednáním (§ 122 občanského zákoníku), v němž se projevuje vůle obcí po vzájemné spolupráci vytvářené novou právní osobou – dobrovolným svazkem obcí.

Ze smluv zmíněných zvláštními zákony lze do této kategorie koordinačních veřejnoprávních smluv dále řadit například smlouvu o výkonu úkolů obecní policie. Podle § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, v platném znění, může obec, která nezřídila obecní policii, uzavřít s jinou obcí (v rámci téhož vyššího územního samosprávného celku), která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce

⁸ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 64.

vykonávat úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami této smlouvy. Zákon o obecní policii tak naplňuje požadavek správního řádu na zvláštní zákonné zmocnění, zároveň pak přichází ještě s dodatečnou podmínkou (v tomto případě správním řádem neznámou) v podobě nezbytnosti souhlasu krajského úřadu v přenesené působnosti s uzavřením takové smlouvy (§ 3a odst. 2 zákona o obecní policii).

Zákon o obecní policii pak speciálně (byť ne příliš odchylně od obecných požadavků) upravuje i obsahové náležitosti těchto smluv, mezi něž patří:

- označení smluvních stran (obcí, které smlouvu uzavřely),
- určení rozsahu úkolů, které bude obecní policie na území obce, která ji nezřídila, vykonávat,
- den, od kterého bude obecní policie tyto úkoly vykonávat a
- způsob úhrady nákladů vzniklých s výkonem těchto úkolů.

Například metodika Jihomoravského kraje k uzavírání (některých) veřejnoprávních smluv nicméně nadto dovozuje, že tato smlouva by měla mít – kromě výše uvedených náležitostí – určenu i dobu svého trvání.⁹ Činí tak zřejmě z toho důvodu, že veřejnoprávní smlouvu uzavřenou na dobu neurčitou, v níž by nebyla výslovně (a přesně) upravena vypověditelnost takové smlouvy, by jinak bylo možno vypovědět jen ze zákonem taxativně stanovených důvodů.¹⁰

Specifickou variantou veřejnoprávní smlouvy uzavírané v záležitostech týkajících se obecní policie je pak dle § 3b zákona o obecní policii relativně nová¹¹ možnost starosty obce (výjimečně tedy nikoliv zastupitelstva), na jejímž území je vyhlášen krizový stav, uzavřít veřejnoprávní smlouvu se starostou jiné obce o poskytnutí strážníků obecní policie. Přestože i uzavírání této smlouvy ve světle § 8 obecního zřízení patří do sféry samostatné působnosti¹² (neboť zákon o obecní policii ji nesvěřuje do přenesené působnosti obcí, resp. starosty), je třeba zdůraznit, že ve smyslu § 39a zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon, v platném znění působnosti stanovené podle tohoto zákona (včetně řešení krizového stavu) jsou obecně řazeny do působnosti přenesené.

I pro tyto smlouvy jsou (kromě těch obecných) stanoveny i některé zvláštní náležitosti, mezi něž patří zejména:

- označení smluvních stran (obcí, jejichž starostové smlouvu uzavřeli),
- právní titul uzavření smlouvy,
- počet poskytnutých strážníků obecní policie určených k plnění smluvených činností,
- časový úsek, na který jsou strážníci poskytnuti,
- vymezení úkolů, pro něž jsou strážníci poskytnuti.

⁹ Krajský úřad Jihomoravského kraje. Uzavírání veřejnoprávních smluv dle ustanovení § 160 odst. 5 a § 160 odst. 6 správního řádu, str. 5. Zdroj: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=206129&TypeID=7>.

¹⁰ Srov. § 166 odst. 2 a § 167 odst. 1 správního řádu.

¹¹ Zavedená novelou č. 274/2008 Sb. s účinností od 1. ledna 2009.

¹² Viz také JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář. 4. vydání*. C. H. Beck, Praha, 2013, str. 680.

Do druhé kategorie koordinačních veřejnoprávních smluv uzavíraných k zajištění úkolů samostatné působnosti pak budou ty smlouvy, jejichž předmětem není plnění úkolů při výkonu veřejné moci a které tak nespádají pod režim § 160 odst. 6 správního řádu, který k jejich uzavření vyžaduje zvláštní zákonné zmocnění.

3.2 Veřejnoprávní smlouvy uzavírané k zajištění úkolů přenesené působnosti

Správní řád i pro (resp. zejména pro) veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon přenesené působnosti, tedy nepřímé státní správy, stanoví podmínku, že tyto mohou být uzavírány pouze na základě zvláštního zákonného zmocnění a navíc jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

Dle obecního zřízení pak můžeme mezi tyto smlouvy řadit zejména koordinační veřejnoprávní smlouvu, již mohou podle § 63 obecního zřízení uzavřít obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, za tím účelem, aby orgány jedné obce vykonávaly přenesenou působnost (nebo její část) pro orgány druhé obce, která je účastníkem takové smlouvy. Podmínkou je, že předmětem takové smlouvy může být pouze výkon takových úkolů přenesené působnosti, které jsou vlastní oběma (všem) smluvním obcím. K uzavření takové smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.

Kromě označení smluvních stran a doby trvání smlouvy patří mezi nezbytné náležitosti i vymezení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány jedné obce vykonávat pro orgány jiné obce a určení způsobu úhrady nákladů spojených s takovým výkonem.

Podobným případem je pak i koordinační veřejnoprávní smlouva uzavíraná podle § 66a obecního zřízení mezi dvěma (či více) obcemi s rozšířenou působností (vykonávající působnost ve správním obvodu téhož krajského úřadu) o tom, že obecní úřad jedné takové obce bude vykonávat přenesenou působnost (nebo její část) pro obecní úřad jiné obce, která je účastníkem takové smlouvy. K uzavření takové smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra. Požadavky na její obsahové náležitosti jsou v zásadě totožné s těmi, které jsou předepsány pro předchozí typ smluv uzavíraných v přenesené působnosti.

Mezi zvláštní právní úpravy, explicitně umožňující uzavření dalších koordinačních veřejnoprávních smluv v přenesené působnosti, pak patří třeba i správní řád. Podle jeho ustanovení § 26 odst. 3 může obec, jejíž orgán je správním orgánem, uzavřít koordinační veřejnoprávní smlouvu s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo, o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podobně pak například podle § 37 odst. 7 správního řádu mají titíž kontrahenti možnost uzavřít koordinační veřejnoprávní smlouvu o provozování elektronické adresy podatelny.

Výčet veřejnoprávních smluv, jejichž smluvními stranami jsou samosprávné obce a jejichž předmětem je vzájemná spolupráce v některé z oblastí, jíž se obce zabývají, zde samozřejmě není úplný. Platné právo zná řadu dalších příkladů, jimž by bylo možno se věnovat, mnohé z nich pak alespoň rámcově vyjmenovává například odborná literatura.¹³

4) Vznik veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi

¹³ Kopecký, 2010, op. cit., str. 310, 311.

Orgánem obce, který rozhoduje o vzniku veřejnoprávní smlouvy, v níž má být obec smluvní stranou, resp. který schvaluje text jejího návrhu, je zpravidla zastupitelstvo obce. Obecní zřízení stanoví pravomoc zastupitelstva obce rozhodovat ve věcech samostatné působnosti obce tak, že mu některé věci k rozhodování přímo vyhrazuje (zejm. v § 84 odst. 2), a dále dává zastupitelstvu možnost, aby si vyhradilo další pravomoc v samostatné působnosti obce, mimo pravomoc vyhrazenou radě obce v § 102 odst. 2. Do samostatné působnosti obce se řadí nejen záležitosti schvalování veřejnoprávních smluv uzavíraných k zajištění úkolů obce v samostatné, ale i k zajištění úkolů přenesené působnosti, týkají-li se spolupráce obcí.

Obecní zřízení vyhrazuje zastupitelstvu obce schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí [§ 84 odst. 2 písm. j)], nelze pochybovat o tom, že do této skupiny pravomoci zastupitelstva náleží i rozhodování o schválení dohody o připojení obce. Dále je zastupitelstvu vyhrazeno rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi [§ 84 odst. 2 písm. p)] – do této oblasti se řadí mj. schvalování smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí.

Zákon nestanoví obecné pravidlo, že by mělo zastupitelstvo obce schvalovat všechny veřejnoprávní smlouvy, jejichž stranou je obec a které se týkají široce chápané spolupráce s jinými obcemi (i nad rámec toho, co chápe spoluprací mezi obcemi § 46 an. obecního zřízení). Zastupitelstvo obce si však může i tuto pravomoc dle § 84 odst. 4 obecního zřízení vyhradit. Jevilo by se např. zvláštní, aby o uzavření veřejnoprávní smlouvy o vykonávání úkolů obecní policie na území obce, která obecní policii nezřídila, podle § 3a zákona o místní policii rozhodovala rada obce v rámci své (zbytkové) pravomoci zabezpečovat rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti (§ 102 odst. 3 obecního zřízení), když obecní zřízení stanoví, že o zřízení a zrušení obecní policie rozhoduje zastupitelstvo obce [§ 84 odst. 2 písm. o)], ale ani obecní zřízení, ani zákon o obecní policii nestanoví, že by smlouvu o vykonávání úkolů obecní policie mělo schvalovat zastupitelstvo obce (ani té, jejíž obecní policie bude vykonávat úkoly obecní policie na území jiné obce, ani té obce, na jejímž území bude taková obecní policie působit).

Schvalování veřejnoprávní smlouvy radou obce, popř. v obcích, kde není rada obce zřízena, starostou obce, však nelze v těch případech, kdy zákon přímo nesvěřuje schvalování veřejnoprávních smluv do rozhodovací pravomoci zastupitelstva, vyloučit. Jak již bylo zmíněno, veřejnoprávní smlouvu podle § 3b zákona o obecní policii o poskytnutí strážníků na území obce, kde je vyhlášen krizový stav, uzavírají přímo starostové dotčených obcí (a nevyžaduje se tedy předchozí schválení zastupitelstvem či radou obce).

Projev vůle obce k uzavření veřejnoprávní smlouvy, ať už její návrh nebo přijetí jejího návrhu, projevuje za obec jako veřejnoprávní korporaci navenek ten, kdo ji zastupuje. Tomu předchází schválení veřejnoprávní smlouvy ze strany příslušného orgánu obce (zastupitelstva obce, popř. rady obce – viz výše), případně též kladný výsledek přijatý v místním referendu. Obec zastupuje navenek starosta (§ 103 odst. 1 obecního zřízení), případně by mohl obec zastupovat místostarosta, pokud zastupuje starostu (§ 104 odst. 1 obecního zřízení).

Veřejnoprávní smlouva musí být uzavřena písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině (§ 164 odst. 1 správního řádu), takže na jedné listině obsahující text veřejnoprávní smlouvy bude nezbytný podpis osob zastupujících příslušné dotčené obce. Správní řád řeší otázku, kterým okamžikem je veřejnoprávní smlouva uzavřena – s ohledem na § 164 odst. 2 a 3 přicházejí do úvahy tyto varianty:

- a) jsou-li smluvní strany (tedy zde osoby zastupující všechny příslušné obce) přítomny současně a není-li k uzavření veřejnoprávní smlouvy potřebný souhlas správního orgánu, okamžikem připojení podpisu poslední smluvní strany;
- b) nejsou-li smluvní strany přítomny současně a není-li k uzavření veřejnoprávní smlouvy potřebný souhlas správního orgánu, okamžikem, kdy návrh veřejnoprávní smlouvy opatřený podpisy ostatních osob, jimž byl určen (podpisy osob zastupujících ostatní obce, které mají být smluvní stranou), dojde navrhovateli veřejnoprávní smlouvy;
- c) jestliže zákon stanoví, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu (např. krajského úřadu k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 3a zákona o obecní policii o vykonávání úkolů obecní policie na území jiné obce či podle § 63 obecního zřízení o vykonávání přenesené působnosti nebo její části orgány jedné obce pro orgány jiné obce nebo Ministerstva vnitra podle § 66a obecního zřízení o vykonávání přenesené působnosti nebo její části obecním úřadem jedné obce s rozšířenou působností pro obecní úřad jiné obce s rozšířenou působností), je smlouva uzavřena [poté, co nastane okolnost podle písm. a) či b)] dnem, kdy souhlas správního orgánu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy nabude právní moci.

V případech veřejnoprávních smluv týkajících se spolupráce obcí, k nimž je nezbytný souhlas příslušného správního orgánu [krajského úřadu či Ministerstva vnitra – viz výše písm. c)], rozhoduje tento správní orgán o vydání takového souhlasu, na základě žádosti alespoň jedné smluvní strany veřejnoprávní smlouvy, rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Na vydání souhlasu není právní nárok, na druhou stranu by příslušný správní orgán měl řádně odůvodnit, z jakého důvodu případně souhlas neudělil.

5) Změna obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy

Zákonná úprava správního řádu stanoví v § 166 a 167 obecná pravidla pro možnost změny obsahu veřejnoprávní smlouvy, výpověď veřejnoprávní smlouvy a pro podání návrhu na její zrušení. Ustanovení § 165 správního řádu pak stanoví pravidla pro postup zrušení veřejnoprávní smlouvy z úřední moci příslušným správním orgánem, byla-li veřejnoprávní smlouva uzavřena v rozporu se zákonem. V případě veřejnoprávních smluv týkajících se územních změn, pokud se již tyto změny uskutečnily (došlo ke sloučení obcí, připojení obce nebo ke změně hranic), lze dovodit, že již tyto zásahy do veřejnoprávní smlouvy nepřicházejí do úvahy. I v případě veřejnoprávní smlouvy, na jejímž základě byl zapsán do rejstříku dobrovolných svazků obcí a nabyt právní osobnost dobrovolný svazek obcí, se přednostně uplatní zákonná úprava obecního zřízení, zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, občanského zákoníku a dalších předpisů, které upravují činnost a možnost zániku této právnické osoby.

Změnit obsah veřejnoprávní smlouvy lze jen písemnou dohodou smluvních stran; bylo-li k uzavření smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, je tohoto souhlasu třeba i k uzavření této dohody.

Veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou a jen tehdy, jestliže to bylo ve smlouvě smluvními stranami dohodnuto a jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta.

Ke zrušení veřejnoprávní smlouvy může dojít ze zákonem stanovených důvodů (viz § 167 odst. 1 správního řádu). Podá-li smluvní strana z takového důvodu návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy a ostatní strany s ním vysloví souhlas, veřejnoprávní smlouva zaniká dnem, kdy písemný souhlas poslední ze smluvních stran došel smluvní straně, která návrh podala. Pokud bylo k uzavření veřejnoprávní smlouvy třeba souhlasu správního orgánu, vyžaduje se jeho souhlas i ke zrušení veřejnoprávní smlouvy. Pokud některá ze stran se zrušením veřejnoprávní

smlouvy nesouhlasí, může o zrušení veřejnoprávní smlouvy na žádost smluvní strany, která podala návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy, rozhodnout příslušný správní orgán (v případě koordinačních smluv, jejichž smluvními stranami jsou obce s rozšířenou působností, půjde o Ministerstvo vnitra, v případě dalších koordinačních smluv mezi obcemi půjde o krajský úřad, nepřevezme-li věc Ministerstvo vnitra) – k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv pak dochází postupem podle § 141 správního řádu o sporném řízení.

Ke zrušení veřejnoprávní smlouvy může dojít i postupem příslušného správního orgánu (v případě námi sledovaných smluv krajského úřadu či Ministerstva vnitra) z úřední moci z důvodu, že veřejnoprávní smlouva byla uzavřena v rozporu s právními předpisy. Ke zrušení by v takovém případě mohlo dojít rozhodnutím vydaným po provedeném správním řízení, při němž by se postupovalo obdobně podle ustanovení o přezkumném řízení.

Závěr

Ke spolupráci, která má právní důsledky, dochází zpravidla na základě smluvního vztahu spolupracujících osob. Nejinak je tomu v případě, kdy spolupracují mezi sebou obce jako územní veřejnoprávní korporace. Týká-li se jejich spolupráce zajišťování výkonu zákonem svěřené působnosti, bude forma jejich spolupráce založena na smlouvách označovaných jako veřejnoprávní. Oproti smlouvám uzavíraným v režimu práva soukromého je pro ně typická kogentnost právní úpravy, výraznější regulace pro možnost uzavírání takových smluv, způsob jejich uzavírání a jejich obsah. V článku jsme se pokusili ukázat na stěžejní otázky veřejnoprávních smluv, jejichž smluvními stranami jsou právě obce při vzájemné spolupráci.

Použitá literatura:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2012
- [2] JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář. 4. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013
- [3] KADEČKA, S. a kol. *Správní řád.* Praha: ASPI, 2006
- [4] KADEČKA, S., KLIKOVÁ, A., VALACHOVÁ, K. (eds.): *Nový správní řád a místní samospráva II,* Brno, MU, 2007
- [5] KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva.* Praha: Wolters Kluwer, 2010
- [6] KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015
- [7] VEDRAL, J. *Správní řád – Komentář. 2. vydání.* Praha: BOVA Polygon, 2012

Poděkování

Text byl zpracován v rámci projektu podpořeného Technologickou agenturou ČR, grantový projekt č. TD020323 „Strategické plánování obcí, měst a regionů: výzvy, problémy, možnosti řešení“.