

Metodika

k problematice uzavírání veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti podle zákona o obcích se souhlasem krajských úřadů

Záměr optimalizace systému veřejnoprávních smluv (VPS)

vzorová metodická pravidla včetně vybraných nejvhodnějších variant dalšího postupu

Ministerstvo vnitra

2019

Obsah

1) Úvod (str. 3)

- 1.1 Úvodem k materiálu „Metodika veřejnoprávních smluv“ (str. 3)
- 1.2 Úvodem k „Analýze optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti“ (str. 3)
- 1.3 Závěrečné shrnutí výsledků analytické studie z roku 2017 (str. 4)
- 1.4 Veřejná dostupnost informací o uzavřených veřejnoprávních smlouvách dálkovým přístupem (hodnocení situace v rámci analýzy v roce 2017) (str. 5)
- 1.5 Použití výsledků analytické studie pro další postup realizace implementačního plánu (str. 6)
- 1.6 Registr práv a povinností – adresy pracovišť orgánů veřejné moci (str. 7)

2) Optimalizace systému veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti (str. 8)

- 2.1 Vývoj veřejnoprávních smluv v působnosti Ministerstva vnitra (str. 8)
- 2.2 Zamyšlení nad VPS – potřebnost a účelnost (str. 9)
- 2.3 Přenášet celou agendu nebo jenom jednotlivé činnosti? (str. 10)
- 2.4 Efektivnost (effectiveness) (str. 13)
- 2.5 Mimořádnost a dočasnost zvoleného řešení (str. 14)
- 2.6 Popis současného stavu – veřejný zájem, nadužívání, nepřehlednost (str. 14)
- 2.7 Několik poznámek k VPS mezi obcemi s rozšířenou působností (str. 16)
- 2.8 Shrnutí (str. 17)

3) Metodické doporučení pro krajské úřady (str. 19)

- 3.1 Role krajského úřadu „Co se po krajských úřadech chce“ (str. 19)
- 3.2 Výsledky analytické studie z roku 2017 pro možnost nelegislativního řešení aneb „Jak by měly krajské úřady postupovat“ (str. 23)
- 3.3 Test potřebnosti – matice s kritérii aneb „Klasické pojetí principu proporcionality“ (str. 24)
- 3.4 Stručné shrnutí pravidel MV k uzavírání VPS na výkon přenesené působnosti (str. 25)

4) Závěr (str. 26)

1) Úvod

1.1 Úvodem k materiálu „Metodika veřejnoprávních smluv“

Záměr optimalizace systému veřejnoprávních smluv (dále též „VPS“) - metodická pravidla pro uzavírání VPS - je zpracován jako nelegislativní koncepční materiál, který především akcentuje výsledky zpracované „Analýzy optimalizace potřeby veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti“ včetně potřeby sběru dat o VPS – viz pilotní provoz „Seznamu VPS“ (a o realizaci souběžných změn při zavádění eSbírký a eLegislativy včetně Sbírký právních předpisů ÚSC a změn resp. rozšíření údajů evidovaných o VPS v RPP) potřebných pro metodické působení a případné legislativní změny. Je proto potřeba při dalším postupu vždy důsledně koordinovat veškeré aktivity v této oblasti, aby mohl být docílen tolik žádaný synergický efekt.

V rámci analýzy bylo zjištěno, že nezbytný souhlas krajského úřadu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy představuje v podstatě formální krok. V uvedeném přístupu lze tedy shledat nepochybné rezervy pro zkvalitnění celkového výkonu a obrazu veřejné správy, avšak je vysoce pravděpodobné, že změna přístupu nebude mít na počet uzavřených smluv na výkon přenesené působnosti prakticky žádný vliv.

Materiál „Metodika veřejnoprávních smluv“ proto obsahuje též bazální metodická pravidla pro uzavírání VPS včetně odkazů na vybrané nevhodnější varianty dalšího postupu.

1.2 Úvodem k „Analýze optimalizace potřeby veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti“

Veřejnoprávní smlouvy na výkon přenesené působnosti v platné právní úpravě představují mimořádný institut správního práva. Jejich hlavním úkolem bylo v souladu s úmyslem tehdejšího zákonodárce přechodně řešit mimořádnou situaci spjatou s reformou územní veřejné správy po 1. 1. 2003.

Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 proto poukazuje především na vysoký počet veřejnoprávních smluv v kategorii smluv, ke kterým vydávají svůj souhlas krajské úřady.¹ Veřejnoprávní smlouvy přitom měly být pro obce dočasným řešením k zajištění fungování veřejné správy v území po ukončení činnosti okresních úřadů.

Implementační plán pro **Specifický cíl 2.3 Optimalizace systému veřejnoprávních smluv** ve své aktivitě 3 předpokládá zpracování analýzy, účelem je podrobný popis současného nevyhovujícího stavu uzavírání VPS a dále provést zhodnocení stávajícího stavu, analýzu trendů, finančních dopadů apod. V závěrečné části analýzy budou navržena možná variantní řešení předestřeného problému a možnosti publikování platných veřejnoprávních smluv.

V rámci vyhlášení veřejné zakázky „Zpracování analytických podkladů vycházejících z Implementačních plánů Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období

¹ Ministerstvo vnitra vytvořilo v rámci řešení této problematiky veřejně dostupný přehled veřejnoprávních smluv „Seznam veřejnoprávních smluv“. Viz též <https://www.mvcr.cz/clanek/dostupnost-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>

2014–2020“ bylo zadáno zpracování Analýzy optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti (specifická část 4 veřejné zakázky).

Zadání analýzy bylo strukturováno do 5 částí:

- a) Popis a zhodnocení současného stavu uzavírání veřejnoprávních smluv ve vztahu k celkové úrovni reálného výkonu veřejné správy v území**
- b) Analytické podklady pro možnou optimalizaci systému veřejnoprávních smluv**
- c) Příprava podkladů pro možnou realizaci legislativních opatření**
- d) Posouzení možností optimalizace systému veřejnoprávních smluv v legislativní i nelegislativní formě řešení**
- e) Návrh možností systému publikování platných veřejnoprávních smluv - zpřístupnění a transparentnost**

Na základě provedeného výběrového řízení byla vybrána **KVB advokátní kancelář s. r. o.**, která zpracovala předmětnou analytickou studii.

1.3 Závěrečné shrnutí výsledků analytické studie z roku 2017

V případě trvání veřejnoprávních smluv převládá sjednávání jejich trvání na dobu neurčitou, když takto bylo sjednáno více než tři čtvrtiny všech uzavřených veřejnoprávních smluv. S ohledem na skutečnost, že veřejnoprávní smlouvy jsou konstruovány jako spíše výjimečné či dočasné řešení, lze uvažovat o změně do té míry, že smlouvy bude lze uzavírat jen na dobu určitou s možností prodloužení v případě zdůvodnění přetrvávající potřeby.

Z provedené analýzy je dále zřejmé, že obce nejčastěji uzavírají veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je působnost obcí na úseku přestupků. Lze konstatovat, že v případě přestupkové agendy se jedná spíše o pravidlo než výjimečný stav. Na celkovém počtu uzavřených veřejnoprávních smluv se agenda přestupků podílí asi ze 70 %. Přibližně 85 % obcí se základní mírou přenesené působnosti se přestupkové agendy prostřednictvím veřejnoprávních smluv „zbavuje“.

Vzhledem ke skutečnosti, že v převážné většině případů je obcím přidělena agenda přestupků díky uzavřeným veřejnoprávním smlouvám vykonávána obcemi s rozšířenou působností, lze po uvážení navrhnout řešení, které spočívá v přesunu této agendy výhradně právě na tyto obce. Správní obvod obce s rozšířenou působností v praxi mnohdy pro obce z tohoto správního obvodu představuje faktické administrativní centrum, což v kombinaci se zpravidla utěšenější personální obsazeností obecní úřadů těchto obcí představuje patrně nejvhodnější variantu.

Za nejlepší řešení je považována varianta, kdy dojde k novelizaci stávajících právních předpisů a věcná příslušnost v rámci řízení o přestupcích bude v souladu s reálným stavem obcím s rozšířenou

působností svěřena ex lege. Případné výjimky ze zákonem dané působnosti by mohly být řešeny výčtovou vyhláškou.

V rámci nově vzniklého „Seznamu veřejnoprávních smluv“ by mělo být možné vyhledávat jednotlivé veřejnoprávní smlouvy po zadání názvu jednotlivých účastenských obcí nebo dle čísla příslušné smlouvy.

Rovněž by bylo vhodné umožnit zvolení veřejnoprávní smlouvy pro jednotlivé kraje, správní agendu, které se veřejnoprávní smlouva týká, dále nastavení, zdali zobrazit pouze platné a účinné smlouvy nebo i skončené, zdali zobrazit pouze smlouvy nebo i dodatky. Vhodné by bylo umožnit i vyhledávání dle konkrétního data uzavření či časového rozmezí pro uzavření veřejnoprávní smlouvy. Nezbytnou funkcionalitou v tomto seznamu by mělo být v rámci databáze propojení všech veřejnoprávních smluv, které spolu bezprostředně souvisí.

1.4 Veřejná dostupnost informací o uzavřených veřejnoprávních smlouvách dálkovým přístupem (hodnocení situace v rámci analýzy v roce 2017)

Obcím je na základě ustanovení § 159 správního řádu umožněno uzavírat veřejnoprávní smlouvy. S výkonem přenesené působnosti obcí souvisí zejména koordinační veřejnoprávní smlouvy, což jsou obecně takové smlouvy, které 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, vzájemně uzavírají za účelem plnění svých úkolů.

Zásadním problémem je skutečnost, že tyto veřejnoprávní smlouvy mění zákonem stanovenou působnost a přitom neexistuje zákonem daná jednotná evidence těchto smluv. Reálný model veřejné správy

a určení, co která obec projednává, se tak může stát pro občana značně nepřehledným.

Je pravdou, že veřejnoprávní smlouvy bývají společně zejména s obecně závaznými vyhláškami kraje, které jsou vydávány v rámci samostatné působnosti kraje, a s nařízeními kraje, které jsou vydávány v rámci přenesené působnosti kraje, zveřejňovány ve Věstníku právních předpisů jednotlivých krajů (dále jen „Věstník“). Věstník musí být v souladu s ustanovením § 8 odst. 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“) přístupný každému na krajském úřadě, obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra.

Vedle toho je kraj dle ustanovení § 8 odst. 8 zákona o krajích povinen zveřejnit Věstník i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zákon o krajích upravuje i číslování při vydávání Věstníku a to v ustanovení § 8 odst. 6, podle kterého se věstník vydává v postupně číslovaných částkách, a právní předpisy kraje jsou ve Věstníku označovány pořadovými čísly. Koncem kalendářního roku se obě číselné řady uzavírají.

Ačkoliv Věstníky všech krajů jsou veřejnosti volně přístupné, vzdáleným přístupem jsou zobrazitelné ve formátu PDF pouze dle jednotlivých částek, zobrazit si jen jednu konkrétní veřejnoprávní smlouvu nelze. Lze ale využít vyhledávacího pole, do kterého je možné navolit číslo smlouvy, identifikaci příslušného Věstníku, název obce či přenášenou agendu.

Dalším problémem, který se k dostupnosti informací o uzavřených veřejnoprávních smlouvách váže, je v mnoha případech absence údaje o výpovědi či ukončení jednotlivých veřejnoprávních smluv.

Na základě důkladné analýzy bylo mj. zjištěno, že některé veřejnoprávní smlouvy jsou stále jak v informačním systému ASPI, tak ve Věstnicích krajů vedeny jako platné i účinné, a to i přesto, že se týkají agendy, která již z povahy věci nemůže být předmětem úpravy takové veřejnoprávní smlouvy.

Příkladem takových veřejnoprávních smluv může být smlouva o přenesení výkonu agendy výplaty nepojistných sociálních dávek, které již nespádají do kompetence obcí, nýbrž od 1. ledna 2012 do kompetence jednotlivých poboček Úřadu práce ČR.

Dalším příkladem je situace, kdy mezi stejnými obcemi dochází k opakovanému uzavírání smluv na dobu neurčitou, které se týkají stejné správní agendy. Obce tak místo dodatku, kterým by upravily původní znění smlouvy, uzavírají veřejnoprávní smlouvu novou, nicméně tu původní žádným aktem nezruší, a ta se pak jeví jako platná a účinná, i když již byla nahrazena smlouvou novější.

K Věstníkům a v nich publikovaným veřejnoprávním smlouvám se váže ještě podstatnější problém, a sice že Věstník nereflakuje jakékoliv ukončení smlouvy, ačkoliv k ukončení veřejnoprávní smlouvy došlo. Při zobrazení smlouvy tak není možné tuto informaci bez dalšího hledání zjistit.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že neexistuje žádný ucelený přehled všech uzavřených veřejnoprávních smluv (leden 2017) a informací o nich, který by byl veřejně dostupný a zároveň v něm šlo veřejnoprávní smlouvy intuitivně vyhledávat a filtrovat bez nutnosti jednotlivé částky Věstníků otevírat.

Je tedy v zájmu jak odborné, tak i široké veřejnosti mít k dispozici takto ucelený přehled s možností zjistit, které veřejnoprávní smlouvy a v jakém znění má ta či ona konkrétní obec uzavřeny. Tento zájem rezonuje i ve vztahu k legislativní tvorbě, při které by bylo z uceleného systému možné o poznání jednodušeji získávat potřebná data, která je v současnosti možné získat jen s velkými obtížemi.

1.5 Použití výsledků analytické studie pro další postup realizace implementačního plánu

Doporučeným postupem je vyhodnocení výsledků analytické studie včetně jejich využití pro metodická doporučení pro krajské úřady, sbírání dalších informací a podkladů včetně dalšího zvážení nutnosti legislativního řešení zkoumané problematiky. Tedy zpracování **Záměru optimalizace systému VPS** spojeného s převážně nelegislativními možnostmi řešení, kdy možnost legislativního řešení je až dalším krokem v pořadí.

Klíčovou aktivitou v procesu realizace IP 2.3 jsou aktivita 7 (Návrh a projednání funkcionality seznamu VPS a aktivita 8 (Vytvoření seznamu VPS).

Data jsou v současné době sbírána na základě hlášení krajských úřadů, ze kterých je sestavována datová tabulka – „**Seznam veřejnoprávních smluv**“, která je dostupná na webových stránkách Ministerstva vnitra.

Aktuální „Seznam veřejnoprávních smluv“ naleznete na webové adrese:

<https://www.mvcr.cz/clanek/dostupnost-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>

Jelikož dříve neexistoval ucelený, přehledný a veřejně přístupný soubor všech těchto smluv, kdy i samotné Ministerstvo vnitra v minulosti pracovalo vždy jen s počty smluv, jednalo se o neefektivnější a nejrychlejší nápravné opatření, zajišťující transparentnost informací.

Ministerstvo vnitra nicméně připravuje elektronickou Sbírku právních předpisů územních samosprávních celků, která bude v budoucnu obsahovat také přehlednou databázi veřejnoprávních smluv.

V otázce dalšího řešení této problematiky Ministerstvo vnitra vzhledem k aktuálnímu vývoji preferuje zpracování metodického materiálu k uzavírání veřejnoprávních smluv. Možnost konkrétního legislativního řešení bude až případným dalším krokem v pořadí.

1.6 Registr práv a povinností – adresy pracovišť orgánů veřejné moci

Na základě zákona č. 251/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o elektronické identifikaci, je od září 2018 na produkčním prostředí nasazena nová verze AIS Působnostní, která umožňuje ohlašování úkonů na žádost (dále též „služba“) a přiřazování adres pracovišť orgánů veřejné moci (dále jen „OVM“), kde jsou tyto služby poskytovány, včetně evidence veřejnoprávních smluv (dále též „VPS“), pokud jsou uvedené služby převedeny na jiný OVM.

Tyto údaje jsou dále zpracovávány v souvisejících systémech pro potřeby nových elektronických služeb veřejné správy, které jsou nabízeny na Portálu občana.

Pro OVM vykonávající určitou agendu vzniká povinnost oznámit, na jaké adrese konkrétní úkon na žádost (službu) poskytuje. Tato povinnost má být splněna nejpozději do 1. ledna 2020. V tuto chvíli jednotliví ohlašovatelé agend nově ohlašují agendy, kde už jsou definovány úkony na žádost. Je důležité, aby byla vždy uvedena aktuální adresa a skutečně pouze ta, kam se občan má dostavit, chce-li o službu požádat.

Smyslem této evidence je získat reálný přehled, kde jsou služby veřejné správy poskytovány, a tento seznam následně v interaktivní podobě zpřístupnit klientům veřejné správy.

Pokud OVM danou službu neposkytuje, protože má uzavřenou veřejnoprávní smlouvu, kterou její poskytování přenáší na jiný OVM, je rovněž nutné tuto informaci do systému AIS Působnostní zanést, aby byla v evidenci skutečná adresa poskytování. V takovém případě adresu místa poskytování služby vyplní přebírající OVM. Předávající OVM žádnou adresu neuvádí.

Evidence úkonů na žádost nemá přímou souvislost s přístupy k základním registrům, není nutné se obávat, že pokud nebudou uvedena všechna pracoviště Vašeho OVM jako poskytovatele daného úkonu na žádost, bude omezen přístup k základním registrům a údajům dalších agend.

2) Optimalizace systému veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti

2.1 Vývoj veřejnoprávních smluv v působnosti Ministerstva vnitra

Veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány od 1. ledna 2003 mezi obcemi s rozšířenou působností na přenesený výkon státní správy podle § 66a h a § 66d zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Po ukončení činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002 byla část jejich pravomocí převedena na obce s rozšířenou působností. Zákonem č. 313/2002 Sb. s účinností od 1. 1. 2003 byl novelizován zákon o obcích, mj. byly do zákona doplněny nové paragrafy týkající se obcí s rozšířenou působností a veřejnoprávních smluv.

Obce s rozšířenou působností mohou mezi sebou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, pokud jejich obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu. Veřejnoprávní smlouva se podle potřeb obcí (smluvních stran) uzavírá buď na celou přenesenou působnost, nebo na její část. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra, které jej vydává ve správním řízení po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem. Smlouvy obce uzavírají na dobu určitou, případně na dobu neurčitou. Účinnost veřejnoprávních smluv mohou smluvní strany prodlužovat tzv. dohodou o změně veřejnoprávní smlouvy. Pomocí veřejnoprávních smluv si některé obce s rozšířenou působností řeší problémy se zabezpečováním přeneseného výkonu státní správy (např. personální zabezpečení - nedostatek kvalifikovaných pracovníků, nemožnost zajistit zastupitelnost, chybějící prostory pro výkon přenesené působnosti, nedostatečné technické vybavení úřadu, neefektivní vykonávání rozsahem malé agendy). K 1. 1. 2006 čl. I zákona č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, bylo upraveno znění § 66c a zrušeny §§ 66d a 66e zákona o obcích. Uvedené změny byly nahrazeny částí V „Veřejnoprávní smlouvy“ zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Ministerstvo vnitra jako orgán státní správy poskytující metodickou pomoc v rámci agendy veřejnoprávních smluv konstatuje, že podle § 160 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) mohou osoby uvedené v § 160 odst. 1 správního řádu (tj. 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), vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu. Nadřízený správní orgán posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.

Obce podle správního řádu disponují tedy kompetencí uzavírat veřejnoprávní smlouvy v oblasti výkonu státní správy (v rámci své přenesené působnosti). Obce mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, jejímž předmětem bude zabezpečení výkonu státní správy, pouze za podmínky, že tak výslovně stanoví zákon (§ 160 správního řádu). Tímto zvláštním zákonem, který má na mysli § 160 odst. 5 správního řádu, lze rozumět i § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Ustanovení § 63 odst. 1 zákona o obcích dává, jak bylo uvedeno výše, k přesunu výkonu státní správy v přenesené působnosti mezi obcemi na základě uzavřené koordinační

veřejnoprávní smlouvy, na druhé straně však nepředpokládá, že by zvláštní zákon musel specifikovat konkrétní přenesenou působnost či část přenesené působnosti – konkrétní správní agendu, kterou lze touto formou přenést. Jediné omezení – vedle nutného souhlasu krajského úřadu k uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy – spočívá v tom, že předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí (viz věta druhá § 63 odst. 1 zákona o obcích).

2.2 Zamyšlení nad VPS – potřebnost a účelnost

VPS koordinální jsou právním institutem, který má v našem právním řádu své jednoznačné opodstatnění. Tento druh úpravy vztahů mezi obcemi byl zvolen jako mimořádný prostředek pro vyřešení obtížné situace bezprostředně následující po reformě územní veřejné správy. Ukončením činnosti okresních úřadů došlo k přechodu četných správních agend především na úřady obcí s rozšířenou působností. V tehdejší době nebyly zcela všechny obecní úřady schopny převzít a přímo vykonávat různé specializované agendy. Nebyly často k dispozici vhodné kancelářské prostory a vybavení, situaci komplikovala i zastaralá výpočetní technika. K výkonu specializovaných správních agend byli rovněž potřeba odborně proškolení úředníci se zkouškou zvláštní odborné způsobilosti (ZOZ) na daném úseku státní správy vykonávané v přenesené působnosti. V takovéto situaci se jako vhodné řešení jevílo umožnit použití VPS ve větším rozsahu jako právního nástroje umožňujícího efektivní řešení nastalých problémů.

Bylo nicméně předpokládáno uzavírání VPS pouze na dobu určitou nežli budou jednotlivé obecní úřady schopny všechny své agendy vykonávat kvalitně samy.

Pokud by zde nebyla možnost uzavírat tyto smlouvy, došlo by při absenci jakéhokoliv řešení v případě některých úřadů zcela jistě ke znatelným potížím při výkonu státní správy v přenesené působnosti v území. Možnou alternativou k uzavírání VPS může být např. postup uvedený v § 66b odst. 1² zákona o obcích, což by vzhledem k direktivnímu způsobu rozhodování z centra zejména při větších počtech takovýchto rozhodnutí vzbudilo jistě značnou nevoli mezi zástupci územních samospráv.

VPS na výkon přenesené působnosti byly bezesporu v okamžiku ukončení činnosti okresních úřadů právním nástrojem pro některé obce s rozšířenou působností doslova nebytným, ba životně důležitým. Jak dokládají číselné údaje o počtu uzavíraných smluv mezi obcemi s rozšířenou působností, s postupem let klesá počet těchto smluv a úměrně tomu i jejich význam.

Závěrem lze konstatovat, že právní úprava veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti není v současné podobě nastavena dobře. Současný právní stav byl inspirován úpravou německou, která se v praxi bezpochyby osvědčila, když umožnila současný nežádoucí stav vyznačující se především ničím

² „Neplní-li obecní úřad obce s rozšířenou působností povinnost podle § 7 odst. 2, rozhodne Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem, že pro něj bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Rozhodnutí Ministerstvo vnitra vydá do 60 dnů ode dne, kdy se dozvědělo o neplnění povinnosti podle věty první. Ministerstvo vnitra zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti. Při vydávání tohoto rozhodnutí se nepostupuje podle správního řádu.“ (Obcím se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti - obcím I. odebrává přenesenou působnost krajský úřad.)

neomezenou kvantitou, nikoliv však kvalitou omezeného počtu veřejnoprávních smluv, jak původně zákonodárce zamýšlel.

Vydávání souhlasu k uzavření veřejnoprávní smlouvy je zde podmíněno přezkoumáním souladu takovéto smlouvy s veřejným zájmem, respektive je zkoumáno, zda je zde dán opravdu naléhavý veřejný zájem, aby takováto smlouva byla uzavřena. Pojem „*veřejný zájem*“ je typickým neurčitým pojmem správního práva, jehož definice může být přizpůsobována aktuální situaci a obecným poměrům vládnoucím ve veřejné správě v okamžiku posuzování smlouvy k tomu určeným orgánem veřejné správy. Pokud ovšem orgán veřejné správy dává svůj souhlas s konkrétní smlouvou, která bude aplikována za předem vymezených podmínek stanovených ve smlouvě samotné a za určitých poměrů panujících u smluvních stran na přesně stanovenou dobu trvání, tak musí být bráno uzavření shodné smlouvy na dobu neurčitou jako něco, co popírá smysl současné právní úpravy smluv na přenesenou působnost. Pokud je smlouva uzavřena „*na dobu určitou s možností dalšího prodloužení*“, přijde při jejím prodloužení opětovně ke slovu posouzení, zda je zde nadále dán veřejný zájem pro další existenci takovéto smlouvy.

Je třeba přitom mít na paměti, že tyto smlouvy jsou řešením mimořádným, nikoliv běžným prostředkem k vylepšení normálního fungování výkonu přenesené působnosti obcemi. Pokud je tedy fakticky znemožněno posouzení, zda je nadále dán veřejný zájem na existenci takovéto smlouvy, je tím popírán smysl současné právní úpravy těchto smluv na výkon přenesené působnosti. Argumenty týkající se vhodnosti co největší smluvní volnosti jsou na místě pouze u veřejnoprávních smluv koordinačních na výkon samostatné působnosti (uzavíraných v oblasti veřejného práva) ke kterým není vyžadován souhlas příslušného správního orgánu, neboť podle příslušných ustanovení zákona o obcích lze uzavřít (k zabezpečení výkonu samostatné působnosti) i smlouvy čistě soukromoprávního charakteru řídící se např. obchodním zákoníkem.

Doporučení:

- a) **Neumožnit uzavírání VPS na dobu neurčitou – jedná se o nežádoucí zakonzervování stavu; omezit dobu trvání smluv ze zákona na max. 3 roky, poté by vždy mělo dojít k přezkumu potřebnosti takovéto smlouvy, resp. k uzavření nové smlouvy na další období.**
- b) **Zkoumat efektivnost využívání platných (a účinných) smluv a takto získané poznatky využít při posuzování srovnatelných VPS.**

2.3 Přenášet celou agendu nebo jenom jednotlivé činnosti?

Při zamyšlení nad otázkou, zda přesouvat celé agendy nebo pouze jednotlivé činnosti je třeba vzít v úvahu naším zákonodárcem dané rozdíly mezi koordinačními veřejnoprávními smlouvami na samostatnou a na přenesenou působnost obcí. Úprava těchto smluv v zákoně o obcích zná v případě smluv na samostatnou působnost jak smlouvy „*jednorázové*“ (smlouva ke splnění konkrétního úkolu, § 46 resp. § 48), tak smlouvy zakládající složitější a trvalejší vztahy (smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí, § 46 a násl.). Dalším relevantním důvodem zde je zcela určitě zásada, že obce by neměly být při výkonu své samostatné působnosti pokud možno nijak omezovány. V případě výkonu působnosti přenesené však nelze tento způsob uvažování použít. Přenesená působnost znamená především výkon vysoce specializovaných a komplexních správních agend vyžadujících práci odborně

proškolených a na jednotlivé agendy specializovaných úředníků s praxí a zvláštní odbornou způsobilostí. Je zde očekáván kvalitní výkon jedné celé správní agendy na jednom místě v naprosto srovnatelné kvalitě, kdy nebude činěn žádný rozdíl při výkonu jednotlivých činností v rámci jedné správní agendy.

Pokud na úřadech malých obcí vykonávají někteří úředníci i několik specializovaných agend najednou, dá se říci, že v některých případech tím trpí samotná kvalita vykonávaných agend, přestože se jedná o efektivní využití pracovních sil personálu. V horším případě se dokonce může stát, že takovýto malý obecní úřad není schopen některou agendu personálně ani institucionálně zabezpečit (chybí personál, potřebné vybavení, či vhodné kancelářské prostory). Z výše uvedeného lze dovodit zjevnou nevhodnost přesunu pouze jednotlivých činností v rámci konkrétních komplexních specializovaných správních agend vykonávaných v přenesené působnosti.

Dva vzorové případy – dva různé přístupy věcných gestorů - zkušební komisař a finanční exekutor

Jeden vzorový případ vztahující se k uvedené problematice byl již přímo Ministerstvem vnitra řešen. Jednalo se o veřejnoprávní smlouvu, kterou měla být zabezpečena pouze jednotlivá činnost v rámci agendy řídičských průkazů a přezkušování řidičů. Jednalo se o „zapůjčení“ zkušební komisaře k přezkušování řidičů při přezkušování řidičů za účelem získání řídičského oprávnění (řídičského průkazu). K této smlouvě bylo nejprve sděleno negativní stanovisko Ministerstva dopravy jako věcně příslušného ministerstva podle zákona o obcích. Následovalo neudělení souhlasu Ministerstva vnitra k této veřejnoprávní smlouvě (č. j. RVS-1039/2005)³.

Obci s rozšířenou působností, která tuto smlouvu iniciovala, neboť neměla vlastního zkušební komisaře, bylo doporučeno postupovat na úrovni pracovního práva a s komisařem ze sousední obce s rozšířenou působností uzavřít dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti, aby takto byla zabezpečena účast zkušební komisaře při přezkušování řidičů v dané obci s rozšířenou působností.

Ministerstvo vnitra však nemohlo souhlasit s možností, navrhovanou tehdy Ministerstvem dopravy, a sice řešit výše uváděnou situaci zaměstnáním zkušební komisaře, který je tzv. na volné noze (tj. aniž by byl tento komisař řádným zaměstnancem – úředníkem jakéhokoliv obecního úřadu obce s rozšířenou působností) pouze na základě dohody o provedení práce. Činnost zkušebních komisařů mohou vykonávat pouze úředníci zařazení k řádnému výkonu práce do obecního úřadu obce s rozšířenou působností, přičemž v dohodě o provedení práce či v dohodě o pracovní činnosti by měl být uveden důvod, pro který nebyl sjednán pracovní poměr na dobu neurčitou [viz pouze podpůrně § 10 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících“)].

³ Jednalo se o přenesení částečné působnosti podle § 33 odst. 1 zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, v rozsahu oprávnění pouze pro skupiny AM, A, B, C a podskupiny A1, B1, C1. Uvedená činnost je vázána na pracovní výkon zkušební komisaře s platným průkazem zkušební komisaře podle cit. zákona. Vzniklou situaci bylo doporučeno řešit buď přenesením ucelené působnosti, nebo použitím právní nástroje z oblasti pracovního práva.

Možnost využití nástrojů, které poskytuje zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, je výslovně upravena § 1 odst. 2 zákona o úřednících „*Na pracovněprávní vztahy úředníků územních samosprávných celků se vztahuje zákoník práce, nestanoví-li tento zákon jinak.*“.

Podobný případ řešilo Ministerstvo vnitra o několik let později, v roce 2013. Šlo o veřejnoprávní smlouvu uzavíranou se souhlasem krajského úřadu na agendu „*daňové exekuce prodejem movitých věcí*“ – tj. činnost daňového exekutora.

Podle § 63 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), platí, že „*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 přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.*“.

Nic tedy nebrání tomu, aby takováto veřejnoprávní smlouva koordinační byla uzavřena, jestliže jde o případ, kdy daňová exekuce náleží do přenesené působnosti obce (předmětem exekuce je rozhodnutí vydané v přenesené působnosti). V případě rozhodnutí vydaného v samostatné působnosti je i jeho exekuce výkonem samostatné působnosti obce (v této souvislosti srov. například § 14 odst. 1 a odst. 3 ve spojení s § 15 zákona č. 556/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, kdy stanovení místních poplatků je samostatnou působností obce, řízení o poplatcích svěřené obecnímu úřadu je však již působností přenesenou).

Dále lze uvést, že vyloučení působnosti správního řádu na správu daní podle § 262 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), se nijak nevztahuje na možnost přenosu přenesené působnosti obcí podle části páté správního řádu, nejde zde o správu daní ve smyslu § 1 odst. 2 tohoto zákona.

V tomto posuzovaném případě jde vlastně o „*zapůjčení*“ osoby daňového exekutora, kdy exekuční příkaz dle § 178 daňového řádu k příslušné daňové exekuci prodejem movitých věcí dle § 194 daňového řádu (ustanovení § 194 daňového řádu je jako jediné uvedeno v předmětu této smlouvy) bude nadále vydávat původní obec.

Rozhodujícím argumentem pro udělení souhlasu krajského úřadu s uzavřením předmětné veřejnoprávní smlouvy koordinační bylo v tomto případě kladné vyjádření věcného gestora problematiky – Ministerstva financí. Pokud zde tedy jde pouze o personální zabezpečení jednotlivé činnosti v rámci agendy, nikoliv o přenesení výkonu celé agendy, je možno označit zvolené řešení v případě osoby „*daňového exekutora*“ z pohledu Ministerstva vnitra jako metodicky nepříliš vhodné, nicméně rozhodující je vždy stanovisko věcného gestora problematiky, které by mělo být krajským úřadem vždy vyžádáno).

Doporučení:

Přesouvat jediné celé agendy, nikoliv pouze jednotlivé činnosti (to lze pouze v samostatné působnosti – viz smlouva ke splnění konkrétního úkolu dle § 48 zákona o obcích). Rozhodující v konkrétních případech je většinou stanovisko věcného gestora převáděné agendy.

2.4 Efektivnost (effectiveness)

Efektivnost výkonu veřejnoprávních smluv může být posuzována pouze při komplexním pohledu na výkon přenesené působnosti konkrétní posuzovanou obcí. Na úrovni Ministerstva vnitra je k takovému posuzování oprávněn z titulu výkonu kontroly a dozoru odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Dále jsou příslušné některé věcné odbory Ministerstva vnitra či útvary jiných věcně příslušných ministerstev.

Zkoumání souladu výkonu veřejnoprávních smluv s veřejným zájmem pak náleží orgánům udělujícím souhlas při uzavírání a při změnách veřejnoprávních smluv (krajským úřadům a Ministerstvu vnitra). Jak již bylo uvedeno v předchozích částech, s postupem času se podmínky plně opravňující existenci konkrétní veřejnoprávní smlouvy mohou změnit.

Lze předpokládat, že podmínky pro výkon přenesené působnosti by se měly pouze zlepšovat, a proto by mělo být vždy posuzováno, zda je nezbytně nutné mít uzavřenu veřejnoprávní smlouvu na výkon určité agendy.

Toto posouzení musí především vycházet z platné právní úpravy, neboť např. na úseku sociálně-právní ochrany dětí jsou kladeny požadavky, které představují zvýšenou zátěž pro dotčené obce – jedná se o povinnost mít k dispozici tzv. pohotovostního pracovníka pro případ potřeby jeho zásahu (§ 17 a § 37 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). V tomto případě lze pokládat za souladné s veřejným zájmem, pokud některé obce, na jejichž úřadě tuto agendu zajišťuje pouze jeden nebo dva pracovníci, koordinují své pohotovostní služby s okolními obcemi a uzavřou pro tento případ i veřejnoprávní smlouvu, kdy jeden pohotovostní pracovník drží službu pro správní obvod několika obcí najednou.

Primárně je samozřejmě nejlepší, pokud každá obec zabezpečí svěřené správní agendy pomocí vlastního personálu, nicméně jako veřejný zájem lze označit i zabezpečení co nejlepšího fungování svěřených správních agend v území a zabezpečení úspory finančních prostředků na platy zaměstnanců ve veřejné správě. Ohledně personálního a institucionálního zabezpečení výkonu přenesené působnosti lze uvést, že větší obecní úřady (a tedy i větší obce) vykonávají specializované správní agendy levněji (náklady v přepočtu na jednoho úředníka) a díky specializaci jednotlivých úředníků na jednotlivé agendy v mnoha případech i kvalitněji.

Konkrétně to lze předvést na příkladu působnosti v oblasti přestupků. Nároky na samotné zřízení i na odbornou způsobilost členů přestupkové komise jsou z pohledu některých obcí hodnoceny jako příliš vysoké. Dalším problémem se rovněž může jevit otázka namítání možné podjatosti členů přestupkové komise, kdy v případě obcí s malým počtem obyvatel jsou pravděpodobnější četnější příbuzenské či sousedské vztahy.

Doporučení:

Lze jen doporučit uvedení stavu právní úpravy přestupků do souladu se stavem faktickým a přenesení této působnosti přímo zákonem na obce s rozšířenou působností.

2.5 Mimořádnost a dočasnost zvoleného řešení

Veřejnoprávní smlouvy jsou součástí našeho právního řádu, přičemž jejich současná hmotně právní úprava je součástí hlavního kodexového procesního předpisu správního práva – správního řádu. Působnost Ministerstva vnitra je pochopitelně zaměřena na **veřejnoprávní smlouvy koordinační na výkon přenesené působnosti** uzavírané mezi územními samosprávnými celky (obcemi).

Veřejnoprávní smlouvy je třeba brát především jako mimořádný institut správního práva, který umožňuje zabezpečit výkon agendy v případech, kdy některá obec není schopna sama efektivně vlastními prostředky tento výkon zabezpečit.

„Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem.“ [§ 159 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]

„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.“ [§ 159 odst. 3 správního řádu]

2.6 Popis současného stavu – veřejný zájem, nadužívání, nepřehlednost

Veřejný zájem

Lze konstatovat, že právní úprava veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti je v současné podobě nastavena dobře. Současný právní stav byl inspirován úpravou německou, která se v praxi bezpochyby osvědčila. Vydávání souhlasu k uzavření veřejnoprávní smlouvy je zde podmíněno přezkoumáním souladu takovéto smlouvy s veřejným zájmem, respektive je zkoumáno, zda je zde dán opravdu naléhavý veřejný zájem, aby takováto smlouva byla uzavřena.

Pojem „*veřejný zájem*“ je typickým neurčitým pojmem správního práva, jehož definice může být přizpůsobována aktuální situaci a obecným poměrům vládnoucím ve veřejné správě v okamžiku posuzování smlouvy k tomu určeným orgánem veřejné správy.

Je třeba opakovaně zdůraznit, že pokud orgán veřejné správy dává svůj souhlas s konkrétní smlouvou, která bude aplikována za předem vymezených podmínek stanovených ve smlouvě samotné a za určitých poměrů panujících u smluvních stran na přesně stanovenou dobu trvání, tak musí být bráno uzavření shodné smlouvy na dobu neurčitou jako něco, co popírá smysl současné právní úpravy smluv na přenesenou působnost.

Pokud je smlouva uzavřena „*na dobu určitou s možností dalšího prodloužení*“, přijde při jejím prodloužení opětovně ke slovu posouzení, zda je zde nadále dán veřejný zájem pro další existenci takovéto smlouvy. Je třeba přitom mít na paměti, že tyto smlouvy jsou řešením mimořádným, nikoliv běžným prostředkem k vylepšení normálního fungování výkonu přenesené působnosti obcemi.

Pokud je tedy fakticky znemožněno posouzení, zda je nadále dán veřejný zájem na existenci takovéto smlouvy, je tím popírán smysl současné právní úpravy těchto smluv na výkon přenesené působnosti. Argumenty týkající se vhodnosti co největší smluvní volnosti jsou podle mého názoru na místě pouze

u veřejnoprávních smluv koordinačních na výkon samostatné působnosti (uzavíraných v oblasti veřejného práva), ke kterým není vyžadován souhlas příslušného správního orgánu, neboť podle příslušných ustanovení zákona o obcích lze uzavřít (k zabezpečení výkonu samostatné působnosti) i smlouvy čistě soukromoprávního charakteru řídicí se např. obchodním zákoníkem.

Nadužívání

V současné době jsou VPS používány především pro řešení případů, kdy obec se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti není schopna zabezpečit výkon veřejné správy v přenesené působnosti v náležitě kvalitě či dokonce pokud není takováto obec schopna zabezpečit výkon přenesené působnosti vůbec.

VPS jsou v takovém případě východiskem z nouze, zázračným prostředkem, který umožňuje malým obcím úspěšně předstírat, že je vlastně všechno v pořádku, že vše funguje, tak jak má fungovat.

Platná právní úprava, kdy krajské úřady často vydávají svůj souhlas k uzavření nové VPS malým obcím zcela automaticky, neposuzují vůbec potřebnost VPS a účelnost zvoleného řešení včetně toho, zda je zde dán náležitý veřejný zájem, aby byl výkon přenesené působnosti přenesen na jinou obec, není dobře nastavena.

Východiskem je zde v první řadě zpřísnění rozhodování krajských úřadů, kdy krajské úřady by měly mnohem důsledněji posuzovat předložené žádosti a zkoumat, zda obce opravdu nemohly výkon přenesené působnosti zabezpečit vlastními úředníky v pracovním poměru.

V druhé řadě by zde byly žádoucí rovněž změny některých zvláštních zákonů, které by odbřemenily krajským úřadům v jejich rozhodování tak, že by zákon přenesl některé specifické agendy (např. agendu přestupků) na úroveň, na které je již nyní agenda díky veřejnoprávním smlouvám vykonávána, čímž by odpadla potřeba uzavírat zbytečně desítky veřejnoprávních smluv (tj. na úrovni ORP).

Řada smluv je navíc uzavírána na dobu neurčitou, veřejný zájem na uzavření smlouvy je zkoumán pouze jednorázově, nikoliv opakovaně, jako u smluv na dobu určitou.

Nepřehlednost

Výše a způsob úhrady za zajištění konkrétní agendy není jednoznačně vymezena platnou právní úpravou, z pohledu metodického platí pouze, že by mělo jít vždy o reálné náklady, obce nemohou náklady nadsazovat a „vydělávat“ na výkonu státní správy v přenesené působnosti. V případě některých obcí je spíše problémem naopak mírné podhodnocení nákladů, kdy je větším obcím některými krajskými úřady naznačováno, že je jejich nepsanou povinností se postarat o menší obce.

Výše úhrad je otázkou smluvní volnosti smluvních stran, správní uvážení orgánu udělujícího souhlas k uzavření takovéto smlouvy je v tomto směru omezené, neboť pouze případy výrazně odchylné od reálné výše poskytovaného výkonu přenesené působnosti by bylo možné podřadit pod kritéria obsažená v § 159 odst. 3 správního řádu (*podle tohoto ustanovení nesmí uzavření veřejnoprávní smlouvy snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít za cíl plnění úkolů veřejné správy*).

Pro adresáty výkonu veřejné správy je takový systém výkonu veřejné správy v území, kdy výkon přenesené působnosti je zajišťován za použití velkého počtu VPS, velmi nepřehledný a jednoznačně snižující právní jistotu adresátů výkonu veřejné správy, přičemž ani správní orgány pověřené udělováním souhlasu mnohdy přesně netuší, jaký je skutečný stav, zda existuje v konkrétním případě platná veřejnoprávní smlouva a jak přesně je vymezen předmět smlouvy.

2.7 Několik poznámek k VPS mezi obcemi s rozšířenou působností

Zajímavostí ovšem je, že obce s rozšířenou působností, které byly zatíženy ukončením činnosti okresních úřadů nejvíce, využívají VPS v současné době pouze sporadicky, a to pouze ve specifických případech ovlivněných především místními podmínkami, přesně v souladu s původním záměrem zákonodárce. VPS na úrovni obcí s rozšířenou působností tedy v současné době problém nepředstavují. Výkon přenesené působnosti je z převážné části pokryt příspěvkem na výkon přenesené působnosti, z části příjmem z pokut a správních poplatků. Při výkonu přenesené působnosti musí být zabezpečena náležitá kvalifikace i zastupitelnost jednotlivých pracovníků. Pokud byla v této oblasti uzavřena na výkon přenesené působnosti veřejnoprávní smlouva, byly k tomu různé důvody.

V minulosti bylo mezi hlavní důvody k uzavírání těchto smluv možno zpočátku řadit nedostatek vhodných kancelářských prostor a především nemožnost některých obcí získat pracovníka s příslušnou odbornou způsobilostí. Po ukončení činnosti okresních úřadů totiž došlo k situaci, kdy některé obce s rozšířenou působností musí přizpůsobovat výkon přenesené působnosti specifikům svého správního obvodu, který je pochopitelně menší nežli správní obvod bývalého okresního úřadu, avšak výkon stejných agend veřejné správy musí být přesto zajištěn v menším rozsahu a pomocí menšího počtu úředníků.

Dalším důvodem pro uzavírání smluv byla i nízká četnost případů spadajících pod danou odbornost, kdy se obci s rozšířenou působností jevilo jako neekonomické řešení takového pracovníka zaměstnávat (často je třeba řešit i zastupitelnost takového pracovníka) – a i v případě zkrácených úvazků by náklady na pracovníky byly vyšší nežli výše úhrady za výkon přenesené působnosti jiné obci (typicky např. v případě několika málo památek v agendě památkové péče konkrétní obce, či v případě, kdy malý počet uchazečů o řidičský průkaz komplikuje ekonomickou využitelnost činnosti zkušební komisaře při realizaci dopravně správních agend).

V současné době lze nahlížet na důvody ekonomického charakteru jako na důvody v případě obcí s rozšířenou působností jednoznačně převažující.

Každý kraj je něčím typický, jsou zde dány jisté znaky formulářových smluv. Typické znaky podle krajů: Až na Olomoucký kraj se většinou jedná o paušální příspěvek, který je v některých případech doprovázen výpůjčkou movitých věcí k výkonu dané činnosti. Výše takového příspěvku je následně upravována několika dodatky ke smlouvě a většinou se ustálí na nějaké částce, která pak již není dále navyšována. Jediným případem aktivního přístupu k výši úhrad je praxe v Olomouckém kraji, kde dochází každoročně k uzavírání nových dodatků smluv o výši úhrady (nutno podotknout, že jde jinak o smlouvy na dobu neurčitou).

Zřízení databáze VPS – nastavení pravidel a systému pro transparentní zveřejňování VPS

Platná právní úprava v § 66c odst. 3 zákona o obcích pouze stanoví, že uzavřená veřejnoprávní smlouva musí být každému přístupná na obecním úřadě obce, která je její smluvní stranou. Tato praxe, kdy neexistuje dostatečně přehledný systém informací o uzavřených a ukončených veřejnoprávních smlouvách, činí orientaci ve výkonu veřejné správy v území nepřehlednou a pro občany nesrozumitelnou. Krajské úřady v některých případech nemají přehled o ukončených smlouvách z rozhodnutí smluvních stran – ne vždy je jim tato informace zaslána na vědomí.

2.8 Shrnutí

VPS nejsou určeny k hromadnému použití, kdy nahrazují nedostatky legislativní úpravy svěřující přenesenou působnost na takovou úroveň, kde není, ba dokonce ani často nemůže být reálně vykonávána.

VPS koordináční jsou právním institutem, který má v našem právním řádu své jednoznačné opodstatnění. Tento druh úpravy vztahů mezi obcemi byl zvolen jako mimořádný prostředek pro vyřešení obtížné situace bezprostředně následující po reformě územní veřejné správy. Ukončením činnosti okresních úřadů došlo k přechodu četných správních agend především na úřady obcí s rozšířenou působností. V tehdejší době nebyly zcela všechny obecní úřady schopny převzít a přímo vykonávat různé specializované agendy. Nebyly často k dispozici vhodné kancelářské prostory a vybavení, situaci komplikovala i zastaralá výpočetní technika.

K výkonu specializovaných správních agend byli rovněž potřeba odborně proškolení úředníci se zkouškou zvláštní odborné způsobilosti (ZOZ) na daném úseku státní správy vykonávané v přenesené působnosti. V takovéto situaci se jako vhodné řešení jevílo umožnit použití VPS ve větším rozsahu jako právního nástroje umožňujícího efektivní řešení nastalých problémů. Bylo předpokládáno uzavírání VPS pouze na dobu určitou, nežli budou jednotlivé obecní úřady schopny všechny své agendy vykonávat kvalitně samy. Pokud by zde nebyla možnost uzavírat tyto smlouvy, došlo by při absenci jakéhokoliv řešení v případě některých úřadů zcela jistě ke znatelným potížím při výkonu státní správy v přenesené působnosti v území.

Tendence vývoje jsou jednoznačné – pokud nejsou na obce s rozšířenou působností kladeny platnou právní úpravou požadavky zajistit určité málo čtené avšak složité a specializované agendy (např. dříve výkon civilní služby či výkon veřejně prospěšných prací), lze konstatovat, že postupně dochází, respektive bude v budoucnu docházet k pozvolnému poklesu počtu veřejnoprávních smluv.

Hlavním důvodem pro uzavírání těchto smluv byla především nemožnost zabezpečit výkon určitých specializovaných agend v přenesené působnosti v odpovídající kvalitě, v nynější době je v popředí spíše **ekonomická stránka věci a možnost zabezpečit výkon konkrétní agendy v rámci přenesené působnosti levněji a efektivněji** v rámci obecního úřadu sousední obce, která disponuje dostatečným počtem úředníků s odpovídající specializací (respektive **ZOZ**).

Tento výše uvedený závěr ovšem není platný pro vývoj v oblasti smluv schvalovaných krajskými úřady, neboť zde nebyl zaznamenán intenzivní pokles počtu smluv, nýbrž dokonce **v rámci některých agend došlo v posledních letech k nárůstu počtu smluv** (např. v případě přestupkové agendy).

Tendence vývoje jsou zde rovněž jednoznačné – obce pokládají řešení zajištění výkonu některých agend za pomoci veřejnoprávní smlouvy za něco zcela běžného a normálního, co není ani třeba odůvodňovat jako mimořádné řešení dané situace.

Jako systémový problém identifikovala již studie „*Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím*“ (GaREP, spol. s r.o. pro Ministerstvo vnitra v roce 2009) jednoznačně skutečnost, že **řešení přestupků malé obce nejčastěji svěčují jiné obci na základě veřejnoprávní smlouvy**, a to obvykle obci s rozšířenou působností. Důvodem je zejména vysoká administrativní náročnost přestupkové agendy (podle třetiny obcí), potřeba vytvořit komisi jako zvláštní orgán obce (předseda musí mít právnické vzdělání nebo zvláštní odbornou způsobilost pro projednávání přestupků) a náročnost důkazního řízení (podle čtvrtiny obcí). Četnost přestupků často není taková, aby se vyplatilo zřídit vlastní agendu – téměř třetina obcí neřeší žádné přestupky, necelé dvě třetiny zjišťují 1 až 5 přestupků ročně.⁴

Ministerstvo vnitra se domnívá vzhledem k obecně známé skutečnosti, že více než tři čtvrtiny malých obcí není personálně, odborně ani technicky vybaveno k výkonu některých agend přenesené působnosti, že není únosné odejmout možnost malým obcím uzavírat veřejnoprávní smlouvy na agendy, které nejsou schopny zabezpečit vlastními prostředky. Dvě třetiny obcí pak považují uzavírání veřejnoprávních smluv za pozitivní řešení problémů, pokud se vyskytnou námitky, je jejich důvodem většinou jediné finanční zátěž.

Po převedení na obecní úřad obce s rozšířenou působností se počet oznamovaných přestupků obvykle minimalizuje (při výkonu přestupkové agendy přímo v obci je řada stížností podávána ústní formou do protokolu), jelikož stěžovatel fakticky musí oznámení přestupku provést písemnou formou a podložit důkazy, to vše ve vztahu k obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Přestupky proti občanskému soužití týkající se sousedských vztahů tak v podstatě vymizely – drobné nehody jsou řešeny mimo přestupkové řízení. Přestupková komise tak řeší zejména přestupky předané jim k řešení Policií ČR.

⁴ V souladu s § 110 zákona č. 205/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, nyní „*Ústřední správní úřady, do jejichž působnosti náleží úsek státní správy, na němž došlo k porušení právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek, nebo Ministerstvo vnitra v případech podle § 103 odst. 4 zpracovávají každoroční přehled přestupků.*“

3) Metodické doporučení pro krajské úřady

„Interpret by měl zákonu rozumět lépe než autor.“

(G. Radbruch, *Rechtsphilosophie, Studienausgabe. Heidelberg 1999, str. 107*)

3.1 Role krajského úřadu „Co se po krajských úřadech chce“

Řízení o udělení souhlasu krajského úřadu k uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy je řízením o žádosti (§ 44 a násl. správního řádu), kdy součástí žádosti, která **by měla být** z povahy věci zejména při uzavírání nové smlouvy **řádně odůvodněna**, je i text veřejnoprávní smlouvy. Podle § 160 odst. 5 správního řádu má být veřejnoprávní smlouva a její obsah posuzován z hlediska souladu s právními předpisy a **veřejným zájmem**. Veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu a posuzuje se rovněž i soulad s kritérii obsaženými v § 159 odst. 3 (podle tohoto ustanovení nesmí uzavření veřejnoprávní smlouvy snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít za cíl plnění úkolů veřejné správy). Dále je posuzován soulad s náležitostmi dle § 63 odst. 2 zákona o obcích.

Obecně se má z pohledu metodického většinou za to, že jedině v případě, že obec sama není schopna v plném rozsahu řádně vykonávat přenesenou působnost nebo její část - konkrétní správní agendu (např. z důvodu personálního zabezpečení nebo technického zajištění – vhodné prostory, vybavení výpočetní technikou), by měla být dána možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí, která za ni tuto činnost bude vykonávat.

V případě přenesené působnosti jde především o posouzení, zda je zde opravdu dán **naléhavý veřejný zájem** k uzavření (resp. k udělení souhlasu krajského úřadu) takovéto smlouvy. Správní agenda by neměla být bez **řádného zdůvodnění** vyčleňována a přesouvána na jinou obec.

Řízení o udělení souhlasu krajského úřadu k uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy je řízením o žádosti (§ 44 a násl. správního řádu), kdy součástí žádosti, která by měla být z povahy věci zejména při uzavírání nové smlouvy řádně odůvodněna, je i text veřejnoprávní smlouvy. Podle § 160 odst. 5 správního řádu má být veřejnoprávní smlouva a její obsah posuzován z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu a posuzuje se rovněž i soulad s kritérii obsaženými v § 159 odst. 3 správního řádu (podle tohoto ustanovení nesmí uzavření veřejnoprávní smlouvy snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít za cíl plnění úkolů veřejné správy). Dále je posuzován soulad s náležitostmi dle § 63 odst. 2 zákona o obcích. Obecně se má z pohledu metodického především za to, že jedině v případě, že obec sama není schopna v plném rozsahu řádně vykonávat přenesenou působnost nebo její část - konkrétní správní agendu (např. z důvodu chybějícího personálního zabezpečení nebo technického zajištění – vhodné prostory, vybavení výpočetní technikou), by měla být dána možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí, která za ni tuto činnost bude vykonávat.

V případě přenesené působnosti jde především o posouzení, zda je zde opravdu dán naléhavý veřejný zájem k uzavření (resp. k udělení souhlasu krajského úřadu) takovéto smlouvy. Správní agenda by neměla být bez řádného zdůvodnění vyčleňována a přesouvána na jinou obec.

Dále je třeba konstatovat, že správní řád obsahuje ve své části páté obecnou úpravu veřejnoprávních smluv pro celou oblast veřejné správy. Pro veřejnoprávní smlouvy koordinační upravené podrobněji zákonem o obcích se pak použijí ustanovení správního řádu tehdy, pokud jsou tyto smlouvy uzavírány v oblasti veřejného práva.

Základní hmotněprávní úprava koordinačních veřejnoprávních smluv mezi obcemi se řídí generální klauzulí § 63 zákona o obcích, podle kterého je možné přenášet výkon státní správy mezi obcemi (bez toho, že by nějaký jiný zvláštní zákon výslovně stanovil, kterých konkrétních správních agend se to může týkat). Veřejnoprávní smlouva je pak vždy posuzována z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.

Zdali je v konkrétním případě opravdu dán veřejný zájem, náleží vždy volnému správnímu uvážení nadřízeného správního orgánu udělujícího souhlas (příslušného krajského úřadu nebo Ministerstva vnitra), a to v mezích zákona.

Základní pravidlo, jak v předmětné situaci postupovat, představuje základní zásada stanovená § 159 odst. 4 správního řádu: „*Veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu.*“ Ustanovení § 159 odst. 4 správního řádu musí být aplikováno při interpretaci nejednoznačného textu veřejnoprávních smluv pouze ve výjimečných případech, kdy danou situaci nelze řešit jinak a kdy hrozí snížení důvěryhodnosti veřejné správy uzavřením nevhodně znějící veřejnoprávní smlouvy. Text a charakter veřejnoprávní smlouvy koordinační se tedy posuzuje stejně jako jiné úkony podle svého skutečného obsahu.

Základní zásady uzavírání veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy (viz § 165 správního řádu), ani obcházet zákon a musí být vždy v souladu s veřejným zájmem. Veřejným zájmem je pak to, co je v zájmu obecného dobra. Krajský úřad vydává svůj souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy v přenesené působnosti, s ohledem na tuto skutečnost by měly vždy oprávněné úřední osoby postupovat, neboť při výkonu přenesené působnosti hájí zájem státu. Uzavření veřejnoprávní smlouvy nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, uzavření veřejnoprávní smlouvy musí být vždy účelné (správní orgán musí mít za cíl výhradně řádné plnění úkolů veřejné správy).

K ústavnosti vysokého počtu uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti obcí (hodnocení provedené v rámci analytické studie)

V návaznosti na celkové počty uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti obcí může vyvstat otázka, zda stav, kdy značný počet uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti v podstatě v praxi nahrazuje zákonem stanovenou působnost, je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

V souladu s článkem 100 odst. 1 Ústavy ČR zákon stanoví, kdy jsou územní samosprávné celky správními obvody. Termín správní obvod lze přitom vnímat jako územně vymezenou působnost pro výkon státní správy. Na toto ustanovení v zásadě navazuje článek 105 Ústavy ČR, který uvádí, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Sousedí „*lze svěřit ... stanoví-li to zákon*“ se obvykle vykládá tak, že lze svěřit jen přímo zákonem, jeho výslovným

ustanovením, zcela vyloučen však není ani výklad širší (např. že akt „svěření“ by mohla provést vláda na základě zmocnění zákonem).

Vzhledem k obecné právní úpravě uzavírání veřejnoprávních smluv obsažené ve správním řádu platí, že veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou veřejnoprávní korporace (obce) uzavírat jen tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon a souhlasí-li s uzavřením nadřízený správní orgán. Zvláštní právní úpravu pak představuje zákon o obcích, podle kterého 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 přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy.

Pokud jde o ústavní stránku, není tedy problém v zákonném stanovení kompetence k uzavírání veřejnoprávních smluv, nýbrž v tom, že zákonné zmocnění k uzavírání těchto smluv není konkrétní a vztahuje se nediferencovaně k veškeré přenesené působnosti obce. To by bylo akceptovatelné, kdyby uzavírání veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti obcí představovalo pouze výjimku z pravidla. S ohledem na výše uvedené je možné považovat uzavírání veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti obcí (a to prakticky v jakémkoliv počtu) s ústavním pořádkem za formálně souladné. Je ovšem pravdou, že velké množství uzavřených veřejnoprávních smluv reálný výkon veřejné správy činí podstatným způsobem nepřehledným, a to z důvodu, že zákonem stanovená působnost neodpovídá reálné, veřejnoprávními smlouvami modifikované, skutečnosti. Lze tedy shrnout, že stávající stav, který se vyznačuje uzavřenými veřejnoprávními smlouvami v řádech tisíců, je nutno požadovat za nežádoucí.

Efektivita (effectiveness) i efektivnost (efficiency) vynaložených finančních prostředků

Ministerstvo vnitra zastává dlouhodobě konzistentně metodický právní výklad, že úhrada nákladů za výkon předmětu veřejnoprávní smlouvy na výkon přenesené působnosti by měla především pokrýt skutečné náklady s tímto výkonem spojené, případně lze obci vykonávající předmět veřejnoprávní smlouvy poskytnout odměnu pouze nepatrně vyšší. Obce nicméně nemohou na výkonu přenesené působnosti pro jinou obec na základě veřejnoprávní smlouvy vydělávat resp. produkovat větší nežli zcela nepatrný zisk, to je (a mělo by vždy být) základním a nezpochybnitelným principem, kterým se řídí nastavení výše úhrad. Nastavení výše úhrady například paušální částkou či procentem pracovního úvazku odpovídajícím časovému vytížení úředníka vykonávajícího předmětnou agendu, je však spjato vždy s autonomií vůle smluvních stran, kdy záleží jedině na dohodě zúčastněných smluvních stran. Nicméně vzhledem k malé četnosti přenášené agendy (a vzhledem k téměř nulovému příjmu z pokut u agendy, pokud zde nejde o agendu přestupků), lze jen doporučit například sjednání úhrady paušální částkou za každý projednaný spis.

Ministerstvo vnitra žádnou metodikou, která by řešila problematiku výše uváděných úhrad v rámci veřejnoprávních smluv, v současné době nedisponuje. Ve svém vyjádření pak uvádí, že způsob a výše úhrady je věcí smluvních stran. Vzhledem k možnému spektru agend, na které jsou veřejnoprávní smlouvy uzavírány a jejich vnitřní variabilitě závislé na lokálních podmínkách (jedná se

o individualizovaný postup v případě každé veřejnoprávní smlouvy), není k dispozici žádný metodický pokyn.⁵

Každoroční státním rozpočtem vyčleňovaný příspěvek obcím na výkon státní správy lze vnímat jako paušál, který nemá za účel pokrýt plný rozsah činností přenesené státní správy. Stejně tak, v případě dotazů na metodiku v dané oblasti, je třeba mít na paměti, že znalost o vykonávaných agendách speciálních stavebních úřadů není k dispozici, resp. není k dispozici systemizační popis těchto agend, včetně exaktního vyjádření jejich skutečné finanční náročnosti.

Stejně tak nelze jednoznačně určit, jak velká procentuální část příspěvku na výkon přenesené působnosti vykonávaná konkrétní obcí je vztažena právě k výkonu speciálního stavebního úřadu a jak velká procentuální část na zbývající agendy státní správy vykonávané obcí.

Některé problémy při využívání veřejnoprávních smluv identifikovala již studie „Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím“ (GaREP, spol. s r.o. pro Ministerstvo vnitra v roce 2009):

- Obec vykonávající agendu na základě veřejnoprávní smlouvy si může dohodnout cenu za tyto úkony prakticky libovolně, takže pro malou obec přenášející takto svou pravomoc může být tento proces finančně zatěžující (což by snad bylo akceptovatelné v oblasti samostatné působnosti, nepochybně však nikoliv v oblasti působnosti přenesené).
- *Např. u přestupkového řízení byly zjištěny dva druhy plateb: buďto paušálně za rok, nebo za jednotlivé přestupky. Rozdíly jsou velmi markantní – cena za projednání přestupku se pohybuje od 100 do 1 500 Kč, roční paušál od 1 500 do 6 000 Kč, a to i při nulovém počtu řešených přestupků.*

Možné řešení:

- Odebrat malým obcím („jedničkovým“ obcím) ty kompetence, které se dlouhodobě a pravidelně prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy převádí jinam (týká se typicky dále zmíněné přestupkové agendy) a přenést je na obce s rozšířenou působností.

⁵ **Závěr č. 148 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 4. 3. 2016:** Poskytování informací o přestupcích projednaných na základě veřejnoprávní smlouvy jinou obcí.

- a) Obec, která uzavřela veřejnoprávní smlouvu o přenosu působnosti k projednávání přestupků, nemá právo nahlížet do spisů o přestupcích, k jejichž projednání by byla jinak příslušná, ledaže prokáže právní zájem nebo jiný vážný důvod ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu; vážným důvodem však bez dalšího není samotná kontrola vyúčtování nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.
- b) Obec, která uzavřela veřejnoprávní smlouvu o přenosu působnosti k projednávání přestupků, má právo získat zobecňující informace o projednaných přestupcích jinou obcí v takovém rozsahu, aby mohla zkontrolovat oprávněnost vystavené faktury za projednané přestupky, např. informace o počtu jednotlivých řízení, způsobu vyřízení nebo počtu spáchaných přestupků ve vztahu k určitým skutkovým podstatám bez uvedení jmen účastníků těchto řízení.

3.2 Výsledky analytické studie z roku 2017 pro možnost nelegislativního řešení aneb „Jak by měly krajské úřady postupovat“

V rámci analýzy bylo rovněž zjištěno, že nezbytný souhlas krajského úřadu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy představuje v podstatě formální krok, což v důsledcích skrývá pro praxi nemalý problém. Vzhledem ke skutečnosti, že postup krajských úřadů je při uzavírání veřejnoprávních smluv v naprosté většině případů neformální (veškeré možné nedostatky jsou při kontraktačním procesu zpravidla odstraňovány již před samotným oficiálním posouzením ze strany krajského úřadu), neexistuje prakticky žádná odvolací, natož soudní agenda. Možné nedostatky právní úpravy či jiné praktické problémy tak zůstávají dlouhodobě ukryty. K závaznému výkladu právních předpisů jsou v konkrétních případech oprávněny pouze příslušné soudy. Jestliže se problematikou koordinačních veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti obcí soudy téměř nezabývají, není možné výklad eventuálních problematických ustanovení zobecňovat a přispívat tak k optimálnímu fungování veřejné správy.

Krajské úřady k procesu uzavírání veřejnoprávních smluv přistupují zpravidla neformálním způsobem. Tento, byť vůči jednotlivým obcím velice vstřícný, přístup má za následek, že případné sporné stránky mezi smluvními stranami včetně možného rozporu se zákonem jsou vyřešeny konzultačně před samotným udělením souhlasu příslušného krajského úřadu, a tudíž následné udělení souhlasu představuje pouze formální krok bez dalšího přesahu a bez možnosti kontroly či vzniku právně relevantního sporu.

Důsledkem tohoto v praxi zavedeného přístupu je skutečnost, že prakticky neexistuje odvolací a následně též soudní agenda. Možné výkladové problémy jednotlivých ustanovení zákona zůstávají jak obcím, tak i krajským úřadům či odborné veřejnosti dlouhodobě skryty.

V uvedeném přístupu lze tedy shledat nepochybné rezervy pro zkvalitnění celkového výkonu a obrazu veřejné správy, avšak je vysoce pravděpodobné, že změna přístupu nebude mít na počet uzavřených smluv na výkon přenesené působnosti prakticky žádný vliv. Z tohoto důvodu je nutné konstatovat, že varianta spočívající v nelegislativním řešení nemá pro narovnání obrazu výkonu veřejné správy a zredukování počtu uzavřených veřejnoprávních smluv prakticky žádný význam, byť změna přístupu krajských úřadů by byla žádoucí.

Vzhledem k tomu, že uzavření veřejnoprávní smlouvy má ve svých důsledcích výrazný dopad na výkon státní správy, je v zájmu jak odborné, tak i široké veřejnosti mít k dispozici ucelený přehled alespoň o všech podstatných náležitostech uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti obcí. Tento zájem rezonuje i ve vztahu k legislativní tvorbě, při které by bylo z uceleného systému možné o poznání jednodušeji získávat potřebná data, která je v současnosti možné získat jen s velikými obtížemi.⁶

⁶ Tato problematika bude nově řešena Sbírkou právních předpisů ÚSC a v rámci Registru práv a povinností. Dalším zdrojem informací pak je Centrální evidence přestupků, která se využívá od posledního čtvrtletí roku 2016, kdy informační systém poskytl plnohodnotné statistiky z databáze osob, které byly pravomocně uznány vinnými ze spáchání vybraných přestupků. Zápis do evidence provádí do pěti pracovních dnů správní orgán, který o přestupku rozhodoval v posledním stupni. V případě, kdy o uložení pokuty rozhodla v blokovém řízení (příkazem na místě) obecní policie, zápis provádí příslušný obecní úřad. V roce 2018 bylo do systému zapsáno 143 233 přestupků, největší podíl tvořily přestupky podle zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

3.3 Test potřebnosti – matice s kritérii aneb „Klasické pojetí principu proporcionality“

V našem právním prostředí je tento princip v posledních letech nejvíce známý díky jeho zakořeněnosti v rozhodování Ústavního soudu České republiky, který jej používá v modifikované verzi tzv. testu proporcionality.

K testu je nutné přistoupit v případě, kdy se střetávají dvě základní práva a svobody.

Ústavní soud tedy aplikuje zjednodušeně test v této formě:

- 1. Test vhodnosti, tedy odpověď na otázku, zda institut či právo omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný a požadovaný cíl.**
- 2. Test potřebnosti, tedy porovnávání i jiných legislativních prostředků omezujících základní právo, s jinými opatřeními, jež umožňují dosáhnout stejného cíle. Je tedy záhodno použít nejšetrnější řešení ze všech možných.**
- 3. Test poměrování, tedy porovnávání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.**

Tento test je součástí mnoha judikátů Ústavního soudu.

Test proporcionality se standardně skládá ze tří kroků – testu vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším slova smyslu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb., a navazující judikaturu).

Je třeba vždy zohlednit Komplementární (subsidiární) charakter institutu veřejnoprávních smluv.

Princip proporcionality jako obecný právní princip, který má svůj projev v testu proporcionality, dle něhož se zjišťuje odůvodněnost použití VPS v daném případě.

1. test vhodnosti (zda uzavření VPS umožňuje dosáhnout sledovaný cíl),
2. test potřebnosti (zda uzavření VPS je ve vztahu k možným řešením nejšetrnější z více možných prostředků k dosažení cíle) a
3. test poměrování (tj. porovnání v kolizi stojící existence nové VPS a veřejného zájmu na řádném a v území přehledném výkonu veřejné správy).

V závěrečném kroku testu racionality, tj. posouzení, zda nově uzavíraná veřejnoprávní smlouva posuzovaná podle svého skutečného obsahu představuje k dosažení svého cíle (za podmínky souladu s veřejným zájmem) racionální prostředek, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší, by měl dospět krajský úřad k závěru, že nově uzavíraná veřejnoprávní smlouva v tomto směru ob stojí.

3.4 Stručné shrnutí pravidel MV k uzavírání VPS na výkon přenesené působnosti

Právní stránka problematiky VPS

Ministerstvo vnitra jako orgán státní správy poskytující metodickou pomoc v rámci agendy veřejnoprávních smluv je samo správním orgánem udělujícím souhlas k jejich uzavření v první instanci dle ustanovení § 66a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Účelem smlouvy je zajištění řádného výkonu přenesené působnosti obce s rozšířenou působností vykonávané obecním úřadem jedné obce s rozšířenou působností místo obecního úřadu druhé obce s rozšířenou působností v rámci téhož kraje. Orgán obce, který bude nové kompetence zajišťovat, bude vydávat rozhodnutí svým jménem. Spisy vzniklé z této agendy budou ukládány u obce, jejíž orgány vydaly rozhodnutí. Podmínky, ke kterým přihlíží Ministerstvo vnitra při vydávání souhlasu k návrhům veřejnoprávních smluv:

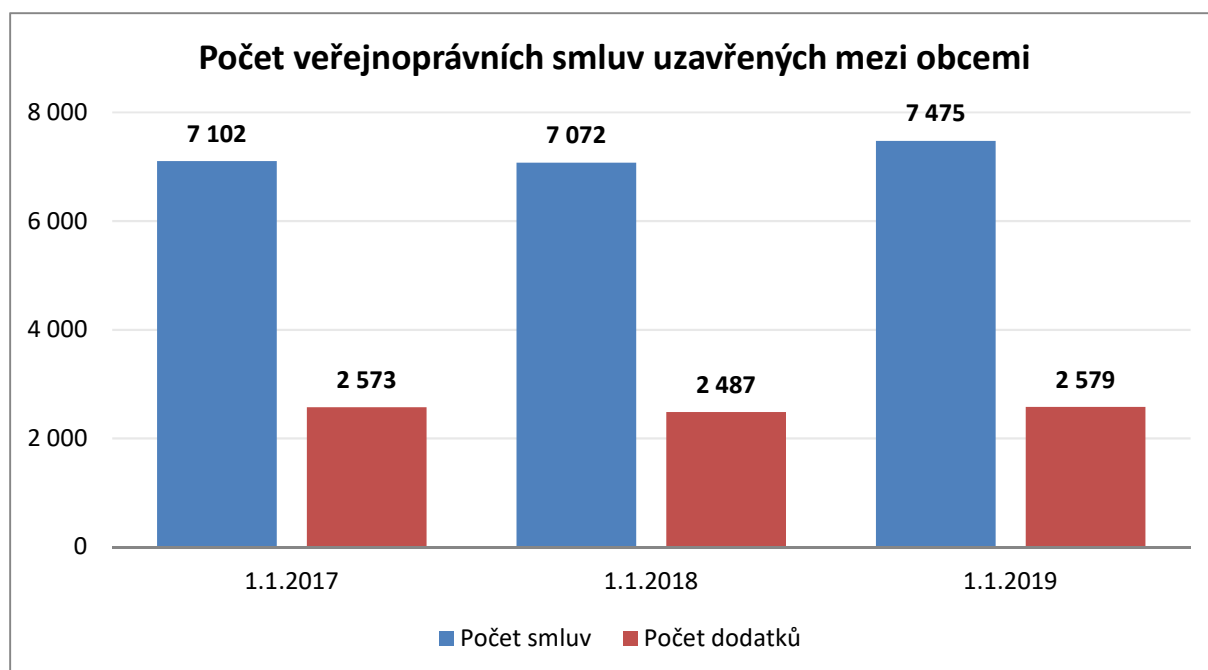
- **zda dochází k přenesení výkonu státní správy v celém rozsahu, tj. aby se zamezilo neorganickému odtržení jednotlivých činností, které spolu souvisejí,**
- **zda výkon státní správy bude přenesen na dobu určitou či neurčitou (což je nežádoucí),**
- **zda správní obvody obecních úřadů obcí s rozšířenou působností spolu sousedí,**
- **zda obecní úřad, který bude po uzavření smlouvy agendu zajišťovat je dostatečně personálně vybaven a potřebná část zaměstnanců splňuje podmínku zvláštní odborné způsobilosti tak, aby byl zajištěn výkon státní správy v zákonných lhůtách,**
- **zda je zajištěna optimální dopravní obslužnost pro účely kontaktu občana se správním úřadem.**

Věcná stránka problematiky VPS

- Veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu a posuzuje se rovněž i soulad s kritérii obsaženými v § 159 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle tohoto ustanovení nesmí uzavření veřejnoprávní smlouvy **snižovat důvěryhodnost veřejné správy**, musí být účelné a správní orgán musí mít za cíl plnění úkolů veřejné správy. Dále je posuzován soulad s náležitostmi dle § 66a zákona o obcích.
- Obecně se má z pohledu metodického většinou za to, že jedině v případě, že **obec sama není schopna** v plném rozsahu řádně vykonávat přenesenou působnost nebo její část - konkrétní správní agendu (např. z důvodu personálního zabezpečení nebo technického zajištění – vhodné prostory, vybavení výpočetní technikou), by měla být dána možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí, která za ni tuto činnost bude vykonávat.
- V případě přenesené působnosti jde především o posouzení, zda je zde opravdu dán **naléhavý veřejný zájem** k uzavření (resp. k udělení souhlasu krajského úřadu) takovéto smlouvy. Správní agenda by neměla být bez **řádného zdůvodnění** vyčleňována a přesouvána na jinou obec.

4) Závěr

Institut veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti vznikl jako nástroj reagující na reformu územní veřejné správy. Konkrétně měl zajistit fungování veřejné správy v území po ukončení činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002. Veřejnoprávní smlouvy koordinační, jako nástroj řešení výjimečné situace, měly mít pouze krátkodobý charakter. Ministerstvo vnitra se proto rozhodlo pravidelně analyzovat počet veřejnoprávních smluv uzavřených mezi obcemi se souhlasem krajských úřadů, a to vždy k 1. lednu každého roku pomocí „*Seznamu veřejnoprávních smluv*“. Aktuální data nám ukazují, že za poslední dva roky veřejnoprávních smluv nijak výrazně nepřibýlo. V roce 2017 jich bylo 7102 s 2573 dodatky, v roce 2018 jich bylo 7072 s 2487 dodatky a k 1. lednu 2019 jich bylo 7475 s 2579 dodatky. Za tři roky tak přibýlo jen 373 smluv a 6 dodatků.



Analýza provedená v roce 2017 ukázala na agendy, které se obce z různých příčin zdráhají vykonávat. Nejvíce nechtěnou agendou byly přestupky, na které bylo v roce 2017 uzavřeno 4982 veřejnoprávních smluv, tedy 70 % ze všech (7102). K letošnímu roku jejich počet nijak nepoklesl, naopak se zvýšil na 6531 veřejnoprávních smluv, což je zhruba 87 % ze všech (7475).

Jedním z důvodů neklesajícího počtu veřejnoprávních smluv může být mimo jiné i legislativní změna. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který s účinností od 1. července 2017 nahradil zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje omezující ustanovení, kdy § 105 stanovuje, že obec může 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 nachází. Již existující veřejnoprávní smlouvy totiž zůstaly zachovány přechodným ustanovením.⁷

Druhou nejčastěji přenášenou agendou mezi obcemi je zápis údajů do informačních systémů. Zde bohužel není trend jiný. V roce 2017 bylo účinných 703 takových veřejnoprávních smluv, v následujícím roce 2018 802 smluv a k lednu 2019 jejich počet opět začal mírně stoupat, konkrétně na 975 smluv.

Další v pořadí jsou agenda sociálně-právní ochrany dětí s 546 účinnými smlouvami v roce 2017 a s 616 smlouvami k lednu 2019, dále agenda pozemních komunikací – zde nastal pokles ze 410 smluv v roce 2017 na již jen 201 smluv k lednu 2019.

Základní nepochopení charakteru veřejnoprávních smluv v souladu s původní představou zákonodárce se dále projevuje také ve sjednávání doby trvání smluv na dobu neurčitou, což je z pohledu Ministerstva vnitra metodicky nesprávné. Tímto způsobem však byla uzavřena většina stávajících veřejnoprávních smluv.

S ohledem na tuto výše uvedenou skutečnost lze v budoucnu uvažovat o takové legislativní změně, aby tyto veřejnoprávní smlouvy bylo možné uzavírat jen na dobu určitou s možností dalšího prodloužení pouze v případě náležitého zdůvodnění potřeby smlouvy. Takováto legislativní změna však nemá valný smysl při stávajícím vysokém počtu smluv, zejména pak smluv na agendu přestupků, kdy krajské úřady vskutku nemají adekvátní prostor metodicky působit směrem k obcím.

⁷ **Závěr č. 156 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017:** Přípustnost dodatků k veřejnoprávním smlouvám o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků uzavřeným před 1. 7. 2017.

- a) Pro uzavírání dodatků k veřejnoprávním smlouvám o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků uzavřeným před 1. červencem 2017 platí omezení v § 105 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
- b) Obce základního typu nebudou moci sjednávat dodatky k veřejnoprávním smlouvám, které mezi sebou uzavřely před 1. červencem 2017.
- c) Dodatek k veřejnoprávní smlouvě uzavřené na dobu určitou spočívající v prodloužení trvání veřejnoprávní smlouvy je přípustný pouze tehdy, jestliže veřejnoprávní smlouva ve znění dodatku nebude v rozporu s § 105 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.