



# **Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti**

**„Zpracování analytických podkladů vycházejících  
z Implementačních plánů Strategického rámce rozvoje  
veřejné správy České republiky pro období 2014 - 2020“**

**10. 2. 2017**

**KVB advokátní kancelář s. r. o.  
Teplého 2786, Zelené Předměstí, 530 02 Pardubice  
IČO: 01460412**



## Abstract

Analysis considering optimization of the need for “public-law-contracts” transferring the delegated state-service competences from one municipality to another presents a complex overview of application and usage of such contracts in the Czech Republic. Firstly, the paper sums up the current position of so-called public-law-contracts inside the state regulatory system, their characteristics and relevant aspects, classification and main reasons for their usage (from the municipalities’ point of view). Besides that, the authors of the paper study the position of the regional authorities which are entitled to control the whole process of concluding the contracts; and in addition to that, they also present relevant data about number of concluded contracts in each region and area of competence. Further, the analysis comes up with possible changes in state regulation of the public-law-contracts, considering the financial specifics of the execution of delegated competences. With the help of precise research the authors show the information about the number of concluded contracts and their division into specific groups based on various criteria. Afterwards, the data serve as a substantial informational background for legislative and technical measures concerning the regulatory grounds for public-law-contracts and their transparency established through public register. For further illustrative purposes the paper is supplemented by many graphic charts and informative maps of the regions in the Czech Republic.



## Obsah

Abstract .....	2
Obsah.....	3
1. Popis a zhodnocení současného stavu uzavírání veřejnoprávních smluv ve vztahu k celkové úrovni reálného výkonu správy v území .....	5
1.1 Popis a zhodnocení současného stavu uzavírání veřejnoprávních smluv .....	5
1.1.1 Hodnocení dosavadního stavu .....	5
1.1.2 Návrh možných variant .....	12
1.2 Funkce krajů, konfrontace počtů podaných návrhů a počtu uzavřených a schválených smluv, délka trvání uzavřených smluv .....	13
1.2.1 Vstupní analýza.....	13
1.2.2 Vyhodnocení přístupu krajů .....	18
1.2.3 Návrh možných variant zkvalitnění výkonu veřejné správy prostřednictvím veřejnoprávních smluv v území .....	24
2. Příprava analytických podkladů pro možnou optimalizaci systému veřejnoprávních smluv.....	25
2.1 Optimalizace systému veřejnoprávních smluv formou nastavení pravidel pro jejich uzavírání v území při respektování specifik financování výkonu přenesené působnosti i z hlediska meziobecní spolupráce .....	33
2.2 Diferenciace obcí z hlediska možností vykonávat svěřenou agendu bez využití veřejnoprávních smluv .....	39
3. Příprava podkladů pro následnou realizaci legislativních opatření v rámci konkrétních zvláštních zákonů, popřípadě jiné opatření přímo v rámci právní úpravy veřejnoprávních smluv .....	43
3.1 Výběr nejvhodnější varianty, příprava vybrané varianty k implementaci.....	43
3.1.1 Analýza agend dosud převážně či zčásti zajišťovaných systémem veřejnoprávních smluv .	43
3.1.2 Výběr nejvhodnější varianty .....	59
3.2 Příprava podkladů pro realizaci legislativních opatření v rámci konkrétních zvláštních zákonů, popř. jiné opatření přímo v rámci právní úpravy veřejnoprávních smluv.....	60
4. Posouzení možností optimalizace systému veřejnoprávních smluv v legislativní i nelegislativní formě řešení .....	62
4.1 Zpracování záměru optimalizace systému veřejnoprávních smluv (pravidel pro jejich uzavírání) .....	62
4.1.1 Problematika počtu obcí .....	62
4.1.2 Legislativní změny při uzavírání veřejnoprávních smluv .....	63
4.1.3 Varianty dalšího postupu pro přesun vybrané správní agendy.....	64
5. Návrh možností systému publikování platných veřejnoprávních smluv – zpřístupnění a transparentnost.....	71



5.1 Veřejná dostupnost informací o uzavřených veřejnoprávních smlouvách dálkovým přístupem	71
5.1.1 Analýza problému.....	71
5.1.2 Věcný popis funkcionality seznamu veřejnoprávních smluv.....	73
5.1.3 Návrh možných řešení implementace „Seznamu veřejnoprávních smluv“ do stávajících informačních systémů .....	75
5.1.4 Návrh věcného a legislativního právního postupu při implementaci „Seznamu veřejnoprávních smluv“ do vytypovaných informačních systémů.....	76
6. Závěr.....	78
Conclusion .....	82
Přílohy.....	86
Přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů .....	86
Přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů.....	100
Seznam grafických podkladů (Tabulky, grafy, mapy) .....	114
Položené otázky krajským úřadům a obcím s rozšířenou působností.....	117

Právní stav analýzy je vztažen ke dni 1. 1. 2017.



# 1. Popis a zhodnocení současného stavu uzavírání veřejnoprávních smluv ve vztahu k celkové úrovni reálného výkonu správy v území

## 1.1 Popis a zhodnocení současného stavu uzavírání veřejnoprávních smluv

### 1.1.1 Hodnocení dosavadního stavu

#### **Veřejnoprávní smlouvy, pojem a druhy**

Veřejnoprávní smlouva je dvoustranné nebo vícestranné právní jednání, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Veřejnoprávní smlouvy jsou v českém právním řádu upraveny v obecné rovině v ustanoveních § 159 až § 170 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a to přestože se jedná o právní úpravu částečně hmotněprávního charakteru. Nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se rovněž přiměřeně ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení.

Tím je dána dvojí povaha veřejnoprávních smluv: na jedné straně představují úpravu veřejných práv (pravomocí) a povinností, na straně druhé nelze opomenout jejich smluvní základ, který je typický pro právo soukromé. K tomu viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2003, sp. zn. 33 Odo 161/2002: *„Soukromoprávním smlouvám se smlouva veřejnoprávní přibližuje v tom, že stejně jako ony je dvou- či vícestranným právním úkonem, který vzniká na základě dvou či více vzájemně adresovaných a obsahově shodných souhlasných projevů vůle, tedy na základě svobodné nabídky (oferty) a svobodného přijetí návrhu (akceptace). Procesem svého vzniku (jehož cílem je dosažení smluvního konsenzu) se tedy neliší od smluv občanskoprávních či obchodněprávních. Zásadní odlišností veřejnoprávních smluv je skutečnost, že upravují veřejná subjektivní práva a povinnosti pramenící z norem správního práva.“*



Správním řádem jsou stanoveny základní zásady, které je nutné při uzavírání veřejnoprávních smluv dodržovat. V první řadě nesmí být veřejnoprávní smlouvy v rozporu se zákonem, nesmí jej obcházet a musí být vždy uzavírány ve veřejném zájmu, zejména pak nesmí být uzavírány v neprospěch veřejných prostředků. Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž jednou ze stran je správní orgán, také nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy.

Veřejnoprávní smlouvy lze rozčlenit na **veřejnoprávní smlouvy koordinační** a **veřejnoprávní smlouvy subordinační**. **Koordinační veřejnoprávní smlouvy** jsou 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. Tento typ veřejnoprávních smluv jsou výše uvedené subjekty oprávněny uzavírat pouze, stanoví-li tak zákon a pouze se souhlasem nadřízeného správního orgánu (např. smlouva o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup dle ustanovení § 26 odst. 3 správního řádu). Územní samosprávné celky mohou rovněž vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů v samostatné působnosti, a to opět pouze na základě výslovného zákonného zmocnění (např. smlouva o plnění úkolů obecní policie dle ustanovení § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů).

**Veřejnoprávní smlouvy subordinační** jsou takové smlouvy, které je oprávněn správní orgán uzavřít s osobou, která by byla účastníkem řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení podle části druhé správního řádu, a to i namísto vydání rozhodnutí [např. smlouva o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území dle ustanovení § 78a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „stavební zákon“]. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by jinak byly účastníky řízení podle § 27 odst. 2 nebo 3 správního řádu. Tento typ veřejnoprávní smlouvy lze uzavřít i po zahájení řízení podle části druhé správního řádu, přičemž následně je řízení usnesením zastaveno.

Veřejnoprávní smlouva subordinační, která se dotýká práv nebo povinností třetích osob, nabývá účinnosti až v okamžiku, kdy s ní tyto osoby vysloví souhlas. Jestliže třetí osoby



nevysloví s veřejnoprávní smlouvou souhlas, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí v správním řízení.

Dalším, specifickým, druhem veřejnoprávních smluv jsou **smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv či veřejných subjektivních povinností**. Tento typ veřejnoprávních smluv jsou oprávněni uzavřít ti, kdož by byli účastníky řízení dle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení podle části druhé správního řádu, popř. ti, kteří již účastníky takového řízení jsou, a to za předpokladu, že to nevylučuje povaha věci nebo nestanoví-li zákon jinak (např. osoba, která má povolení k nakládání s vodami, může veřejnoprávní smlouvou umožnit výkon práv vyplývajících z povolení jinému).

K uzavření tohoto typu veřejnoprávní smlouvy je vždy třeba souhlasu správního orgánu. Právě až udělením souhlasu tohoto orgánu je smlouva uzavřena. Udělení souhlasu je správním rozhodnutím a je tedy možné proti němu podat odvolání (rozklad).

Dále je možné jako z účelového hlediska specifický druh veřejnoprávních smluv uvést **veřejnoprávní smlouvy, na základě kterých obce (a některé jiné veřejnoprávní korporace) poskytují dotace** (tj. peněžní prostředky poskytnuté mj. z rozpočtu územního samosprávného celku právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel) **či návratné finanční výpomoci** (tj. peněžní prostředky poskytnuté bezúročně mj. z rozpočtu územního samosprávného celku právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel, které je jejich příjemce povinen vrátit do rozpočtu poskytovatele ve stanovené lhůtě). Tato problematika je upravena zejm. ustanoveními § 10a až 10d zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. O poskytování dotací či návratných finančních výpomocí a uzavření veřejnoprávních smluv o jejich poskytnutí rozhodují obce (popř. kraje) v rámci své samostatné působnosti. Zvláštností těchto smluv je skutečnost, že v podstatě soukromoprávnímu poskytnutí prostředků je zákonem propůjčena veřejnoprávní forma, která poskytovateli coby orgánu veřejné moci umožňuje účinně kontrolovat, jak je s poskytnutými veřejnými prostředky naloženo. V rámci kontroly tak obec díky tomuto postavení může jednostranně zasahovat do práv a povinností příjemce, dotaci krátiť či zcela odebrat, případně ukládat odvody za porušení rozpočtové kázně.



## **Přezkoumání souladu veřejnoprávních smluv s právními předpisy**

Soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy lze přezkoumat pouze z moci úřední. Strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, však může dát podnět k provedení přezkumného řízení, a to do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla. Veřejnoprávní smlouvu, u které bude shledáno, že byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, správní orgán zruší. V případě, že jsou v rozporu s právními předpisy pouze některá ustanovení veřejnoprávní smlouvy, zruší správní orgán pouze tato ustanovení, jestliže je lze oddělit od ostatních ustanovení smlouvy.

V případě veřejnoprávních smluv je správním orgánem příslušným k přezkumnému řízení správní orgán, který je oprávněn řešit spory z veřejnoprávní smlouvy (srov. ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu).

### **Sporné řízení**

Spory vzniklé z veřejnoprávních smluv jsou řešeny v tzv. sporném řízení, jež je upraveno v ustanovení § 141 správního řádu, a to zejména z toho důvodu, aby nedocházelo k zahlcování správních soudů. Sporné řízení lze zahájit pouze na návrh, přičemž účastníci řízení jsou označeni jako navrhovatel a odpůrce. Jako vedlejší účastník se může přihlásit do řízení jakákoliv osoba, která má na výsledku řízení zájem. Věcná příslušnost správního orgánu k řešení těchto sporů je odvislá od typu veřejnoprávní smlouvy, která je předmětem sporu, a je řešena v ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu, popř. v § 10b zákona č. 250/2000 Sb.

Správní orgán vychází předně z důkazů, které byly označeny účastníky řízení. Pokud však tyto důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, je správní orgán oprávněn provést i jiné důkazy. V případě, že nelze prokazovanou skutečnost zjistit jinak, může správní orgán vyslechnout účastníka řízení.

Rozhodnutím ve sporném řízení správní orgán buď zcela, nebo zčásti vyhoví, anebo je zcela nebo zčásti zamítne. Účastníci řízení rovněž mohou uzavřít smír, který podléhá schválení správního orgánu.

Proti rozhodnutí správního orgánu vydaného ve sporném řízení ve věci veřejnoprávních smluv není možné podat odvolání ani rozklad. V úvahu tak připadají pouze mimořádné a dozorčí opravné prostředky, popř. podání žaloby ve správním soudnictví.





Ve sporném řízení lze přiznat jednomu z účastníků nebo oběma účastníkům náhradu nákladů řízení, a to v závislosti na úspěchu v daném sporu (obdobně jako je tomu v případě soudních řízení).

### **Uzavírání veřejnoprávních smluv na úrovni obcí**

Obce jako veřejnoprávní korporace jsou oprávněny uzavírat veřejnoprávní smlouvy **jak za účelem plnění svých úkolů v přenesené působnosti, tak za účelem plnění svých úkolů v působnosti samostatné.**

Zákonné zmocnění k uzavírání veřejnoprávních smluv, jejichž předmětem je delegace určitých úkolů stanovených obcím **v přenesené působnosti**, je obsaženo v ustanovení § 63 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), které stanovuje: *„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.“*

Z výše uvedeného je zřejmé, že podmínkou pro uzavření veřejnoprávní smlouvy je skutečnost, že účastníci smlouvy se nacházejí ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností (v minulosti byla touto podmínkou skutečnost, že obce spolu sousedí) a souhlas příslušného krajského úřadu, přičemž smlouva je uzavřena až nabytím právní moci rozhodnutí krajského úřadu, kterým se souhlas uděluje. Zákonem není omezen počet obcí, které budou účastníky smlouvy; veřejnoprávní smlouvu o přenesení části přenesené působnosti tak lze uzavřít i mezi více jak dvěma obcemi. Zákon o obcích stanovuje i obligatorní náležitosti veřejnoprávních smluv uzavíraných obcemi za účelem plnění jejich úkolů v přenesené působnosti. Veřejnoprávní smlouva musí přinejmenším obsahovat označení účastníků smlouvy (smluvních stran), dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce (jiných obcí) a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti. Nic však obcím nebrání ve smlouvě upravit další záležitosti, na kterých se smluvní strany dohodnou.



Dalším ustanovením, které výslovně zmocňuje obce k uzavření veřejnoprávní smlouvy za účelem plnění jejich úkolů v přenesené působnosti, je ustanovení § 66a zákona o obcích: *„Obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce (jiných obcí) s rozšířenou působností, která je účastníkem veřejnoprávní smlouvy. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra, které jej vydává po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem.“*

Z díkce zákonného ustanovení lze dovodit, že předmětem veřejnoprávní smlouvy může být jen výkon státní správy svěřený zvláštními zákony obecním úřadům obcí s rozšířenou působností (nikoliv tedy orgánům všech obcí, jak je tomu v případě ustanovení § 63 zákona o obcích). K uzavření veřejnoprávní smlouvy je opět zapotřebí souhlasu jiného orgánu, a sice Ministerstva vnitra. Obdobně jako je tomu v případě ustanovení § 63 zákona o obcích, i ustanovení § 66a zákona o obcích stanovuje náležitosti, které musí uzavíraná veřejnoprávní smlouva obsahovat, a to označení účastníků smlouvy (smluvních stran), dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou bude obec s rozšířenou působností vykonávat pro jinou obec s rozšířenou působností, a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.

Rozhodnutí krajského úřadu nebo Ministerstva vnitra, kterým se uděluje souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy, je správním rozhodnutím, a tudíž je možné proti němu podávat řádné i mimořádné opravné prostředky dle správního řádu. Udělený souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy nesmí obsahovat žádné podmínky, neboť při splnění zákonem stanovených podmínek je na udělení souhlasu právní nárok a správní orgán není oprávněn jej na základě svého správního uvážení odepřít.

Lze tedy shrnout, že úkoly spadající do přenesené působnosti obce lze svěřit jiné obci veřejnoprávní smlouvou pouze na základě výslovného zákonného zmocnění. Toto zmocnění předně obsahuje zákon o obcích. Zákonné zmocnění rovněž obsahují některé zvláštní předpisy, jako je tomu v případě ustanovení § 26 odst. 3 správního řádu, které se týká zveřejňování údajů na elektronické úřední desce.

Uzavírání veřejnoprávních smluv dle ustanovení § 63 a § 66a zákona o obcích je výkonem samostatné působnosti obce, neboť zákon nestanoví, že se jedná o výkon působnosti



přenesené (viz ustanovení § 8 zákona o obcích: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*“). Z daného zřetelně vyplývá, že je nutné, aby o uzavření veřejnoprávní smlouvy rozhodl k tomu příslušný orgán obce. O uzavření veřejnoprávní smlouvy je oprávněna na základě ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích rozhodnout rada obce, a to za předpokladu, že si rozhodování o těchto otázkách nevyhradí zastupitelstvo obce (coby orgán obce zřízený přímo Ústavou). V obcích, kde není rada zřizována, je v souladu s ustanovením § 99 odst. 2 zákona o obcích o uzavření veřejnoprávní smlouvy oprávněn rozhodnout starosta obce, a to opět za předpokladu, že si tuto pravomoc pro sebe zastupitelstvo obce nevyhradí.

V souvislosti s výkonem přenesené působnosti obcí je dále nutno zmínit ustanovení § 65 zákona o obcích, podle kterého platí, že: „*Neplní-li orgán obce povinnost podle § 7 odst. 2 (tj. úkoly, která má obec vykonávat v přenesené působnosti), rozhodne krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří.*“ Toto ustanovení ošetřuje situaci, kdy obec výkon svěřené přenesené působnosti nebo její části není schopna sama zajistit a nesjedná ani veřejnoprávní smlouvu, na základě které by pro ni tuto působnost vykonávala jiná obec.

## **Důvody využívání veřejnoprávních smluv**

Je nepochybné, že veřejnoprávní smlouvy, jimiž jsou delegovány úkoly spadající do přenesené působnosti obcí, jsou velmi důležitým institutem, který je obcemi hojně využíván.

Jednou z příčin tohoto stavu je značný počet obcí nacházejících se na území České republiky. Tento počet je dán historicky a s ohledem na omezené možnosti zákonodárce tento počet zásadním způsobem ovlivnit, je východiskem, na které je třeba nahlížet dogmaticky (viz též 4.1.1).

Dalším aspektem, který ovlivňuje uzavírání veřejnoprávních smluv, je velikost obcí, neboť téměř 80 % obcí v České republice má méně než 1 000 obyvatel. Lze tedy konstatovat, že velké množství obcí má v souvislosti se svou velikostí (lidnatostí) problémy se zabezpečením určitých úkolů spadajících do přenesené působnosti. Je skutečností, že ne každá obec disponuje dostatečným počtem kvalifikovaných zaměstnanců, kteří jsou schopni danou agendu zabezpečovat. Rovněž financování plnění úkolů spadajících do přenesené



působnosti může být pro řadu, zejména malých, obcí problémem, protože příspěvek ze státního rozpočtu není zpravidla dostačující k pokrytí veškerých nákladů, které jsou s výkonem přenesené působnosti spojeny.

Právní úprava financování přenesené působnosti obcí je obsažena v ustanovení § 62 zákona o obcích, které stanovuje, že obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti. Výše příspěvku na výkon přenesené působnosti se stanovuje každoročně zákonem o státním rozpočtu, přičemž výše příspěvku je stanovena bez dalšího určení. Příspěvek je navíc stanovován ve dvou režimech – u obcí s rozšířenou působností dochází k rozdílnému oceňování výkonu přenesené působnosti oproti ostatním obcím. V souvislosti s financováním výkonu přenesené působnosti platí, že se obce v případě nutnosti podílejí na financování výkonu přenesené působnosti vlastními finančními prostředky. Tato skutečnost je pak jedním z důvodů, proč zejména malé a menší obce delegují část svých úkolů vykonávaných v přenesené působnosti na obce jiné (větší) – blíže 3.1.1.

I přes výše uvedené objektivní skutečnosti je zásadní otázkou, zda současný stav, kdy dochází k hojnému uzavírání veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti, je v souladu s původním smyslem institutu veřejnoprávních smluv, podle kterého by k uzavírání veřejnoprávních smluv mělo docházet spíše výjimečně, a to účelně a za specifických okolností. Zejména v případě přestupkové agendy je mnoha zákony stanovená věcná příslušnost prostřednictvím veřejnoprávních smluv ve velké míře modifikována, čímž se výkon státní správy stává nepřehledným. Úvahově se nabízí především řešení spočívající v plošné změně věcné příslušnosti v rámci přestupkové agendy a přesuny této agendy na vybraný typ obce. Této úvaze a dalším souvisejícím aspektům faktického nadužívání veřejnoprávních smluv se práce podrobněji věnuje v následujících kapitolách.

### 1.1.2 Návrh možných variant

S ohledem na dosud uvedené lze uvažovat především o přesunutí vybraných správních agend na obce s pověřeným obecním úřadem nebo na obce s rozšířenou působností. Nabízí se rovněž vytváření tzv. Center společných služeb (resp. po legislativní změně tzv. „rozšířených dobrovolných svazků obcí“), což je projekt vycházející z projektu<sup>1</sup>, jehož cílem bylo vytvoření podmínek pro dlouhodobý rozvoj meziobecní spolupráce v České republice. V návaznosti na tento projekt lze uvažovat o variantě, že se dobrovolné svazky obcí (rozšířené

---

<sup>1</sup> Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností, reg. č.: CZ.1.04/4.1.00/B8.00001.



oproti stávajícímu legislativnímu stavu) či jim podobné subjekty stanou součástí výkonu veřejné správy a poskytovateli veřejných služeb, resp. bude možné na ně prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy delegovat část přenesené působnosti obcí.

Další variantou je přirozeně zachování stávajícího stavu či změna metodického působení krajů směrem k obcím v dané oblasti. Varianty budou hodnoceny dále v textu.

## **1.2 Funkce krajů, konfrontace počtů podaných návrhů a počtu uzavřených a schválených smluv, délka trvání uzavřených smluv**

### **1.2.1 Vstupní analýza**

Uzavřené veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi, jimiž jsou delegovány úkoly obcí spadající do přenesené působnosti obcí, jsou evidovány ve věstnících právních předpisů jednotlivých krajů. Veřejnoprávní smlouvy, které jsou uzavírány mezi obcemi s rozšířenou působností, jsou evidovány Ministerstvem vnitra.

Z věstníků jednotlivých krajů je zřejmé, že na celém území České republiky je k 1. 1. 2017 uzavřeno celkem 7 102 veřejnoprávních smluv, přičemž k těmto veřejnoprávním smlouvám, které přenášejí část úkolů obcí spadajících do přenesené působnosti na obce jiné, je uzavřeno celkem 2 573 dodatků.

Mezi obcemi s rozšířenou působností bylo k 1. 1. 2017 uzavřeno celkem (pouze) 14 veřejnoprávních smluv, na základě kterých obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce s rozšířenou působností.

V následující tabulce je uveden počet uzavřených veřejnoprávních smluv dle jednotlivých krajů:



**Tabulka č. 1 – počet uzavřených smluv dle jednotlivých krajů**

KRAJ	POČET VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV UZAVŘENÝCH MEZI OBCEMI CELKEM	POČET VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV UZAVŘENÝCH MEZI OBCEMI S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ
Jihočeský	549	0
Jihomoravský	983	0
Karlovarský	52	0
Královéhradecký	533	0
Liberecký	295	0
Moravskoslezský	251	0
Olomoucký	380	5
Pardubický	597	2
Plzeňský	758	0
Středočeský	738	3
Ústecký	414	0
Vysočina	961	1
Zlínský	591	3
ČR celkem	7102	14

Z výše uvedené tabulky vyplývá, že nejvíce veřejnoprávních smluv je uzavřeno mezi obcemi v Jihomoravském kraji (983), Kraji Vysočina (961) a Plzeňském kraji (758), naopak suverénně nejméně je tato možnost spolupráce mezi obcemi využívána obcemi v Karlovarském kraji (52). Tyto údaje v zásadě korespondují s počty obcí v jednotlivých krajích. V Karlovarském kraji je nejmenší počet obcí ze všech vyšších územních samosprávných celků, v Jihomoravském kraji třetí nejvyšší, v Kraji Vysočina druhý nejvyšší, přičemž z velké části se jedná o obce malé.



## **Veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi obcemi s rozšířenou působností podle jednotlivých krajů**

Z výše uvedené tabulky je rovněž patrné, že mezi obcemi s rozšířenou působností není možnost uzavírání veřejnoprávních smluv za účelem delegace části přenesené působnosti v hojně míře využívána. Je tomu tak nejspíše z toho důvodu, že obce s rozšířenou působností zpravidla disponují potřebným počtem zaměstnanců, kteří jsou kvalifikováni k výkonu správních činností spadajících do přenesené působnosti, a rovněž jsou schopny výkon těchto činností finančně zabezpečit. Souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy na výkon přenesené působnosti obcí mezi obcemi s rozšířenou působností uděluje Ministerstvo vnitra. V tomto ohledu je nutné konstatovat, že na rozdíl od praxe krajských úřadů Ministerstvo vnitra při uzavírání těchto veřejnoprávních smluv vystupuje méně neformálně.

Přehled veřejnoprávních smluv uzavřených mezi obcemi s rozšířenou působností v členění po jednotlivých krajích, platných k 1. 1. 2017, je k dispozici v následujícím přehledu:

**Tabulka č. 2 – přehled VPS mezi obcemi s rozšířenou působností Středočeský kraj**

<b>za obec s rozšířenou působností</b>	<b>vykonává obec s rozšířenou působností</b>	<b>výkon přenesené působnosti na úseku</b>	<b>podle zákona č. ve znění pozdějších předpisů</b>	<b>doba platnosti veřejnoprávní smlouvy</b>
Neratovice	Mělník	myslivosti	449/2001 Sb., § 60	na dobu neurčitou
Neratovice	Mělník	státní správy lesů	289/1995 Sb., § 48, § 58a	na dobu neurčitou
Neratovice	Mělník	rybářství	99/2004 Sb., § 20 odst. 1, odst. 3	na dobu neurčitou

*Pozn.: V tomto případě se jedná o jednu veřejnoprávní smlouvu na výkon tří správních agend.*



**Tabulka č. 3 – přehled VPS mezi obcemi s rozšířenou působností Pardubický kraj**

<b>za obec s rozšířenou působností</b>	<b>vykonává obec s rozšířenou působností</b>	<b>výkon přenesené působnosti na úseku</b>	<b>podle zákona č. ve znění pozdějších předpisů</b>	<b>dobu platnosti veřejnoprávní smlouvy</b>
Polička	Litomyšl	státní památkové péče	20/1987 Sb.	do 31. 12. 2018
Svitavy	Litomyšl	státní památkové péče	20/1987 Sb.	do 31. 12. 2018

**Tabulka č. 4 – přehled VPS mezi obcemi s rozšířenou působností Olomoucký kraj**

<b>za obec s rozšířenou působností</b>	<b>vykonává obec s rozšířenou působností</b>	<b>výkon přenesené působnosti na úseku</b>	<b>podle zákona č. ve znění pozdějších předpisů</b>	<b>dobu platnosti veřejnoprávní smlouvy</b>
Mohelnice	Šumperk	návykových látek	167/1998 Sb.	na dobu neurčitou
Mohelnice	Zábřeh	sociální péče a sociálního zabezpečení	100/1988 Sb.; 114/1988 Sb.	na dobu neurčitou
Zábřeh	Šumperk	návykových látek	167/1998 Sb.	na dobu neurčitou
Mohelnice	Zábřeh	sociálně-právní ochrany dětí	359/1999 Sb.	na dobu neurčitou
Zábřeh	Šumperk	státní památkové péče	20/1987 Sb.	na dobu neurčitou





**Tabulka č. 5 – přehled VPS mezi obcemi s rozšířenou působností Zlínský kraj**

<b>za obec s rozšířenou působností</b>	<b>vykonává obec s rozšířenou působností</b>	<b>výkon přenesené působnosti na úseku</b>	<b>podle zákona č. ve znění pozdějších předpisů</b>	<b>dobu platnosti veřejnoprávní smlouvy</b>
Vizovice	Zlín	sociálně-právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16	na dobu neurčitou
Luhačovice	Zlín	sociálně-právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16	na dobu neurčitou
Valašské Klobouky	Zlín	sociálně-právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16	na dobu neurčitou

**Tabulka č. 6 – přehled VPS mezi obcemi s rozšířenou působností Kraj Vysočina**

<b>za obec s rozšířenou působností</b>	<b>vykonává obec s rozšířenou působností</b>	<b>výkon přenesené působnosti na úseku</b>	<b>podle zákona č. ve znění pozdějších předpisů</b>	<b>dobu platnosti veřejnoprávní smlouvy</b>
Žďár nad Sázavou	Velké Meziříčí	sociálně-právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16, § 37	na dobu neurčitou
Nové Město na Moravě	Bystřice nad Pernštejnem	sociálně-právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16, § 37	na dobu neurčitou
Bystřice nad Pernštejnem	Nové Město na Moravě	sociálně-právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16, § 37	na dobu neurčitou
Velké Meziříčí	Žďár nad Sázavou	sociálně-právní ochrany dětí	359/1999 Sb., § 16, § 37	na dobu neurčitou



Z výše uvedených přehledů lze vyzorovat, že nejčastěji zajišťovanou správní agendou je sociálně právní ochrana dětí, nicméně vzhledem k nízkému počtu uzavřených veřejnoprávních smluv nelze vyvozovat rozsáhlejší a odůvodnitelné závěry. Za zmínku stojí Kraj Vysočina, kde v rámci výkonu správní agendy na úseku sociálně právní ochrany dětí je mezi čtyřmi městy z pohledu právního jednání uzavřena jedna veřejnoprávní smlouva, na základě které se tato čtyři města ve výkonu pracovní pohotovosti podle předmětného zákona navzájem podle rozpisu střídají.

### **Uzavírání veřejnoprávních smluv v praxi – správní agendy**

Obce mezi sebou uzavírají veřejnoprávní smlouvy v řadě oblastí, přičemž typickými oblastmi jsou: **přestupková agenda** (4 982 veřejnoprávních smluv), zápis údajů do informačních systémů (703 veřejnoprávních smluv), sociálně-právní ochrana dětí (546 veřejnoprávních smluv), pozemní komunikace (410 veřejnoprávních smluv) či evidence obyvatel (386 veřejnoprávních smluv).

Jen pro úplnost dodáváme, že velké množství veřejnoprávních smluv je uzavíráno rovněž v oblasti výkonu činnosti obecní (městské) policie (754 veřejnoprávních smluv). Výkon činnosti obecní (městské) policie je však výkonem samostatné působnosti obcí, a tudíž tyto smlouvy nejsou předmětem této analýzy a nebyly do ní ani zahrnuty. Okrajově lze k tomu dodat, že veřejnoprávní smlouvy na výkon samostatné působnosti obcí se z procesního hlediska uzavírání a následnou publikací veřejnoprávním smlouvám na výkon přenesené působnosti velice podobají. Veřejnoprávní smlouvy na výkon činnosti obecní (městské) policie jsou v současné době jedinou oblastí v samostatné působnosti obce, ve které je možné veřejnoprávní smlouvy uzavírat.

#### **1.2.2 Vyhodnocení přístupu krajů**

Z šetření provedeného mezi krajskými úřady (viz příloha č. 3) vyplynulo, že obce jsou při procesu uzavírání veřejnoprávních smluv v zásadě samostatné, neboť se na krajský úřad s žádostí o metodickou či jinou pomoc obrací spíše sporadicky. V praxi obce ve většině případů navazují kontakt s krajským úřadem až v okamžiku před schválením veřejnoprávní smlouvy, kdy mají již celý text veřejnoprávní smlouvy vypracovaný. K procesu vytváření



textu veřejnoprávní smlouvy lze uvést, že podoba jednotlivých typů v současnosti uzavíraných veřejnoprávních smluv je již po relativně dlouhou dobu ustálena a obce mají vzory veřejnoprávních smluv k dispozici. Pokud ovšem dojde k zásadní změně právní úpravy (např. novelizace zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů z prosince 2015, na základě které došlo ke změně věcné příslušnosti speciálních stavebních úřadů), je běžné, že krajské úřady poskytují metodickou pomoc obcím aktivně a bez vyžádání. Typicky krajské úřady obcím rozesílají vzory veřejnoprávních smluv včetně komentářů a dalších doprovodných informací.

Lze konstatovat, že krajské úřady se ve své praxi s žádnými závažnými nedostatky předkládaných veřejnoprávních smluv zpravidla nesebkávají, proces a postup při uzavírání veřejnoprávních smluv je dle jejich názoru mezi obcemi dostatečně zakořeněn. Uvedené se odráží ve skutečnosti, že krajské úřady prakticky nemají zkušenost s odvoláním proti svému rozhodnutí, a to zejména z důvodu, že se snaží těmto situacím předcházet tím, že v případě uzavírání veřejnoprávních smluv poskytují smluvním stranám v individuálních případech součinnost tak, aby byl kontraktační proces ukončen právě vydáním souhlasu krajského úřadu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Zkušenosti s řešením sporů z veřejnoprávních smluv krajské úřady rovněž prakticky nemají.

Ze zkušeností krajských úřadů dále vyplývá, že zejména obce se základní přenesenou působností mají stále větší problémy svěřenou agendu vykonávat. Za příčinu tohoto stavu krajské úřady považují vysoké nároky na kvalifikaci zaměstnanců, nedostatek zaměstnanců, finanční náročnost a konečně rovněž neustálý nárůst agendy a její složitosti. S výjimkou výkonu jednoduchých agend typu vidimace a legalizace mají obce se základní přenesenou působností a mnohdy rovněž dokonce i obce s pověřeným obecním úřadem typicky velký problém zajistit kvalitní personální obsazení vykonávaných agend. Charakteristickým příkladem je přestupková agenda, v rámci které je reálný předpoklad vedení složitějších správních řízení. Nároky na úředníky, což jsou z valné většiny osoby bez právního vzdělání, se v tomto ohledu razantně zvyšují, a to jak na základě přijímaných právních předpisů, tak na základě judikatury (správních) soudů. Obci se základní přenesenou působností, které reálně vykonávají zákonem svěřenou agendu přestupků, dle pozorování krajských úřadů stále ubývá.

Zatímco podle zkušeností krajských úřadů bylo dříve mnoho veřejnoprávních smluv uzavíráno mezi obcemi se základní přenesenou působností a obcemi s pověřeným obecním



úřadem, v současné době je tento trend podle krajských úřadů klesající a nejvíce veřejnoprávních smluv je uzavíráno s obcemi s rozšířenou působností. Není přitom výjimkou, že veřejnoprávní smlouvy s obcemi s rozšířenou působností uzavírají rovněž i obce s pověřeným obecním úřadem. V současné době dochází často k prodlužování doby platnosti u smluv uzavřených na dobu určitou a navyšování úhrady prostřednictvím uzavírání dodatků s ohledem na navyšující se náklady na výkon jednotlivých agend. Nelze ponechat bez povšimnutí, že podle praxe krajských úřadů je iniciátorem uzavření veřejnoprávní smlouvy obec, která určitou agendu vykonávat z nejrůznějších důvodů nechce.

V následujícím informativním přehledu, který byl poskytnut Krajským úřadem Jihočeského kraje, lze nalézt údaje týkající se počtu krajským úřadem řešených odvolání proti správním rozhodnutím, které byly vydány obecními úřady obcí, které vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu. Údaje byly poskytnuty za roky 2014-2016, jsou řazeny dle jednotlivých správních agend, resp. funkčního zaměření jednotlivých odborů krajského úřadu a obsahují rovněž informaci o počtu případů, kdy správní rozhodnutí vydané obcí vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu bylo krajským úřadem zrušeno.

#### Odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví

Kácení stromů rostoucích mimo les (§ 8 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).

**Tabulka č. 7 – odvolání odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví**

Rok	Počet odvolání	Zrušeno a vráceno nebo zrušeno a zastaveno v odvolacím řízení
2014	8	6
2015	12	6
2016	9	6

#### Odbor dopravy a silničního hospodářství

Problematika odvolání proti rozhodnutím obcí jako silničního správního úřadu na veřejně přístupných účelových komunikacích [§ 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb. ve znění do 31. 12. 2015]. Ke dni 1. 1. 2016 byla tato kompetence v souvislosti s novelou zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, přenesena na obce s rozšířenou působností.

**Tabulka č. 8 – odvolání odbor dopravy a silničního hospodářství**

Rok	Počet odvolání	Zrušeno a vráceno nebo zrušeno a zastaveno v odvolacím řízení
2014	31	15
2015	16	7
2016	11	8



### Odbor legislativy a vnitřních věcí

Agenda zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

#### **Tabulka č. 9 – odvolání odbor legislativy a vnitřních věcí – matriky**

Rok	Počet odvolání	Zrušeno a vráceno nebo zrušeno a zastaveno v odvolacím řízení
2014	1	0
2015	0	0
2016	0	0

Agenda zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel) – agenda zejména rušení trvalého pobytu - § 12 zákona.

#### **Tabulka č. 10 – odvolání odbor legislativy a vnitřních věcí – evidence obyvatel**

Rok	Počet odvolání	Zrušeno a vráceno nebo zrušeno a zastaveno v odvolacím řízení
2014	4	1
2015	2	1
2016	4	2

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů – řízení o přestupcích podle ustanovené § 46 až 50 tohoto zákona.

#### **Tabulka č. 11 – odvolání odbor legislativy a vnitřních věcí – přestupky**

Rok	Počet odvolání	Zrušeno a vráceno nebo zrušeno a zastaveno v odvolacím řízení
2014	6	5
2015	11	10
2016	2	2

Z tohoto ilustrativního příkladu lze zobecněně vyvodit, že počet správních agend, které v souladu se zákonem stanovenou věcnou příslušností projednávají obce se základní přenesenou působností, je poměrně nízký. Z přehledu zároveň vyplývá, že výkon složitějších správních agend činí obcím se základní přenesenou působností nemalé obtíže, neboť zejména v případě přestupkové agendy se počet krajským úřadem zrušených správních rozhodnutí blíží téměř 100 %. Uvedené má tedy předpoklad potvrdit trend, že obce vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu mají vzhledem k nejrůznějším okolnostem důvod výkonem zákonem svěřených správních agend delegovat prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy na obce s větším úředním aparátem, což jsou zejména obce s rozšířenou působností.



Co se týká stávající právní úpravy uzavírání veřejnoprávních smluv, z procesního pohledu krajských úřadů je právní úprava převážně dostatečná. Možnou otázkou je zvážení nutnosti udělování souhlasu krajského úřadu, neboť dle zavedené praxe se jedná v podstatě pouze o formální krok.

Právě ale konstatování, že souhlas krajského úřadu představuje pouze formální krok, skrývá dle autorů této analýzy ve svých důsledcích pro praxi nemalý problém. Vzhledem ke skutečnosti, že postup krajských úřadů je při uzavírání veřejnoprávních smluv v naprosté většině případů sice sympaticky aktivní a neformální (veškeré možné nedostatky jsou při kontraktačním procesu odstraňovány již před samotným oficiálním posouzením ze strany krajského úřadu), neexistuje prakticky žádná odvolací a v tomto důsledku i soudní agenda. Možné nedostatky právní úpravy veřejnoprávních koordinačních smluv či jiné praktické problémy tak mohou zůstávat 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.

Obdobný problém se týká rovněž Ministerstva vnitra coby orgánu, který uděluje souhlas s uzavřením veřejnoprávních smluv mezi obcemi s rozšířenou působností a který je odvolacím orgánem proti rozhodnutím krajských úřadů v případech, kdy k uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu příslušného krajského úřadu.

Jak bylo uvedeno již výše, judikatura týkající se veřejnoprávních koordinačních smluv na výkon přenesené působnosti obcí prakticky neexistuje. Jedním z mála soudních rozhodnutí je rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 1. 2016, č. j. 30 A 33/2015-54, ve kterém se krajský soud zabýval výkladem ustanovení § 190 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého „*obec, jejíž obecní úřad je obecným stavebním úřadem, může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu; přitom postupuje podle správního řádu. Jinak pro takovou obec vykonává působnost obecného stavebního úřadu pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu leží.*“ Krajský soud se v daném případě zabýval situací, kdy veřejnoprávní smlouva na výkon působnosti stavebního úřadu byla uzavřena mezi obcí s pověřeným obecním úřadem (resp. obcí vykonávající působnost stavebního úřadu) a obcí se základní přenesenou působností (resp. obcí



nevykonávající působnost stavebního úřadu). Krajský soud došel k závěru, že veřejnoprávní smlouva na výkon působnosti stavebního úřadu mohla být uzavřena pouze mezi obcemi, které vykonávají působnost stavebního úřadu. Obec, která určitou správní agendu v přenesené působnosti nevykonává, nemůže o výkonu této agendy uzavřít veřejnoprávní smlouvu. Konkrétně to tedy znamená, že obec, která vykonává působnost stavebního úřadu, na základě veřejnoprávní smlouvy svůj správní obvod, který je právními předpisy kogentně stanoven, rozšiřovat nemůže. Stejně tak obec, která nevykonává působnost stavebního úřadu, se prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy nemůže zařadit do správního obvodu jiného stavebního úřadu, než do kterého na základě závazných právních předpisů spadá. V daném případě krajský soud taktéž konstatoval, že pokud není ve zvláštním zákoně uveden nadřízený správní orgán, který s uzavřením veřejnoprávní smlouvy vyslovuje souhlas, určí se postupem podle ustanovení § 178 správního řádu.

Jako další příspěvek do nepočetné sbírky soudních rozhodnutí k problematice koordinačních veřejnoprávních smluv lze zmínit rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2006, č. j. 7 Ca 123/2005-28. V tomto případě byla řešena veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi statutárním městem Plzeň a obcí Chrást. Krajský úřad Plzeňského kraje však svým rozhodnutím souhlas k uzavření této veřejnoprávní smlouvy neudělil, když za nejvíce problematické ujednání v této smlouvě shledal to, že si účastníci smlouvy sjednali možnost výpovědi a navázali účinky výpovědi na okamžik jejího doručení či na uplynutí posledního dne měsíce následujícího po měsíci, v němž byla výpověď doručena druhé straně. Podle Městského soudu v Praze se jednalo o prolínání soukromého a veřejného práva, což se krajskému úřadu jevilo jako nežádoucí, ačkoliv jisté prvky soukromého práva lze v otázkách veřejnoprávních smluv použít. Krajský úřad odkazoval toliko na znění ustanovení § 66c odst. 2 a § 66 odst. 1 zákona o obcích, které vázaly účinnost i změny veřejnoprávní smlouvy na udělení souhlasu krajského úřadu. Výpověď smlouvy dle názoru krajského úřadu představuje změnu smlouvy, a proto si uzurpoval pravomoc o ukončování veřejnoprávní smlouvy rozhodnout. Městský soud v Praze na základě žaloby podané proti rozhodnutí krajského úřadu toto rozhodnutí zrušil a vrátil věc k novému projednání se závěrem, že výpověď veřejnoprávní smlouvy nelze považovat za změnu této smlouvy, byť se jedná o „*změnu právního postavení smluvních stran a změnu práv a povinností ze smlouvy vzešlých. ... Podle obecných zásad smluvního práva, které podle názoru soudu je nutné vztáhnout i na veřejnoprávní smlouvy, smlouvu na dobu neurčitou, jejímž předmětem je mj. závazek k nepřetržité nebo opakované činnosti, je možné vypovědět.*“



I po výše uvedeném soudním rozhodnutí se mj. opět řešila u správních orgánů otázka, zda si účastníci smlouvy mohou ve veřejnoprávní smlouvě ujednat, že s výpovědí veřejnoprávní smlouvy vyslovuje souhlas krajský úřad a výpovědní lhůta počne běžet po nabytí právní moci rozhodnutí příslušného krajského úřadu. Ministerstvo vnitra jako odvolací orgán ve svém rozhodnutí ze dne 20. 12. 2011, č. j. MV-128559-4/VES-2011, v této otázce uzavřelo tak, že s výpovědí veřejnoprávní smlouvy krajský úřad souhlas nevyslovuje, nicméně souhlasí toliko se zánikem takové smlouvy.

### 1.2.3 Návrh možných variant zkvalitnění výkonu veřejné správy prostřednictvím veřejnoprávních smluv v území

Z provedených analytických zjištění je 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.

Zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), je stanoveno, že pokuty uložené za spáchané přestupky jsou příjmem obce, jejíž orgán rozhodoval v prvním stupni. Kromě uložené pokuty náleží obci rovněž náhrada nákladů spojených s projednáváním přestupku stanovená vyhláškou Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. V současné době činí paušální částka nákladů řízení částku ve výši 1 000 Kč. Byl-li však v řízení o přestupku přibrán znalec z jiného oboru než psychiatrie, zvyšuje se paušální částka uvedená výše o 1 500 Kč; byl-li přibrán znalec z oboru psychiatrie, zvyšuje se paušální částka o 2 500 Kč. Bylo-li k podání znaleckého posudku přibráno více znalců, může paušální částka nákladů řízení po zvýšení činit nejvíce 6 000 Kč. Obec, na kterou jiná obec přenesla svou přenesenou působnost v oblasti přestupků, tak do svého rozpočtu získává nejen uložené pokuty, ale rovněž náhradu nákladů řízení. Obec, která vykonává přestupkovou agendu pro jinou obec (jiné obce), tak za určitých okolností může z této činnosti získat jistý příjem.

Lze navrhnout přesun výkonu přestupkové agendy na obce vyššího typu nebo již zmíněná Centra společných služeb (resp. rozšířené dobrovolné svazky obcí coby nově zakotvenou legislativní formu meziobecní spolupráce obcí – viz 1.1.2). Těmto úvahám budou podrobněji věnovány další části práce.



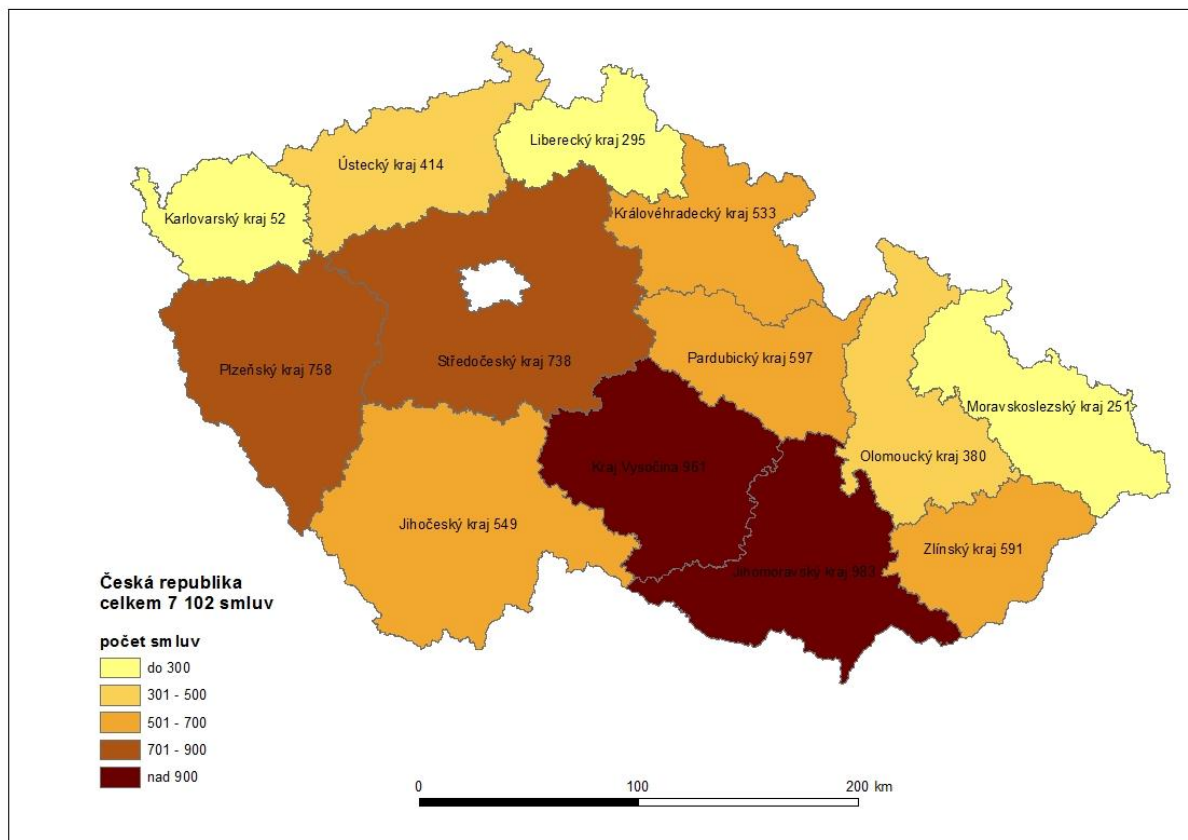


## 2. Příprava analytických podkladů pro možnou optimalizaci systému veřejnoprávních smluv

Na základě vlastního šetření bylo zpracovateli této analýzy zjištěno, že k 1. 1. 2017 je mezi obcemi uzavřeno celkem 7 102 koordinačních veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti obcí. K tomuto počtu veřejnoprávních smluv bylo dále uzavřeno celkem 2 573 dodatků. Celkem (včetně dodatků) tedy bylo uzavřeno 9 675 veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti obcí. Toto množství nepochybně dokládá, že uzavírání šetřených veřejnoprávních smluv je masovým jevem.

Nejvíce veřejnoprávních smluv bylo uzavřeno v Jihomoravské kraji, Kraji Vysočina a Plzeňském kraji. Naopak nejméně veřejnoprávních smluv bylo uzavřeno v Karlovarském kraji.

**Mapa č. 1 – přehled veřejnoprávních smluv dle jednotlivých krajů**





**Tabulka č. 12 – celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti podle jednotlivých krajů**

<b>Kraj</b>	<b>počet smluv</b>
Jihomoravský kraj	983
Kraj Vysočina	961
Plzeňský kraj	758
Středočeský kraj	738
Pardubický kraj	597
Zlínský kraj	591
Jihočeský kraj	549
Královéhradecký kraj	533
Ústecký kraj	414
Olomoucký kraj	380
Liberecký kraj	295
Moravskoslezský kraj	251
Karlovarský kraj	52
<b>Celkem ČR</b>	<b>7102</b>

**Tabulka č. 13 – celkový počet uzavřených dodatků k veřejnoprávním smlouvám na výkon přenesené působnosti podle jednotlivých krajů**

<b>Kraj</b>	<b>počet dodatků</b>
Plzeňský kraj	457
Zlínský kraj	363
Pardubický kraj	309
Olomoucký kraj	270
Jihomoravský kraj	239
Středočeský kraj	195
Jihočeský kraj	194
Kraj Vysočina	185
Královéhradecký kraj	156
Ústecký kraj	82



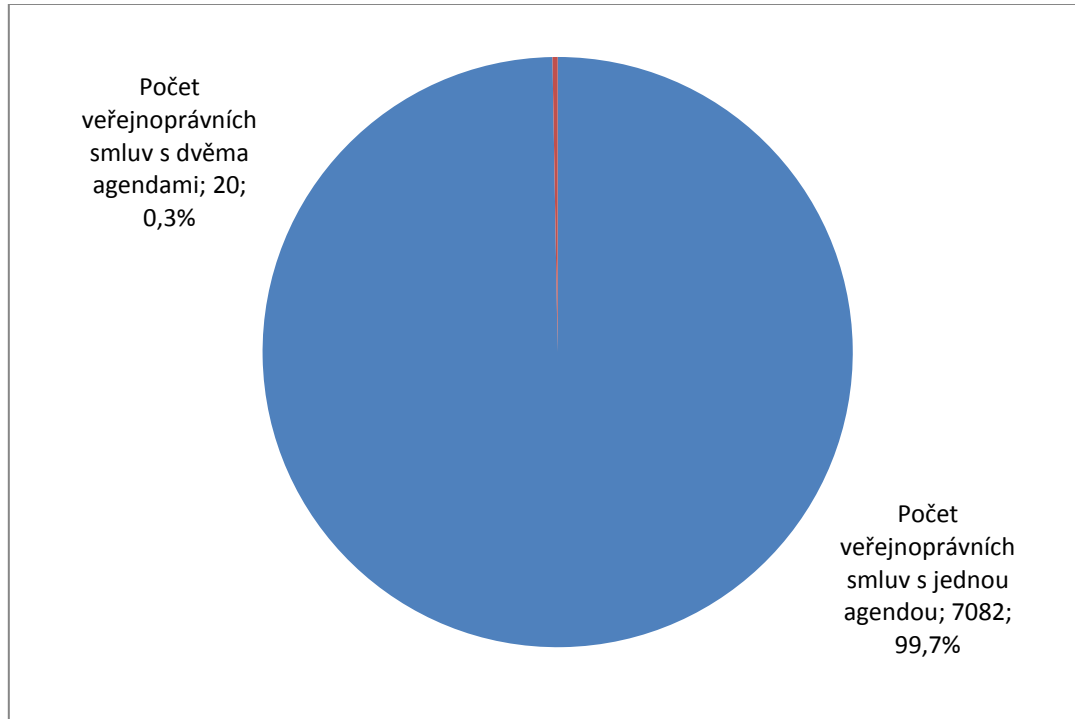
Moravskoslezský kraj	70
Liberecký kraj	43
Karlovarský kraj	10
<b>Celkem ČR</b>	<b>2573</b>

**Tabulka č. 14 – celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti podle počtu agend podle jednotlivých krajů**

*Pozn.: Některé z uzavřených veřejnoprávních smluv pojednávají o přenosu nikoliv jedné, ale dvou správních agend. Povahově se jedná pouze o technickou záležitost, která nemá na účel veřejnoprávní smlouvy žádný vliv.*

<b>Kraj</b>	<b>Počet veřejnoprávních smluv s jednou agendou</b>	<b>Počet veřejnoprávních smluv s dvěma agendami</b>
Jihomoravský kraj	983	0
Kraj Vysočina	961	0
Plzeňský kraj	757	1
Středočeský kraj	738	0
Pardubický kraj	597	0
Zlínský kraj	581	10
Jihočeský kraj	549	0
Královéhradecký kraj	533	0
Ústecký kraj	414	0
Olomoucký kraj	380	0
Liberecký kraj	286	9
Moravskoslezský kraj	251	0
Karlovarský kraj	52	0
<b>Celkem ČR</b>	<b>7082</b>	<b>20</b>

**Graf č. 1 – celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti podle počtu agend podle jednotlivých krajů**



**Tabulka č. 15 – celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv v rámci jednotlivých správních agend**

*Pozn.: Vzhledem ke skutečnosti, že některé z uzavřených veřejnoprávních smluv pojednávají o přenosu nikoliv jedné, ale dvou správních agend, je počet uzavřených veřejnoprávních smluv rozlišených podle jednotlivých správních agend vyšší než počet uzavřených veřejnoprávních smluv ve smyslu počtu právních jednání.*

Druh agendy	Počet smluv
Přestupky	4982
Zápis údajů do informačních systémů	703
Sociálně-právní ochrana dětí	546
Pozemní komunikace	410



Evidence obyvatel	386
Elektronická úřední deska	20
Elektronická podatelna	19
Ochrana přírody a krajiny	15
Stavební úřad	12
Daňová exekuce	8
Péče o postižené	6
Územní plánování	5
Návykové látky	3
Památková péče	3
Civilní služba	1
Dráhy	1
Myslivost, rybářství a ochrana lesa	1
Společná jednotka požární ochrany	1
<b>Celkem</b>	<b>7122</b>

**Tabulka č. 16 – celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv v rámci jednotlivých správních agend podle jednotlivých krajů**

	Jihočeský	Jihomoravský	Karlovarský	Královéhradecký	Liberecký	Moravskoslezský	Olomoucký	Pardubický	Plzeňský	Středočeský	Ústecký	Vysočina	Zlínský
<b>Přestupky</b>	443	578	43	420	194	182	367	400	437	584	303	734	297
<b>Zápis údajů do IS</b>	26	47	6	52	19	5	0	35	130	89	50	146	98
<b>Sociálně-právní ochrana dětí</b>	0	221	0	3	14	13	1	90	17	3	49	1	134
<b>Pozemní komunikace</b>	32	91	2	39	8	46	0	47	54	33	0	0	58
<b>Evidence obyvatel</b>	44	37	0	8	68	0	0	18	95	25	12	71	8



<b>Elekt. úřední deska</b>	0	7	0	1	0	0	0	2	5	0	0	0	5
<b>Elekt. podatelna</b>	0	0	1	0	0	0	0	0	17	0	0	0	1
<b>Ochrana přírody a krajiny</b>	0	1	0	0	0	6	0	0	0	0	0	8	0
<b>Stavební úřad</b>	0	0	0	5	0	0	0	2	3	2	0	0	0
<b>Daňová exekuce</b>	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0
<b>Péče o postižené</b>	4	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
<b>Územní plánování</b>	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Návykové látky</b>	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
<b>Památková péče</b>	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0
<b>Dráhy</b>	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Společná jednotka požární ochrany</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
<b>Myslivost, rybářství a ochrana lesa</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
<b>Civilní služba</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0

### Způsob platby

Z hlediska způsobu platby, který je v uzavřených veřejnoprávních smlouvách na přenos přenesené působnosti obcí sjednáván, je dominantním způsobem platba vázaná za každý jednotlivý případ. Výrazně méně častým způsobem, který v potaz počet řešených

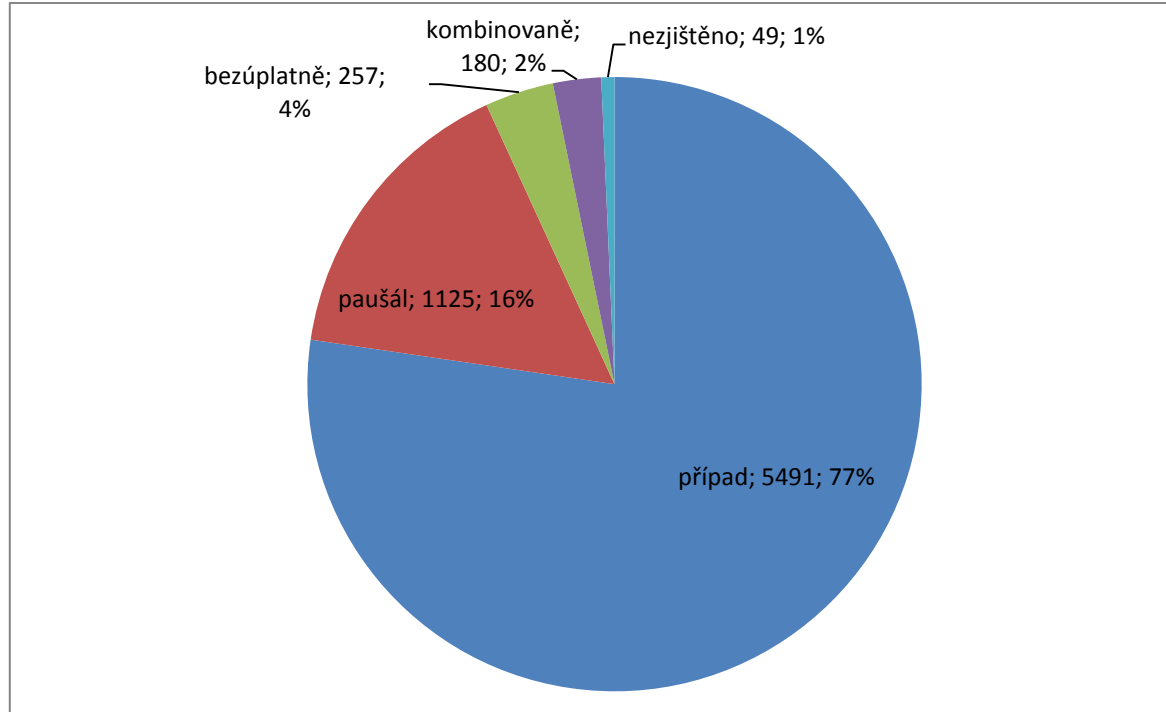


případů nebere v úvahu, je paušální platba. V minimech případů se lze setkat rovněž s bezúplatným principem či kombinací uvedených způsobů platby. Zobecněně lze konstatovat, že poměrné rozložení jednotlivých způsobů platby je napříč jednotlivými přenášeny správními agendami obdobné. Žádná z přenášeny správní agend se tedy uvedenému rozložení jednotlivých způsobů platby zásadně nevymyká.

**Tabulka č. 17 – celkový počet veřejnoprávních smluv dle způsobu platby**

Způsob platby	Počet veřejnoprávních smluv
za případ	5491
paušálně	1125
bezúplatně	257
kombinovaně	180
nezjištěno	49

**Graf č. 2 – celkový počet veřejnoprávních smluv dle způsobu platby**





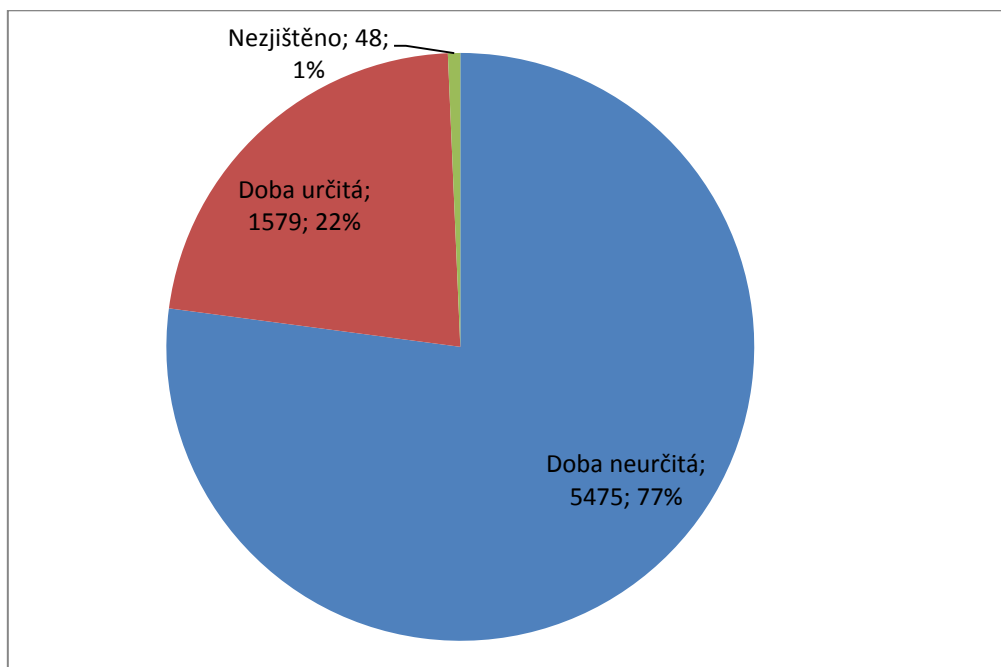
## Trvání veřejnoprávních smluv

V případě trvání veřejnoprávních smluv převládá sjednávání trvání na dobu neurčitou, neboť takto bylo sjednáno více než tři čtvrtiny všech uzavřených veřejnoprávních smluv. Z tohoto stavu lze vzhledem ke zjištěným statistickým údajům vyvodit, že předávající obce spatřují v uzavření veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí spíše trvalé nežli pouze dočasné řešení. Ačkoliv veřejnoprávní smlouvy na dobu neurčitou lze vypovědět či jinak ukončit, uzavření veřejnoprávní smlouvy na dobu neurčitou v podstatě představuje z pohledu předávající obce trvalé a konečné řešení.

**Tabulka č. 18 – celkový počet veřejnoprávních smluv dle trvání smlouvy**

Trvání smlouvy	počet smluv
Doba neurčitá	5475
Doba určitá	1579
Nezjištěno	48

**Graf č. 3 – celkový počet veřejnoprávních smluv dle trvání smlouvy**







## 2.1 Optimalizace systému veřejnoprávních smluv formou nastavení pravidel pro jejich uzavírání v území při respektování specifík financování výkonu přenesené působnosti i z hlediska meziobecní spolupráce

Jak již bylo předesláno, lze uvažovat především o přesunutí vybraných správních agend na obce s pověřeným obecním úřadem nebo na obce s rozšířenou působností. Nabízí se rovněž vytváření tzv. Center společných služeb (resp. po legislativní změně rozšířených dobrovolných svazků obcí coby nově navrhované formy meziobecní spolupráce).

Spolupráce mezi obcemi je v současné době zpravidla realizována formou dobrovolných svazků obcí, které jsou legislativně zakotveny v zákoně o obcích.

Úvahově lze rozšířit stávající znění právní úpravy dobrovolných svazků o tzv. rozšířený dobrovolný svazek obcí. Rozšířený dobrovolný svazek obcí by mohl představovat zvláštní specializovanou formu pro meziobecní spolupráci, která konceptuálně vychází z právní úpravy dobrovolného svazku obcí avšak na rozdíl od „běžného“ dobrovolného svazku obcí obsahuje několik odlišných specifikací.

Rozšířený dobrovolný svazek obcí by měl být další možnou platformou pro realizaci meziobecní spolupráce, přičemž s ohledem na funkci rozšířeného dobrovolného svazku obcí především jako odborného a administrativního centra, které bude obcím nápomocno při řešení problematických oblastí řešených každou obcí v rámci své samostatné, ale i přenesené působnosti, by mělo jít o formu spolupráce preferovanou. Rozšířený dobrovolný svazek obcí má za cíl představovat institucionalizovaný stabilní subjekt regionálního rozvoje s efektivní a zároveň dostatečně flexibilní organizační strukturou, a to včetně možnosti poskytování profesionální administrativní podpory všem členským obcím. Rozšířený svazek obcí je právnickou osobou veřejného práva, která je založena na základě smlouvy o vytvoření svazku a jejím hlavním úkolem je prosazování společných zájmů členských obcí tak, aby byla v souladu s veřejným zájmem.

Je nepochybné, že uskutečňování většiny denních aktivit obyvatelstva dochází na území nejen obce, ale spíše v rámci širšího území, které je ovšem menší než území kraje. Svoji povahou tato větší území (mikroregiony) zpravidla odpovídají územnímu obvodu obcí s rozšířenou působností. Správní obvod obce s rozšířenou působností v praxi mnohdy představuje faktické centrum pro obyvatele přilehlých obcí, a to včetně nabídky pracovních



příležitostí. Zároveň však není území správního obvodu obce s rozšířenou působností zpravidla natolik rozlehlé, aby tato skutečnost bránila efektivnímu fungování jakékoliv právnické osoby, tedy i rozšířeného dobrovolného svazku obcí.

Zapojení co největšího možného počtu obcí do určité aktivity zastřešené rozšířeným dobrovolným svazkem obcí pak umožní nalézat taková řešení, která pro daný správní obvod obce s rozšířenou působností představují vhodnější varianty než případ, kdy každá z obcí v daném obvodu vystupuje bez jakékoliv další koordinace. Z tohoto pohledu je tedy žádoucí, aby členem rozšířeného dobrovolného svazku obcí byly v ideálním případě všechny obce, které se nacházejí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Jelikož je nemyslitelné, aby se do činnosti určité právnické osoby zapojily dobrovolně všechny obce určitého správního obvodu, lze navrhnout, aby rozšířený dobrovolný svazek obcí sdružoval alespoň tři pětiny ze všech obcí, které se v daném správním obvodu obce s rozšířenou působností nacházejí (ostatní obce by nebyly členy svazku a výkon přenesené působnosti by jim zůstal v původním formátu). V okamžiku, kdy rozšířený dobrovolný svazek obcí bude mít potřebný počet členů, budou na něj členské obce moci prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy delegovat výkon přenesené působnosti.

Právě tedy nutný počet členských obcí a závazná organizační struktura je zásadním rozdílem mezi rozšířeným dobrovolným svazkem obcí a „klasickým“ dobrovolným svazkem obcí, který je vymezen v současnosti účinném znění zákona o obcích.

Rozšířený dobrovolný svazek obcí, který soustředí obce v rámci téhož správního obvodu obce s rozšířenou působností, má tedy potenciál stát se rozhraním, v němž se na jedné straně budou setkávat aktivity v oblasti regionálního rozvoje a regionální politiky a na straně druhé se bude systematicky prosazovat meziobecní spolupráce. Cílem je vytvoření takové platformy meziobecní spolupráce, která vychází ze samostatné působnosti obcí a ochoty sdílení zkušeností, informací a zdrojů při řešení společných otázek, a to zejména v oblasti zajišťování vybraných veřejných služeb, které jsou v kompetenci obcí. Stejně tak je kladen důraz na společný postup při realizaci cílů vyžadujících interakci s ostatními aktéry v území nebo vytváření územních partnerství a paktů s institucemi veřejných sektorů působícími v území. Jako příklad rozmanitých možností meziobecní spolupráce lze uvést zejména problematiku odpadového hospodářství, školství, sociálních služeb, sdílení administrativních kapacit apod. Je totiž nepochybné, že řešení těchto problémů je náročné jednak administrativně (a to zejména pro malé obce) a jednak po finanční stránce.



Zamýšlenou právní úpravou není dotčena neformální spolupráce mezi obcemi, tj. například výměna zkušeností nebo i stávající formální spolupráce obcí v dobrovolných svazcích obcí.

Otázkou k zamyšlení může být, zda možnost delegace výkonu přenesené působnosti na subjekt od územních samosprávných celků rozdílný, je v souladu s ústavními předpisy. V současnosti jednotlivé členské obce výkon přenesené působnosti svazku obcí svěřit nemohou, neboť pro to není zákonný podklad. Ačkoliv zobecněně platí, že výkon státní správy není na soukromé subjekty doposud ve velkém rozsahu zákonem přenášén, příklady tohoto přenosu lze v praxi úspěšně dohledat (např. autorizovaní architekti nebo stanice technické kontroly). V tomto ohledu se lze domnívat, že svěření výkonu přenesené působnosti obcí **zákonem** určité zvolené formě dobrovolného svazku možné je, neboť existují obdobná řešení přenášející státní správu na subjekty odlišné od státu, obcí i krajů (např. právě již zmiňovaní autorizovaní architekti nebo stanice technické kontroly).

Závěrem k této problematice je nutné uvést, že tzv. rozšířený dobrovolný svazek obcí představuje oproti stávajícím dobrovolným svazkům obcí do určité míry novou právní formu, která pozměňuje samotnou podstatu stávajících dobrovolných svazků obcí, neboť jeho úkolem není pouze prosazování zájmů členských obcí, ale též součinnost při výkonu přenesené působnosti. Je namístě samozřejmě uvést, že tvůrci této práce si jsou vědomi, že s možným praktickým fungováním tohoto typu dobrovolného svazku může vyvstat množství otázek, a to ať se jedná o otázku financování či vystoupení obce ze svazku a následnému poklesu počtu potřebných členských obcí, avšak konceptuálně tento návrh potenciálem disponuje a v rámci této práce bude uvažován.

### **K otázce financování výkonu přenesené působnosti obcí**

S problematikou výkonu přenesené působnosti obcí a uzavírání veřejnoprávních smluv na její přenos poměrně úzce souvisí i systém financování výkonu přenesené působnosti. Ačkoliv financování přenesené působnosti není tématem této práce, dovolujeme si k této problematice provést alespoň následující základní exkurs s navržením alespoň základního nástinu možných řešení.

Právní úprava financování přenesené působnosti obcí je v současné době obsažena v ustanovení § 62 zákona o obcích, které stanovuje, že *obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti*. S tímto ustanovením dále souvisí



ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, které zařazuje příspěvek na výkon přenesené působnosti mezi příjmy rozpočtu obce. Výše příspěvku na výkon přenesené působnosti se stanovuje každoročně zákonem o státním rozpočtu, přičemž zákon účelové vázání příspěvku nikterak nestanovuje. Vzhledem ke skutečnosti, že v České republice funguje smíšený systém veřejné správy, obce se v případě nutnosti podílejí na financování výkonu přenesené působnosti též finančními prostředky z jiných zdrojů. Příspěvek na výkon přenesené působnosti je obcím přidělován na základě velikosti obce a velikosti správního obvodu obce v dané působnosti, vyjádřeného k počtu obyvatel. U obcí s rozšířenou působností je navíc brán v potaz poměr velikosti správního obvodu k velikosti samotného správního centra v počtu obyvatel.

V případě krajů je příspěvek na výkon přenesené působnosti určován Ministerstvem financí na základě přepočítaných pracovních úvazků na přenesenou působnost vycházející z doby vzniku krajských úřadů.

V případě obcí a úpravy stávajícího systému financování výkonu přenesené působnosti je z legislativního hlediska žádoucí zvolit modelově takové řešení, které povede k zachování stability právního řádu. V tomto ohledu lze namísto komplexní reformy financování jako vhodnější řešení doporučit provést spíše dílčí změny stávající úpravy. Bez ohledu na zvolenou formu řešení je nutné konstatovat, že objektivně spravedlivý systém financování lze zajistit pouze prostřednictvím účelově poskytnutých dotací, na základě kterých by došlo k plnému pokrytí skutečných nákladů obcí na výkon přenesené působnosti. Tento systém je ovšem administrativně velice náročný a též lze předpokládat, že plná úhrada formou dotace by vedla k plýtvání, a tudíž tento systém nelze označit za vhodný. V případě jakékoli jiné varianty, která spočívá v poskytnutí příspěvku na výkon přenesené působnosti, je ovšem nutné počítat s určitou typizací, která na příkladu konkrétní obce může mít za následek ne zcela přiléhavé a ideální řešení.

V obecné rovině je žádoucím, aby v průběhu legislativního procesu bylo důsledně dodržováno rozlišování mezi samostatnou a přenesenou působností obce. V současnosti tuto problematiku upravuje zákon o obcích v ustanovení § 8, které stanovuje, že pokud není právním předpisem stanoveno, že se jedná o působnost přenesenou, jedná se o působnost samostatnou. Navzdory tomuto výkladově jasnému pravidlu v legislativní praxi dochází k situacím, že ačkoliv výkon určité agendy materiálně odpovídá výkonu přenesené



působnosti, vzhledem k absenci ustanovení, že se o výkon přenesené působnosti skutečně jedná, výkon této agendy spadá do samostatné působnosti obce.

K možným změnám způsobu financování přenesené působnosti obcí, resp. ke stanovení příspěvku na výkon přenesené působnosti, lze jako námět navrhnout následující varianty:

1. Jednou z možností, jak současný systém financování výkonu přenesené působnosti reformovat, je vytvoření metodiky tzv. standardů výkonu přenesené působnosti. V rámci této varianty je na základě zkoumání vybraného vzorku obcí zapotřebí vytvořit taxativní výčet agend a standardů, na základě čehož bude možné výpočtem stanovit přesnou částku za výkon konkrétní agendy v obdobné obci. Předností tohoto systému je, že je zřejmé, jakým způsobem jsou finanční prostředky účelově využívány, což jednoznačně povede k transparentnějšímu financování výkonu přenesené působnosti obcí. Nevýhodou tohoto systému je potenciálně vysoká náročnost realizace, a to jak z hlediska přípravy, tak i samotného fungování. Další nevýhodou takového systému je jeho značná nepružnost. V systému, kdy je stanovování jednotlivých kompetencí poměrně časté, by vytváření jednotlivých standardů a jejich krytí bylo s největší pravděpodobností velice těžkopádné.

Z legislativního pohledu by tato varianta stávající právní úpravu nikterak nezměnila, došlo by pouze ke změně metodiky (resp. by byla stanovena nová kritéria, na základě kterých je výše příspěvku jednotlivým obcím stanovována), kterou v současné době každoročně připravuje Ministerstvo vnitra a na základě které je navrhován způsob rozdělení finančních prostředků určených na přenesený výkon státní správy pro obce. Zanesení závazných pravidel pro výpočet příspěvku do zákona o obcích či jiného zákona doporučit nelze, protože s ohledem na potřebu jisté pružnosti stanovení výpočtu by se jednalo o příliš rigidní řešení.

Alternativní možností k tomuto povahově nelegislativnímu řešení je vytvoření speciálního zákona, který by na základě výše uvedených kritérií po vzoru např. zákona o správních poplatcích obsahoval výčet úkonů (např. vydání OP, kontrola živnostenské provozovny apod.), které by obcím byly v rámci příspěvku na výkon přenesené správy propláceny. Oproti současnému stavu by zákon též výslovně příspěvek na výkon přenesené působnosti obcí definoval.



2. Další možností reformy financování výkonu přenesené působnosti představuje zrušení příspěvku na přenesenou působnost v současné podobě, kdy výše příspěvku je stanovena na základě kritérií uvedených v metodice, kterou každoročně připravuje Ministerstvo vnitra, a promítnutí úhrad za výkon přenesené působnosti v rozpočtovém určení daní na základě zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů. V zákoně o rozpočtovém určení daní by tak muselo dojít ke stanovení nových kritérií, která by vycházela z rozsahu vykonávaných agend a na základě kterých by jednotlivým obcím byly potřebné finanční prostředky na výkon přenesené působnosti poskytovány.
3. Další možností, jakým způsobem financovat výkon přenesené působnosti, je též přidělování finančních prostředků na výkon přenesené působnosti v závislosti na počtu nezbytných pracovních poměrů pro zajištění výkonu přenesené působnosti. Tato možnost se na první pohled jeví jako logická cesta k řešení dané problematiky. Na druhou stranu bude obtížné stanovit, které obci náleží kolik zaměstnanců, resp. pracovních úvazků. Navíc standardizovat pracovní výkon lze jen u některých činností, jako je např. vydávání občanských průkazů nebo cestovních dokladů. V jiných záležitostech jako např. v agendě stavebního či přestupkového řízení nelze obecně standardizovat, kolik úkonů má během určitého časového úseku konkrétní zaměstnanec učinit. Další problematickým aspektem je skutečnost, že zejména v menších obcích nelze rozlišovat mezi jednotlivými úvazky, protože mnohdy jeden zaměstnanec má v popisu práce agendu spadající do různých oblastí. K realizaci této možnosti by bylo nezbytné postupovat obdobně jako v případě 1. varianty, a sice vytvořit metodiku na základě zkoumaného vzorku vybraných obcí. Možností je též zanesení výše uvedených pravidel pro výpočet příspěvku do zákona o obcích či jiného zákona, avšak toto řešení doporučit spíše nelze, protože s ohledem na potřebu jisté pružnosti stanovení výpočtu by se jednalo o příliš rigidní řešení.
4. Další možností je úprava současné metodiky financování přeneseného výkonu státní správy na základě dalších kritérií, než jen pouze podle počtu obyvatel, velikosti správního území a rozsahu vykonávaných správních činností. Je však nutné velice pečlivě vážit, které proměnné zvolit tak, aby došlo k efektivnímu poskytování



finančních prostředků. Za vhodné proměnné lze označit výše uvedené standardy výkonu přenesené působnosti a nezbytné pracovní úvazky pro zajištění výkonu přenesené působnosti. Tímto řešením by došlo k úpravě v současnosti zavedeného modelu financování, který by byl objektivně zpřesněn prostřednictvím uváděných variant č. 1 a č. 3. S ohledem na uvedené, má tato varianta předpoklady prezentovat vhodnou formu řešení. Vedle tohoto nelegislativního řešení je možností též zanesení těchto pravidel pro výpočet příspěvku do zákona o obcích či jiného zákona, avšak toto řešení doporučit spíše nelze, protože s ohledem na potřebu jisté pružnosti stanovení výpočtu by se jednalo o příliš rigidní řešení.

5. Všechny výše uvedené varianty představují určitou formu paušálního financování. Zajištění financování přenesené působnosti je možné rovněž prostřednictvím účelově poskytnutých dotací, na základě kterých by došlo k plnému pokrytí skutečných nákladů obcí na výkon přenesené působnosti. Lze ovšem předpokládat, že tento systém by byl pro obce i stát administrativně velice náročný a též, že plná úhrada formou dotace by mohla vést k plýtvání.

## **2.2 Diferenciace obcí z hlediska možností vykonávat svěřenou agendu bez využití veřejnoprávních smluv**

V rámci zkoumání reálných možností obcí vykonávat zákonem stanovenou správní agendu v rámci přenesené působnosti obcí bylo mezi vybranými obcemi s rozšířenou působností provedeno dotazníkové šetření (viz příloha č. 3). V rámci případové studie byla respondenty z řad obcí s rozšířenou působností statutární města Přerov a Havířov a města Vítkov, Bílovec a Kopřivnice. Dotazováno bylo rovněž město Příbor, které se nachází ve správním obvodu obce s rozšířenou působností Kopřivnice a které je z hlediska počtu obyvatel (8 466) jedna z největších obcí se základní přenesenou působností.

Vzhledem ke skutečnosti, že šetření bylo provedeno na modelovém vzorku obcí, není možné z provedeného šetření vyvozovat všeobecné závěry, neboť ty by vyžadovaly šetření, jež jde nad rámec této analýzy. Závěry zde uvedené je nutno vnímat ilustrativně.



### Tabulka č. 19 – skladba správních obvodů jednotlivých obcí s rozšířenou působností

Správní obvod obce	Počet obyvatel obce	Počet uzavřených veřejnoprávních smluv	Skladba obcí v obvodu	Celkem obcí
Přerov	43 994	56	3 města, 2 městyse, 54 obcí	<b>59</b>
Havířov	74 101	2	1 město, 4 obce	<b>5</b>
Vítkov	6 281	0	2 města, 10 obcí	<b>12</b>
Bílovec	7 392	0	2 města, 10 obcí	<b>12</b>
Kopřivnice	22 273	7	3 města, 7 obcí	<b>10</b>

Statutární město Přerov má v rámci výkonu přenesené působnosti coby přijímající obec uzavřeno celkem 56 veřejnoprávních smluv, a to na výkon přestupkové agendy, statutární město Havířov má v rámci výkonu přenesené působnosti coby přijímající obec uzavřeny 2 veřejnoprávní smlouvy, a to v oblasti přestupkové agendy a pozemních komunikací. Město Vítkov a stejně tak město Bílovec nemá coby přijímající obec v rámci výkonu přenesené působnosti uzavřenu žádnou veřejnoprávní smlouvu. Město Kopřivnice má v rámci výkonu přenesené působnosti coby přijímající obec uzavřeno celkem 7 veřejnoprávních smluv – všechny na výkon přestupkové agendy.

Z odpovědí respondentů vyplynulo, že četnost uzavírání veřejnoprávních smluv je již roky dlouhodobě konstantní, a tudíž že k nárůstu, nebo poklesu poptávky po uzavření veřejnoprávních smluv nedochází.

Může být otázkou, zda na výše uvedená data lze aplikovat předpoklad, že existuje souvislost mezi velikostí obce, resp. počtem obyvatel obce, počtem obcí, které spadají do téhož správního obvodu obce s rozšířenou působností, a počtem uzavřených veřejnoprávních smluv. Ze zkoumaného vzorku obcí vyplývá, že předpoklad přímé úměrnosti mezi počtem obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností a počtem uzavřených veřejnoprávních smluv se naplnil pouze v případě statutárního města Přerov.

Předmětem provedeného šetření bylo rovněž zkoumání otázky, jaké jsou možnosti obcí s rozšířenou působností v rámci přenesené působnosti vykonávat zákonem svěřené agendy. Dotazovaná města problém v zajištění zákonem stanovených agend v zásadě





nespatřují. Lze konstatovat, že větší města s více než 20 000 obyvateli mají na rozdíl od menších měst (obcí s rozšířenou působností) dostatečnou personální kapacitu i pro výkon přenesené působnosti pro jiné obce. Společným jmenovatelem všech dotazovaných měst je rovněž skutečnost, že města v podstatě nemají zájem vykonávat agendy spadající do přenesené působnosti pro jiné obce. Pokud však ano, stěžejním předpokladem je plná úhrada nákladů s tím spojených.

Finanční přínosnost uzavírání veřejnoprávních smluv, resp. výkonu přenesené působnosti pro jiné obce, dotazovaná města označila prakticky za bezvýznamnou. Ačkoliv v případě přestupkové agendy potenciálně určitý zisk vznikat může, protože pokuty uložené za spáchané přestupky jsou příjmem obce, jejíž orgán rozhodoval v prvním stupni, vzhledem k dlouhodobě nízké vymahatelnosti těchto nároků (cca 50 %), tato činnost spíše zisková není.

Za problematickou správní agendu vykonávanou v přenesené působnosti označilo město Vítkov agendu opatrovnictví, ostatní města žádnou problematickou správní agendu neuvedla.

Prakticky všechna dotazovaná města se ohledně zkušeností s postupem krajského úřadu při uzavírání veřejnoprávních smluv vyjádřila pozitivně, pouze město Vítkov spolupráci s krajským úřadem označilo za neutrální. Všechna města rovněž uvedla, že obce nacházející se v jejich správním obvodu se na ně s žádostí o metodickou pomoc obrací občas či výjimečně, pokud ovšem k takové žádosti dojde, je postup obce s rozšířenou působností vstřícný.

Na otázku ohledně hodnocení pozitiv a negativ stávající právní úpravy uzavírání veřejnoprávních smluv sjednocující odpověď neexistuje. Města Havířov, Bílovec a Kopřivnice shledávají stávající právní úpravu jako vyhovující. Města Přerov a Vítkov naopak kritizují zdoluhavý proces uzavírání veřejnoprávních smluv, neboť trvá měsíce, než veřejnoprávní smlouva nabyde účinnosti. Město Vítkov vyzdvihuje poměrně konkrétní legislativní úpravu uzavírání veřejnoprávních smluv s širokým záběrem (tj. hmotná i procesní právní úprava včetně řešení sporů). Město Bílovec navrhuje, aby obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným obecním úřadem byly dostatečně finančně motivovány vykonávat agendy spadající do rozšířené působnosti obcí ve větším rozsahu, tedy i pro jiné obce, a přispívat tím ke zvyšování celkové odborné úrovně výkonu státní správy.



Důležitou otázkou, která byla městům kladena, bylo to, zda by mělo dojít k zákonnému přenosu některých agend vykonávaných v přenesené působnosti na obce vyššího typu (např. právě na obce s rozšířenou působností). Města Kopřivnice, Bílovec a Havířov k tomuto zákonnému přenosu zaujala záporné stanovisko. Města Přerov a Vítkov by tuto variantu uvítala, ovšem za podmínky, že vzhledem k nárůstu potřebného počtu kvalifikovaných zaměstnanců by tato varianta byla obcím s rozšířenou působností státem náležitě finančně kompenzována.

Poslední dotaz se týkal obecně institutu veřejnoprávních smluv a jeho přínosnosti coby nástroje pro zkvalitnění správních agend vykonávaných v rámci přenesené působnosti obcí. Všechna města možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy hodnotila kladně. Město Kopřivnice navíc dodalo: *„Jedná se o vhodný nástroj a jeho využívání a případné legislativní změny musí být tvůrci legislativních změn vždy šířeji konzultovány se zástupci obou stran veřejnoprávní smlouvy. Vzájemná spolupráce formou veřejnoprávní smlouvy pak musí být především na dohodě obou stran. Malé obce se základní přenesenou působností nebo s pověřeným obecním úřadem nemají v mnoha případech možnost pokrýt tyto činnosti personálně, tj. kvalifikovaným zaměstnancem. Obce s rozšířenou působností by měly být zárukou kvalitnějšího zajištění výkonu přenesené působnosti z pohledu personálního zajištění.“*

Město Kopřivnice uvedlo ještě následující doplňující poznámku: *„Má-li být parametrem snaha snížení počtu veřejnoprávních smluv, není to dobře. Každé správní území obce s rozšířenou působností má jinou velikost, počet obcí s různými počty obyvatel a rozdílnou kapacitou obecních úřadů. Každá obec s rozšířenou působností má rovněž různou kapacitu svých úřadů v zajišťovaných agendách. Proto z mého pohledu není správná snaha o obecnou nivelizaci jak obcí s rozšířenou působností, tak obcí v rámci správního obvodu obce s rozšířenou působností. Považuji tento nástroj jednak za ulehčení starostům obcí v rámci správního obvodu obce s rozšířenou působností a odborné a kvalifikované zajištění činností formou veřejnoprávních smluv ze strany obce s rozšířenou působností pro klienty, jako naplňování přirozené role obce s rozšířenou působností.“*

V návaznosti na výše uvedené lze dále uvést, že město Příbor, coby jedno z největších měst vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu, zastává názor, že institut veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti svůj účel plní, avšak veškerá přestupková agenda, která přísluší obcím se základní přenesenou působností a obcím s pověřeným obecním úřadem, by měla být zákonem svěřena obcím s rozšířenou působností,



kteří již nyní mají k dispozici širší personální a odborné zázemí. Výkon přestupkové agendy obcemi se základní přenesenou působností obecně označuje vzhledem k nedostatku kvalifikovaného personálu za problematický, protože u menších obcí má přestupkovou agendu na starosti zpravidla pouze jediná osoba – není tedy zajištěna jakákoliv zastupitelnost.

S poukazem na kapitolu 2 této práce i na závěry z provedeného šetření lze uzavřít, že obce se základní přenesenou působností nejsou s to (či nemají zájem) vykonávat státní správu v oblasti **přestupků**. Právě v této oblasti je pravidlem uzavírání veřejnoprávních smluv, a tedy řečenou agendu lze identifikovat jako příklad změny v dělbě kompetencí, který by přinesl snížení potřeby uzavírání veřejnoprávních smluv (viz úvahy dále v textu).

### **3. Příprava podkladů pro následnou realizaci legislativních opatření v rámci konkrétních zvláštních zákonů, popřípadě jiné opatření přímo v rámci právní úpravy veřejnoprávních smluv**

#### **3.1 Výběr nejvhodnější varianty, příprava vybrané varianty k implementaci**

##### **3.1.1 Analýza agend dosud převážně či zčásti zajišťovaných systémem veřejnoprávních smluv**

#### **Přestupková agenda**

Na základě zjištěných dat lze opakovaně konstatovat, že nejčastější agendou, a to dominantně, která je zajišťována prostřednictvím veřejnoprávních smluv, je přestupková agenda (celkem 4 982 veřejnoprávních smluv). Dle ustanovení § 52 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů, jsou věcně příslušnými k projednávání přestupků obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí, a dále jiné správní orgány, stanoví-li tak zákon.

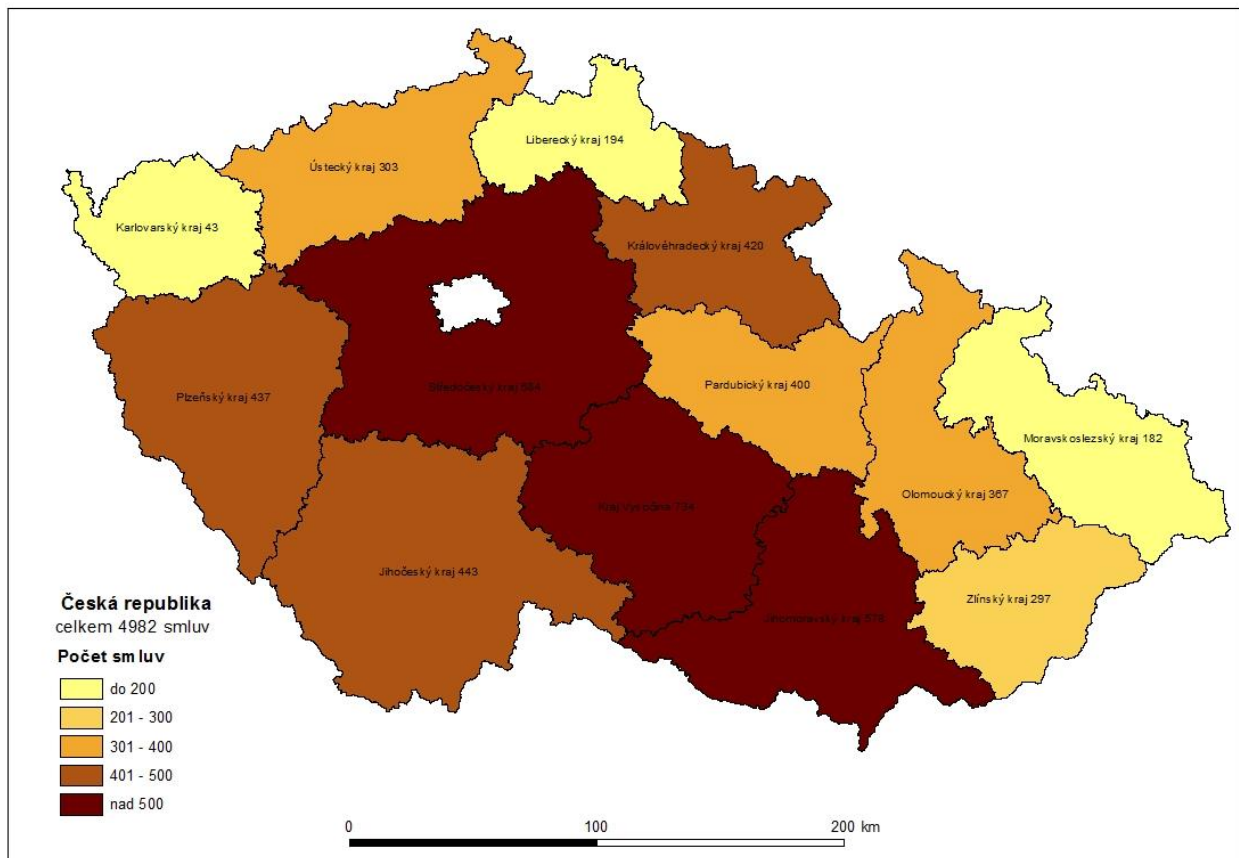
Obecní úřady projednávají přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti majetku, dále také přestupky proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích, a přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností pak projednávají přestupky ve věcech, které spravují, a ostatní přestupky, pokud k jejich projednání nejsou příslušné jiné správní orgány.



Obce jsou oprávněny za účelem projednávání přestupků zřizovat přestupkové komise jako svůj zvláštní orgán. Jak již bylo výše řečeno, jsou obce rovněž oprávněny přenést přestupkovou agendu nebo její část prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy na jinou obec, která se nachází ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností (ustanovení § 63 odst. 1 zákona o obcích). Veřejnoprávní smlouva musí obsahovat označení účastníků smlouvy, dobu trvání smlouvy, určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce, a způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti ve stanoveném rozsahu.

Zpravidla je přestupková agenda přenášena na jinou obec v plném rozsahu. Z analyzovaných dat dále vyplývá, že přestupková agenda je ve většině případů vykonávána za úplatu, přičemž výše této úplaty je stanovována zpravidla v závislosti na počtu vyřízených přestupků. Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je zajištění výkonu přestupkové agendy, jsou uzavírány na dobu určitou i neurčitou, přičemž lze konstatovat, že smlouvy uzavřené na dobu neurčitou svým počtem převažují.

## Mapa č. 2 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci přestupkové agendy





Jak již bylo výše uvedeno, je nejčastějším důvodem pro uzavírání veřejnoprávních smluv na úseku přestupků nedostatek personálních kapacit či nedostatek finančních prostředků. Tomu odpovídá i charakter obcí, které nejčastěji přenechávají výkon působnosti na úseku přestupků jiné obci. Lze konstatovat, že tento typ smluv uzavírají zpravidla malé a menší obce (v praxi zejména obce vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu) s těmi většími, které jsou schopny, zejména z hlediska personálního, tuto agendu vykonávat bez větších problémů (zpravidla obce s rozšířenou působností).

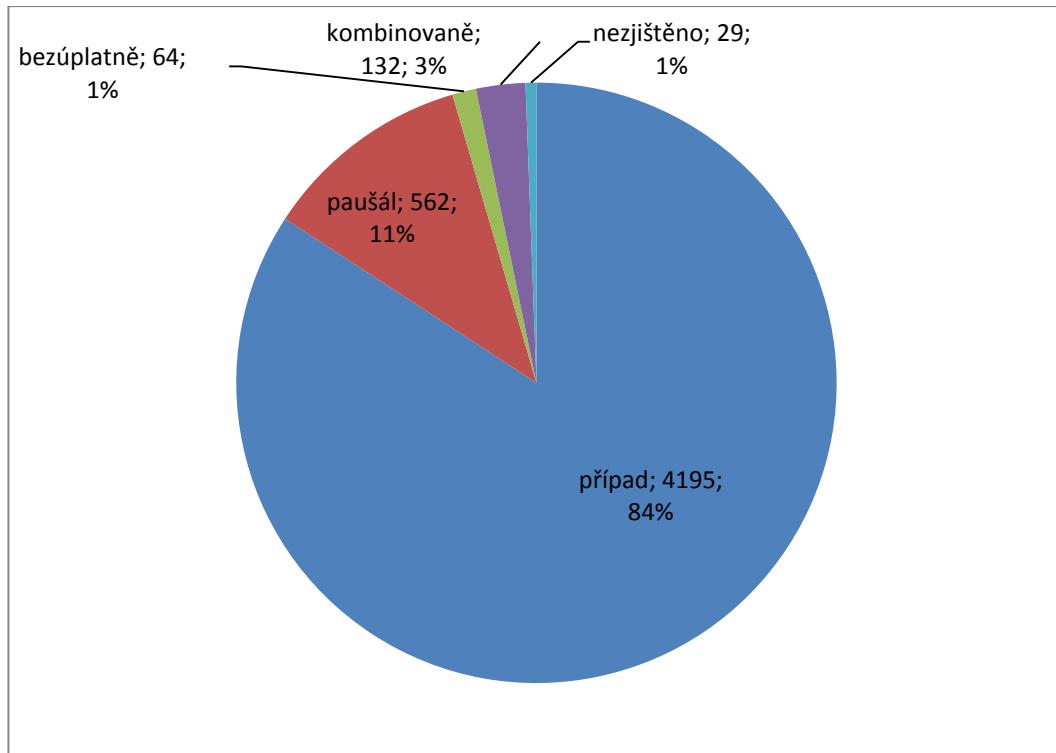
### **Způsob platby**

Z hlediska způsobu platby, který je v uzavřených veřejnoprávních smlouvách na přenos přenesené působnosti obcí v oblasti přestupkové agendy sjednáván, je obdobně jako v případě všech uzavřených veřejnoprávních smluv dominantním způsobem platba vázaná za každý jednotlivý případ. Výrazně méně častým způsobem, který v potaz počet řešených případů nebere, je paušální platba. V minimech případů se lze setkat rovněž s bezúplatným principem či kombinací uvedených způsobů platby.

### **Tabulka č. 20 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci přestupkové agendy dle způsobu platby**

<b>Způsob platby</b>	<b>Počet veřejnoprávních smluv</b>
za případ	4195
paušálně	562
bezúplatně	64
kombinovaně	132
nezjištěno	29

#### Graf č. 4 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci přestupkové agendy dle způsobu platby



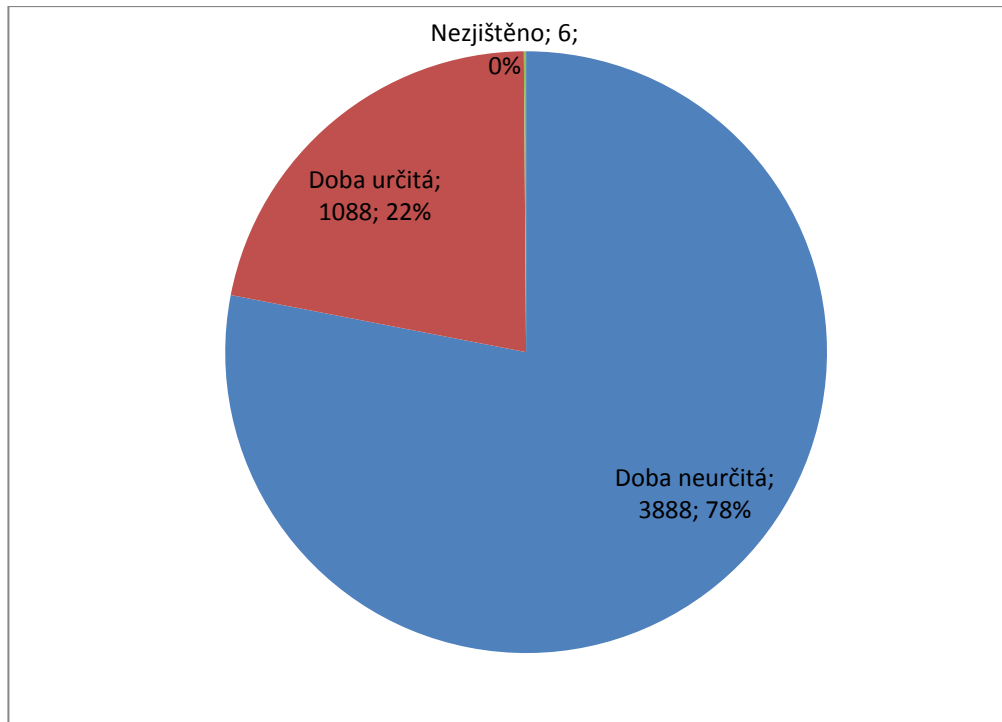
#### Trvání veřejnoprávních smluv

V případě trvání veřejnoprávních smluv uzavřených na přenos přenesené působnosti obcí v oblasti přestupkové agendy převládá sjednávání na dobu neurčitou, neboť takto bylo sjednáno stejně jako v případě všech veřejnoprávních smluv více než tři čtvrtiny všech uzavřených veřejnoprávních smluv. Z tohoto stavu lze obdobně vyvodit, že předávající obce spatřují v uzavření veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí spíše trvalé než dočasné řešení.

#### Tabulka č. 21 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci přestupkové agendy dle trvání smlouvy

Trvání smlouvy	počet smluv
Doba neurčitá	3888
Doba určitá	1088
Nezjištěno	6

## Graf č. 5 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci přestupkové agendy dle trvání smlouvy

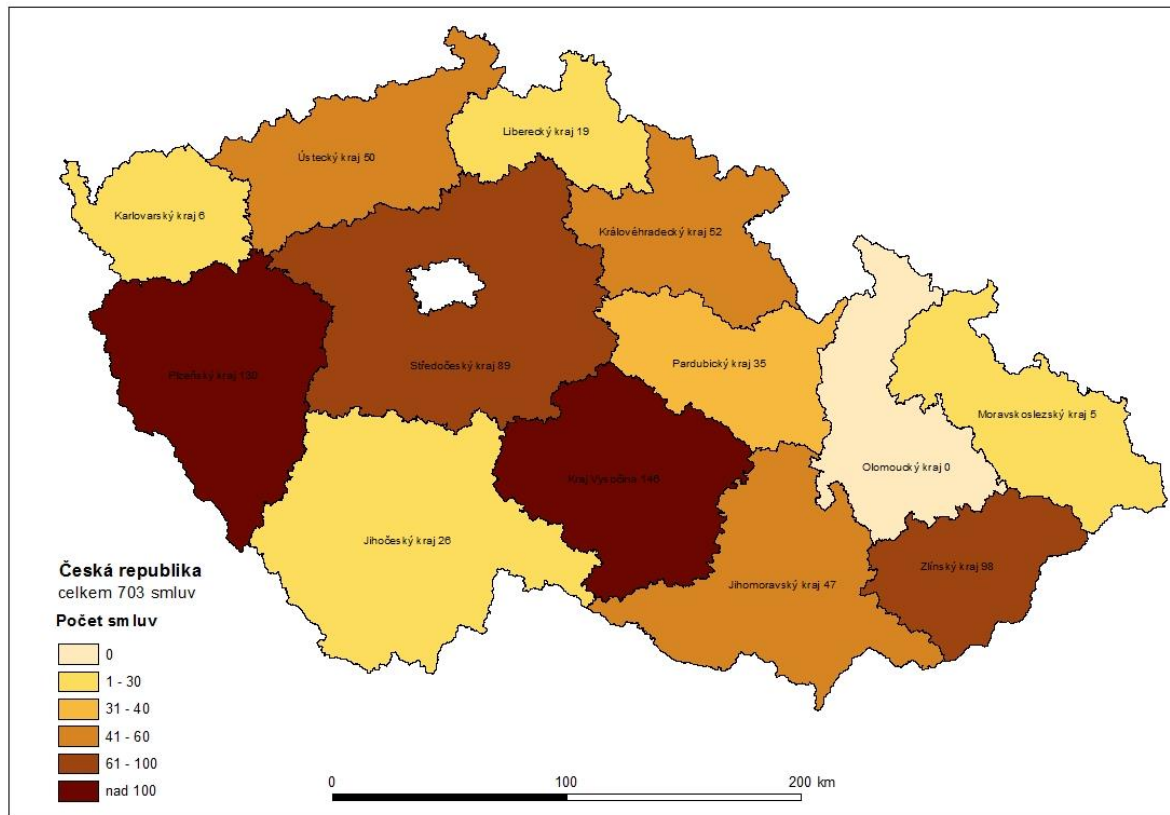


### Agenda zapisování údajů do informačních systémů (základních registrů)

Další oblastí, která je ve velké míře přenechávána na základě veřejnoprávní smlouvy jiné obci, je agenda zapisování údajů do základních registrů. Dle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, jsou obce povinny zapisovat v tomto zákoně stanovené údaje do základních registrů. Na základě ustanovení § 63 odst. 1 zákona o obcích obce přenechávají zejména zapisování údajů do systému územní identifikace, adres a nemovitostí prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy jiné obci. Přenesení výkonu této činnosti je zpravidla zpoplatněno, přičemž se v praxi vyskytují dva způsoby stanovení výše úplaty, a to jednak paušální částkou a jednak na základě počtu provedených úkonů (tj. úhrada za jeden provedený úkon). Veřejnoprávní smlouvy přenášející výkon této agendy z jedné obce na druhou jsou uzavírány jak na dobu určitou, tak na dobu neurčitou, přičemž smlouvy uzavřené na dobu neurčitou převládají.



### Mapa č. 3 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci agendy zapisování údajů do základních registrů



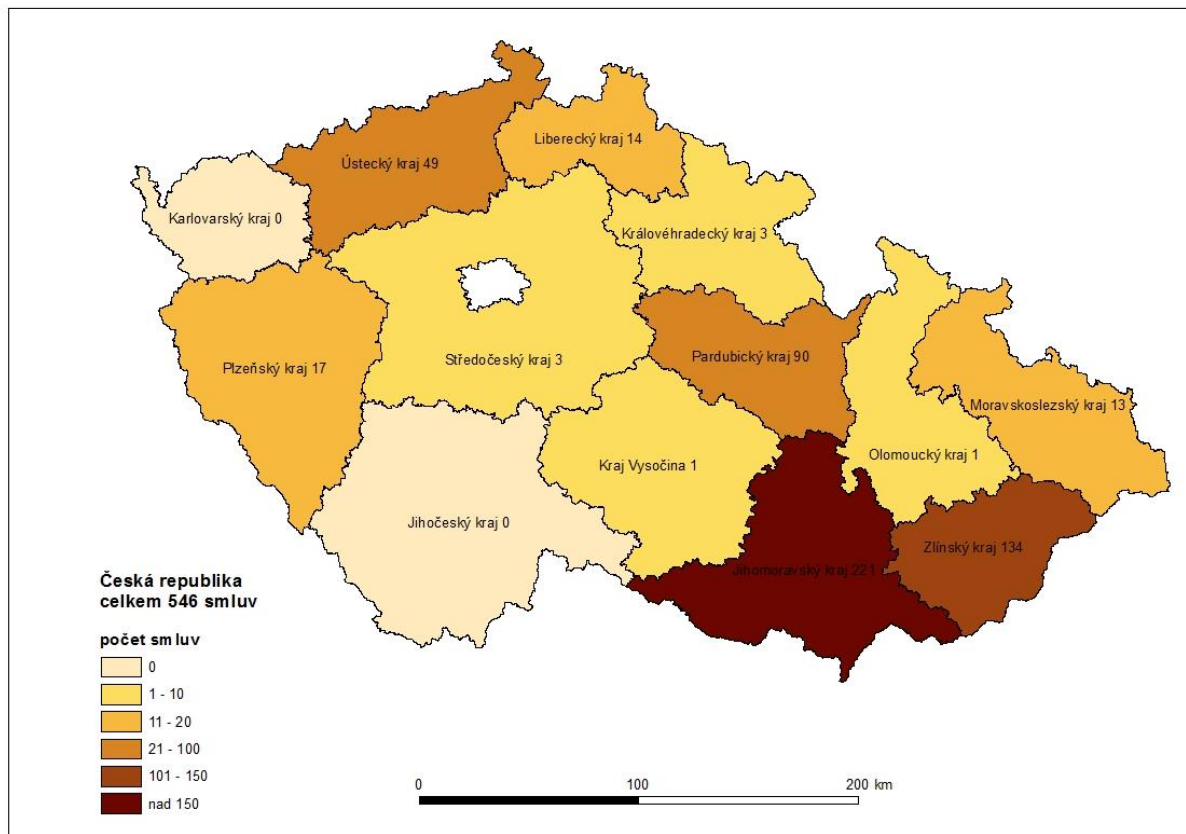
#### Agenda sociálně-právní ochrany dětí

Přenesení agendy z jedné obce na druhou prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy je rovněž velmi časté v případě zajištění agendy na úseku sociálně právní ochrany dětí. Povinnosti stanovené obcím zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, jsou dosti široké. Za nejvýznamnější činnosti, které jsou na úseku sociálně právní ochrany dětí obcím svěřeny, lze považovat preventivní a poradenskou činnost (např. vyhledávání dětí ohrožených negativními sociálními jevy, poskytování poradenství rodičům apod.) či péči o děti, které vyžadují zvýšenou pozornost. Působnost svěřená obcím na úseku sociálně právní ochrany dětí je veřejnoprávní smlouvou přenášena na jinou obec buď v plném rozsahu, nebo pouze z části. Veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány téměř výhradně jako smlouvy úplatné. Výše úhrady za výkon činnosti na úseku sociálně právní ochrany dětí je stanovována buď jako paušální, nebo za každý jednotlivý případ, popř. jako kombinace obou způsobů, tj. je stanovena roční paušální částka za výkon činností uvedených ve smlouvě, ke



keré je připočítávána částka za každý případ, který byl v rámci předmětu smlouvy řešen. Zpravidla jsou veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je přenesení působnosti na úseku sociálně právní ochrany dětí z jedné obce na druhou, uzavírány na dobu neurčitou.

#### Mapa č. 4 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci agendy sociálně-právní ochrany dětí



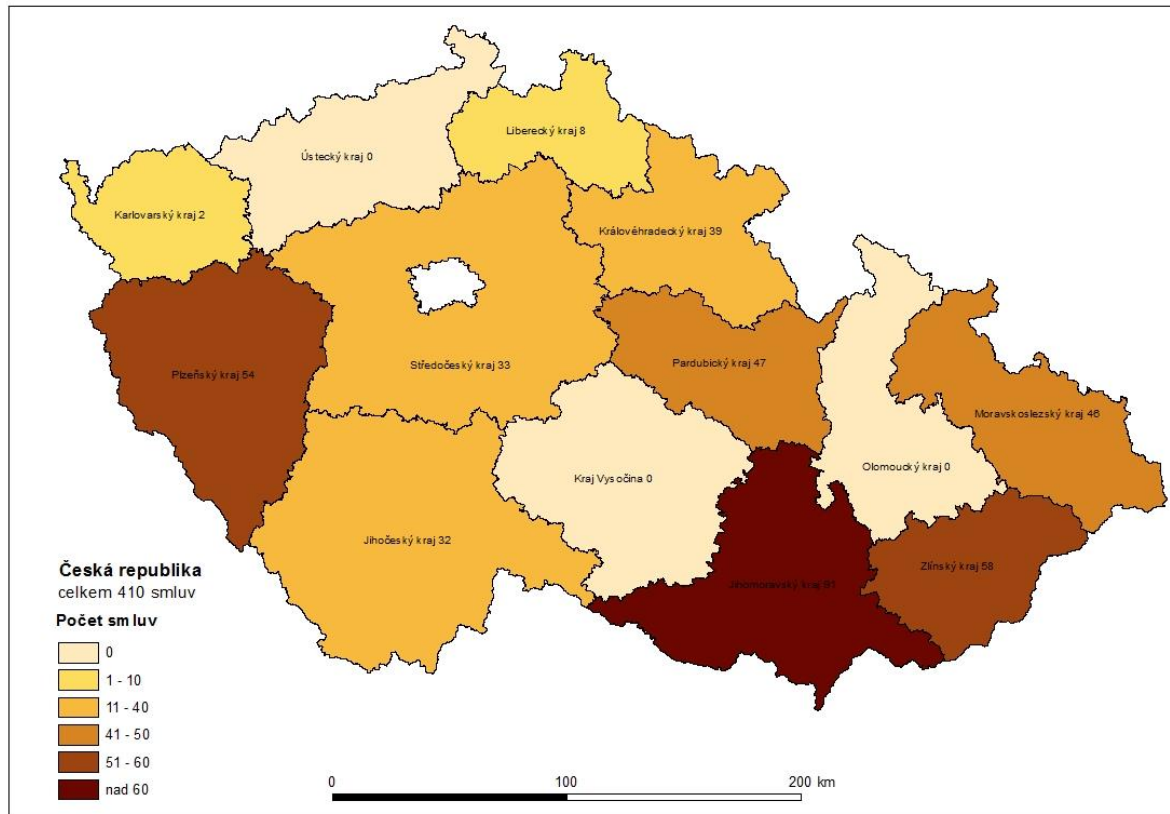
#### Agenda pozemních komunikací

Na úseku pozemních komunikací je zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích ve znění pozdějších předpisů, obcím svěřena působnost ve věci zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací, popř. jejího vyřazení z této kategorie a dále vykonávají působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací. Veřejnoprávními smlouvami je přenášena působnost jedné obce na druhou buď v celém rozsahu, nebo v rozsahu působnosti speciálního stavebního úřadu ve vztahu k místním komunikacím. Velice často jsou veřejnoprávní smlouvy na tomto úseku uzavírány bezúplatně a na dobu neurčitou.



Výše úplaty v případě úplatných smluv je zpravidla stanovována za jedno správní řízení ukončené pravomocným rozhodnutím.

### Mapa č. 5 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci agendy pozemních komunikací



*Pozn.: Novelou provedenou zákonem č. 370/2016 Sb. došlo s účinností k 14. 12. 2016 ke změně, která má za cíl svěřit výkon působnosti speciálního stavebního úřadu ve věcech místních komunikací obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. S ohledem na tuto skutečnost lze očekávat významné snížení veřejnoprávních smluv v dané oblasti.*

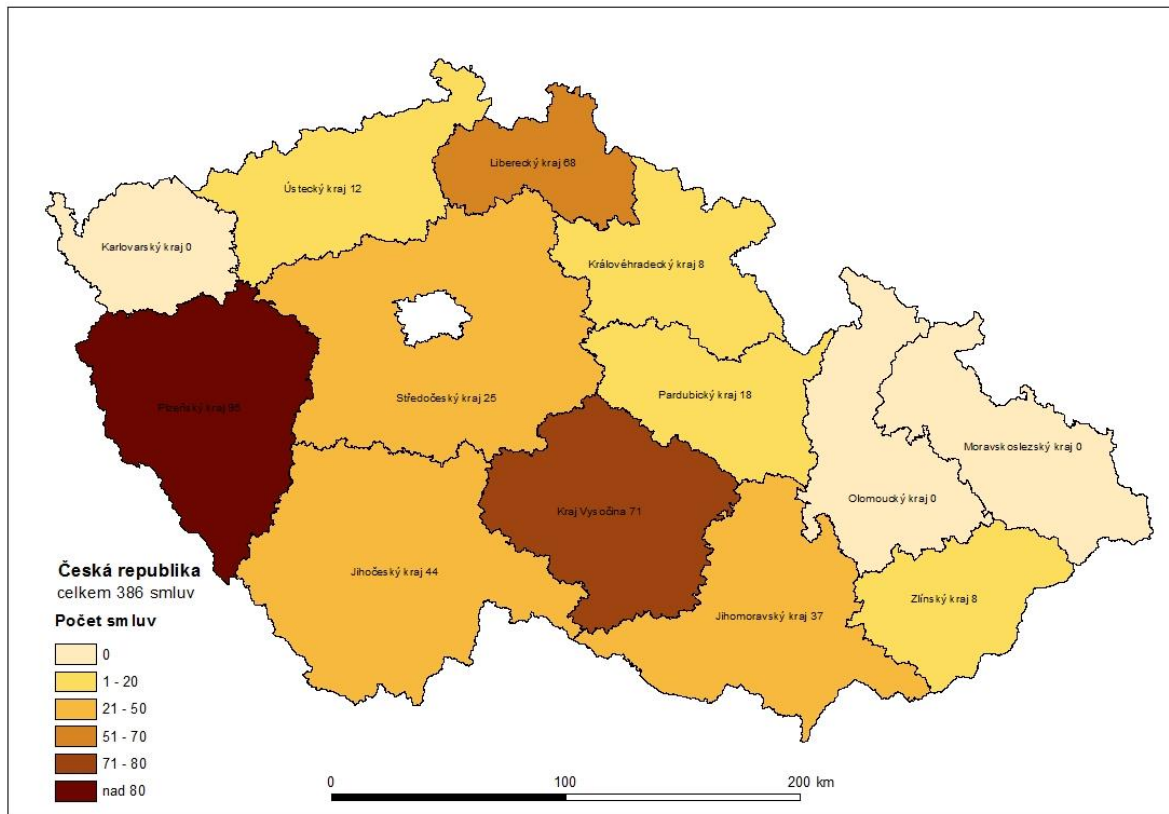
### Agenda evidence obyvatel

Oblast evidence obyvatel je další z agend, u kterých je obcemi hojně využívána možnost přenést zcela nebo zčásti výkon přenesené působnosti na jinou obec. Dle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, mají obce (resp. obecní úřady) zejména funkci ohlašovny, tj. zapisují do evidence obyvatel stanovené údaje či tyto údaje poskytují osobám, které jsou k tomu oprávněny. Veřejnoprávní smlouvy zajišťující činnost obce na



úseku evidence obyvatel jsou zpravidla uzavírány na dobu neurčitou, přičemž jsou v zásadě uzavírány jako smlouvy úplatné. Úplata za výkon činnosti v této oblasti je stanovena paušální částkou nebo za jednotlivé případy, přičemž úplata stanovená za jednotlivé vyřízené případy je častější variantou.

### Mapa č. 6 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci agendy evidence obyvatel



### Agenda zveřejnění obsahu úřední desky

Dle ustanovení § 26 odst. 3 správního řádu je každá obec, která není schopna zajistit zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup ve vztahu k výkonu přenesené působnosti, povinna uzavřít s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo, veřejnoprávní smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup. Co do četnosti výskytu jsou veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je zajištění zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup, spíše ojedinělým jevem. Všechny v současné době uzavřené veřejnoprávní smlouvy jsou uzavřeny na dobu neurčitou, přičemž se jedná o smlouvy úplatné. Úhrada za



zveřejňování obsahu úřední desky umožňující dálkový přístup je zpravidla stanovována paušální částkou.

### **Agenda provozování elektronické podatelny**

Obec, která není schopna zajistit přijímání podání v elektronické podobě ve vztahu k výkonu přenesené působnosti, je povinna dle ustanovení § 37 odst. 6 správního řádu uzavřít s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo, veřejnoprávní smlouvu o provozování elektronické adresy podatelny. Na základě zjištěných dat lze konstatovat, že skutečně drtivá většina obcí je schopna tuto povinnost splnit svými silami. Na celém území České republiky je v současné době uzavřeno celkem 19 veřejnoprávních smluv, kterými je zajišťováno provozování elektronické podatelny, přičemž valná většina z nich je uzavřená obcemi Plzeňského kraje. Všechny tyto smlouvy jsou uzavřeny na dobu neurčitou a ve všech případech se jedná o smlouvy úplatné. Výše úhrady za provozování elektronické podatelny je téměř ve všech případech stanovena za jedno přijetí nebo jedno doručení datové zprávy prostřednictvím elektronické podatelny.

### **Agenda ochrany přírody a krajiny**

Co se týče agendy ochrany přírody a krajiny, v jejím rámci obce uzavírají nejčastěji veřejnoprávní smlouvy, kterými na sebe přenášejí rozhodování ve věci povolování kácení dřevin podle § 8 zákona č. 114/1992 Sb., ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále už jen „ZOPK“) a rozhodování podle § 9 ZOPK o náhradní výsadbě, odvodech a vedení přehledu pozemků vhodných k náhradní výsadbě. Zpravidla dochází k přenesení působnosti v plném rozsahu. Méně častým je přenesení působnosti vést přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách podle § 63 ZOPK. Tato přenesená působnost vyplývá z § 76 odst. 1 ZOPK.

### **Agenda stavebního úřadu**

Méně často je uzavírána veřejnoprávní smlouva týkající se agendy stavebního úřadu. Dle ustanovení § 190 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu



(stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, může obec, jejíž obecní úřad je obecním stavebním úřadem, uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu. Většina veřejnoprávních smluv je uzavírána na dobu neurčitou, jen v jednom případě je smlouva uzavřena na dobu určitou, a to na 1 rok. Způsob úhrady nákladů za výkon činnosti je stanoven paušální částkou (většinou ve výši ročního příspěvku poskytovaného státem), která zahrnuje platové a režijní náklady. Jen v jediném případě veřejnoprávní smlouvy je výkon činnosti stanoven bezúplatně.

Zde stojí za zvážení, zda obcím, které prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy přenášejí agendu stavebního úřadu na jinou obec, by neměl být ve smyslu ustanovení § 13 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, stavební úřad odejmut. Kraj totiž může po projednání s Ministerstvem pro místní rozvoj nařízením odejmout působnost stavebního úřadu obecnímu úřadu, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2012, nebo obecnímu úřadu, který kraj po projednání s Ministerstvem pro místní rozvoj nařízením jako obecný stavební úřad určil, a to za předpokladu, že tento stavební úřad nebude splňovat podmínky pro řádný výkon této působnosti.

V rámci dostupných informací bylo zjištěno, že veřejnoprávní smlouvu na výkon agendy stavebního úřadu uzavřenou na dobu neurčitou, na základě které dochází k přenosu činnosti stavebního úřadu v plném rozsahu, mají uzavřenu tyto obce:

- Obec Havlovice (Královeshradecký kraj)
- Obec Chotěvice (Královeshradecký kraj)
- Obec Němčice (Pardubický kraj)
- Město Plánice (Plzeňský kraj)
- Obec Vrbová Lhota (Středočeský kraj)
- Obec Vysoký Újezd (Královeshradecký kraj)
- Obec Tatce (Středočeský kraj)

Dodáváme, že uzavírání veřejnoprávních smluv v oblasti výkonu působnosti stavebního zákona je jednou z mála oblastí veřejnoprávních smluv, ke které existuje judikatura. V tomto ohledu odkazujeme na již zmiňovaný (viz 1.2.2) rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 1. 2016, č. j. 30 A 33/2015-54.



## **Agenda daňové exekuce**

Jen v několika málo případech je přenesena agenda daňové exekuce obecního úřadu na jinou obec. Všechny veřejnoprávní smlouvy v této oblasti jsou uzavírány výlučně s městem Šumperk, které za jiné obce tuto působnost vykonává. Městský úřad dle veřejnoprávní smlouvy vykonává přenesenou působnost na úseku provádění daňové exekuce prodejem movitých věcí dle ustanovení § 194 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, a to v rozsahu: prohlídky míst, kde by se měly nacházet movité věci dlužníků, inkasování pohledávek, soupisu movitého majetku dlužníků a prodeje sepsaného movitého majetku při neuhrazení dlužné částky formou dražby v souladu se zákonem. Úplata za výkon činnosti v této oblasti je stanovena za jednotlivé případy, a to buď ve výši několika procent z dlužné částky v případě bezvýslednosti exekuce, nebo ve výši nákladů exekučního řízení dle ustanovení § 183 daňového řádu, které vznikají vydáním exekučního příkazu dle ustanovení § 182 daňového řádu. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané v této oblasti jsou ve všech případech na dobu neurčitou.

## **Agenda péče o postižené**

Na úseku péče o postižené bylo uzavřeno několik veřejnoprávních smluv, kterými došlo k přenesení působnosti podle zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, který byl k 1. 1. 2012 zrušen.

V této oblasti se tedy již veřejnoprávní smlouvy neuzavírají a nadále existující smlouvy lze považovat za překonané. O dávkách pro osoby se zdravotním postižením nyní rozhoduje Úřad práce České republiky – krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu podle zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

## **Agenda územního plánování**

Na základě ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, lze uzavírat veřejnoprávní smlouvy i na úseku územního plánování. Nicméně tato agenda bývá na jinou obec přenesena velmi zřídka. Obecní úřad, který vykonává tuto působnost pro danou obec ve stejném



správním obvodu obce s rozšířenou působností, vykonává v přenesené působnosti některou z těchto činností: pořizování územního plánu a regulačního plánu pro území obce, pořizování vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu, podávání návrhu na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti, příp. vykonává další činnosti podle stavebního zákona. Smlouva je většinou uzavírána *ad hoc* pro jednu z výše uvedených činností a to na dobu potřebnou pro vykonání dané činnosti (tedy na dobu určitou). Úplata za výkon činnosti v této oblasti bývá stanovena paušální částkou.

### **Agenda ve věcech podle zákona o návykových látkách**

Jen zřídka dochází k uzavírání veřejnoprávních smluv na tomto úseku. Výkon přenesené působnosti je vykonáván v rozsahu zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, ve znění pozdějších předpisů, a jedná se o výkon kontroly dodržování povinností v rozsahu ustanovení § 24 tohoto zákona. Dále může být obecním úřadem obce také vykonávána přenesená působnost jiného obecního úřadu v rozsahu stanoveném zákonem č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, ve znění pozdějších předpisů (např. vydávání potvrzení o převzetí odevzdaných tiskopisů). Úhrada nákladů je nejčastěji stanovena paušální částkou a smlouvy bývají uzavírány zásadně na dobu neurčitou.

### **Agenda památkové péče**

Jen zřídka dochází k uzavírání veřejnoprávních smluv, ve kterých dochází k přenesení působnosti svěřené obecnímu úřadu v rozsahu stanoveném zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. Zejména se jedná o péči o kulturní památky v místě a kontrolu, jak vlastníci kulturních památek plní povinnosti uložené jim zákonem; o rozhodování o opatřeních, která je povinen vlastník kulturní památky učinit; stanovení podmínek pro další výkon činnosti, která působí nebo by mohli způsobit nepříznivé změny stavu kulturní památky nebo jejího prostředí anebo ohrožují zachování nebo společenské uplatnění kulturní památky, nebo výkon činnosti zakáže; rozhodování, že se nezbytná opatření pro zabezpečení kulturní památky provedou na náklad jejího vlastníka atd.



Veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány jak na dobu určitou, tak na dobu neurčitou, Úhrada nákladů je stanovena paušální částkou.

### **Agenda civilní služby**

Na tomto úseku byla uzavřena taktéž jediná veřejnoprávní smlouva, kterou došlo k přenosu působnosti podle zákona č. 18/1992 Sb., o civilní službě, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 94/1990 Sb., o působnosti národních výborů při provádění některých ustanovení zákona o právu shromažďovacím a zákona o civilní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Oba tyto zákony byly zrušeny zákonem č. 587/2004 Sb., o zrušení civilní služby a o změně a zrušení některých souvisejících zákonů. Veřejnoprávní smlouvy v této agendě jsou tedy obsoletní.

### **Agenda dráhy**

Veřejnoprávní smlouva na úseku dráhy je uzavřena jen v jediném případě. Orgány obce mohou podle veřejnoprávní smlouvy pro orgány jiné obce vykonávat přenesenou působnost svěřenou orgánu obce ustanovením § 54 odst. 2, § 57 odst. 2 a § 58 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, na úseku správního rozhodování a dozorové činnosti při provozování drah a drážní dopravy. Úhrada nákladů je stanovena ve fixních částkách za každé správní řízení, každé schválení jízdního řádu a každý výkon státního dozoru. Smlouva je uzavřena na dobu určitou.

### **Agenda myslivosti, rybářství a ochrany lesa**

Opět jen v jediném případě je uzavřena veřejnoprávní smlouva na úseku myslivosti, rybářství a ochrany lesa. Předmětem této smlouvy je výkon přenesené působnosti v rozsahu ustanovení § 60 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (např. působnost orgánu státní správy myslivosti na území obce, dozor nad dodržováním zákona o myslivosti), ustanovení § 20 odst. 1 a 3 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů (jde o ustanovení, odvolání či zrušení rybářské stráže a vedení evidence





všech rybářských stráží ve své působnosti a dále o projednávání přestupků a správních deliktů), a ustanovení § 48 a § 58a zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (např. rozhodování o pochybnostech, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkcí lesa, dělení lesních pozemků, při kterém výměra jednoho dílu klesne pod 1 ha atd.). Úhrada nákladů je stanovena paušální částkou a smlouva je uzavřena na dobu neurčitou.

### **Agenda společné jednotky požární ochrany**

Jen v jediném případě je uzavřena veřejnoprávní smlouva o sdružení prostředků na společnou jednotku požární ochrany. Tato smlouva je uzavřena na základě ustanovení § 46 odst. 2 písm. a) zákona o obcích a dle ustanovení § 69a odst. 3 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o spolupráci ve výkonu požární ochrany Jednotkou sboru dobrovolných hasičů na území obou obcí. Výše finančního příspěvku plynoucí do společných finančních prostředků požární ochrany, je stanovena paušální částkou. Nicméně obec, ve které jednotka zřízena není, je povinna poskytnout jednorázový příspěvek v případě zásahu většího rozsahu na jejím území. Smlouva je uzavřena na dobu neurčitou.

### **Agenda obecní policie (*Pozn.: spadá do samostatné působnosti obcí*)**

Velmi časté přenesení agendy z jedné obce na druhou na základě veřejnoprávní smlouvy se děje taktéž v případě agendy obecní policie. Dle ustanovení § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, může obec, která nezřídila obecní policii uzavřít s jinou obcí v témže vyšším územním samosprávném celku (kraji), která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem na území obce, která obecní policii nezřídila a je smluvní stranou této smlouvy. Obecní policie je většinou na základě smlouvy oprávněna vykonávat úkoly v platném rozsahu zákona o obecní policii, příp. další úkoly vyplývající z platných obecně závazných vyhlášek obce.

V některých veřejnoprávních smlouvách je rozsah činnosti obecní policie vymezen jen v rámci ustanovení § 2 zákona o obecní policii. Vzhledem ke skutečnosti, že obecní policie je



orgánem zřizující obce, je uzavření veřejnoprávní smlouvy na výkon agendy obecní policie citlivé v tom smyslu, že dochází k zasahování orgánu jedné obce na území obce druhé. S ohledem na právní jistotu je v tomto ohledu velice žádoucí, aby tento typ smluv byl náležitě publikován tak, aby veřejnost měla možnost se s nimi seznámit.

K uzavření či změně obsahu této veřejnoprávní smlouvy je zapotřebí souhlasu krajského úřadu (v přenesené působnosti). Výkon činnosti je zpravidla úplatný. Výše úhrady nákladů za výkon činnosti se většinou stanovuje ve výměře skutečně odpracovaných hodin a paušální částkou za určité období, nebo jen paušální částkou. Velmi zřídka je tato činnost poskytována bezúplatně. Dále je často ve smlouvách řešena otázka výnosů z pokut uložených obecní policií, a to většinou tak, že se stává příjmem rozpočtu zřizovatele obecní policie. V některých smlouvách je stanoven i jednorázový poplatek, který představuje prvotní náklady na fungování obecní policie v dané obci. Veřejnoprávní smlouvy v této oblasti se uzavírají na dobu neurčitou.

### **Doporučená agenda k přenosu**

S ohledem na počet uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti představuje nejvhodnější správní agendu pro přesun bez pochyby agenda přestupků. Z celkového počtu 7 102 uzavřených veřejnoprávních smluv se 4 982 veřejnoprávních smluv vztahuje na přestupkovou agendu. Z uvedeného vyplývá, že na celkovém počtu uzavřených veřejnoprávních smluv se agenda přestupků podílí téměř z více než 70 %. Vzhledem k aktuálnímu počtu obcí v České republice (k 1. 1. 2017 celkem 6 254 obcí)<sup>2</sup> představuje tento počet uzavřených veřejnoprávních smluv masový jev, který je zjevně v rozporu se zákonným účelem možnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy na výkon přenesené působnosti. Ostatní veřejnoprávními smlouvami přenášené správní agendy představují v porovnání s agendou přestupků pouze minoritní oblasti, když počet uzavřených veřejnoprávních smluv dle jednotlivých správních agend dosahuje maximálně řádů stovek, spíše však jen desítek či jednotek.

---

<sup>2</sup> Statistiky jsou aktualizovány na [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).



### 3.1.2 Výběr nejvhodnější varianty

#### 1) Zachování stávajícího stavu

Zachování stávajícího stavu nelze označit za žádoucí variantu, neboť z počtu uzavřených veřejnoprávních smluv na agendu přestupků zřetelně vyplývá, že přenášení této agendy nepředstavuje výjimku, nýbrž pravidlo. Je zjevné, že razantním způsobem ubývá obcí se základní přenesenou působností, které by zákonem přidělenou agendu přestupků skutečně vykonávaly. Totéž se v menší míře týká obcí s pověřeným obecním úřadem. Zachování stávajícího stavu, kdy uzavírání veřejnoprávních smluv na agendu přestupků představuje z velké části normu a díky značnému počtu uzavřených smluv se výkon státní správy na tomto úseku stává nepřehledným, není tudíž vhodný.

#### 2) Přesunutí agendy na obce vyššího typu

Vzhledem ke skutečnosti, že v převážné většině případů je obcím přidělená agenda přestupků díky uzavřeným veřejnoprávním smlouvám vykonávána obcemi s rozšířenou působností, lze navrhnout legislativní 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 nejutěšenější personální obsazeností obecních úřadů těchto obcí představuje patrně nejvhodnější variantu.

#### 3) Přesunutí agendy na obce vyššího typu se zachováním možnosti uzavřít veřejnoprávní smlouvu

Rovněž lze navrhnout modifikaci výše uvedené varianty, kdy agenda přestupků bude zákonem přenesena na obce s rozšířenou působností, avšak v zákoně bude i nadále zakotvena možnost správní agendu přestupků prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy převést. V zákoně by v takovém případě byly jednotlivé okruhy převoditelných přestupků taxativním výčtem vyjmenovány. Obcím se základní přenesenou působností a obcím s pověřeným obecním úřadem by tak i nadále byla zachována možnost v případě zájmu státní správu v oblasti přestupků vykonávat.



#### **4) Přesunutí agendy na obce vyššího typu s možností vydání podzákonného právního předpisu, který z tohoto pravidla stanoví výjimky**

Další variantu představuje legislativní řešení, které stanoví, že agenda přestupků bude vykonávána obcemi s rozšířenou působností, avšak součástí tohoto ustanovení bude možnost vydání podzákonného právního předpisu v podobě vyhlášky Ministerstva vnitra, ve které může dojít k vyjmenování konkrétních přestupkových agend, které budou vykonávány obcemi se základní přenesenou působností nebo obcemi s pověřeným obecním úřadem.

#### **5) Svěření agendy rozšířenému dobrovolnému svazku obcí**

Možností je rovněž legislativní zakotvení možnosti svěření výkonu přenesené působnosti obcí již zmiňovaným tzv. rozšířeným dobrovolným svazkům obcí, což je navrhovaná nová právní forma meziobecní spolupráce, která by navazovala na projekt<sup>3</sup>, jehož cílem bylo vytvoření podmínek pro dlouhodobý rozvoj meziobecní spolupráce v České republice (viz 1.1.2).

### **3.2 Příprava podkladů pro realizaci legislativních opatření v rámci konkrétních zvláštních zákonů, popř. jiné opatření přímo v rámci právní úpravy veřejnoprávních smluv**

#### **K ústavnosti vysokého počtu uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti obcí**

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,

---

<sup>3</sup> Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností, reg. č.: CZ.1.04/4.1.00/B8.00001.



stanoví-li to zákon. Sousední „*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).<sup>4</sup> 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 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.

---

<sup>4</sup> SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s 1238.



## 4. Posouzení možností optimalizace systému veřejnoprávních smluv v legislativní i nelegislativní formě řešení

### 4.1 Zpracování záměru optimalizace systému veřejnoprávních smluv (pravidel pro jejich uzavírání)

#### 4.1.1 Problematika počtu obcí

K 1. 1. 2017 se na území České republiky nacházelo celkem 6 254 obcí. Vzhledem k počtu obyvatel a rozloze České republiky tento počet značí roztržitou sídelní strukturu, která se vyznačuje velkým počtem malých (venkovských) obcí. Daný stav je jak výsledkem historického vývoje, tak i vlny osamostatňování obcí po roce 1989.

Tyto malé obce jsou v mnoha případech nositelem rozporu mezi požadavkem na lokální autonomii a vlastní identitu a potřebnou správní kapacitou, protože typickým problémem těchto obcí je nízká míra soběstačnosti a efektivnosti místní správy či veřejných služeb. Problém nedostatečné kapacity a efektivnosti místní správy v malých venkovských obcích navíc narůstá spolu s tím, jak vzrůstají nároky na veřejnou správu a veřejné služby. Velký počet malých obcí se bez pochyby projevuje rovněž v počtu uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti, když uzavření veřejnoprávní smlouvy mnohdy pro obec představuje mnohdy jediné řešení, jak výkon svěřené agendy v přenesené působnosti zajistit.

Nelze pochybovat o tom, že snížení počtu malých obcí prostřednictvím slučování obcí by umožnilo hlubší reformu územní veřejné správy a rozsáhlejší delegaci kompetencí na místní samosprávy. Přispělo by to i k vyšší profesionalizaci místní správy a řízení obecních úřadů. Snížení počtu obcí by se rovněž projevilo ve značném úbytku uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti obcí, což by přispělo k přehlednosti veřejné správy. Současně však nelze pochybovat ani o tom, že vzhledem k historickému vývoji budou malé obce lpět na udržení své autonomie a samosprávy, čímž se tato varianta direktivního slučování stává velice kontroverzní a problematickou.

Odhlédnout nelze ani od ústavní roviny dané věci, neboť stávající obce disponují (ústavním) právem na samosprávu dle čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR. Direktivní slučování by



něsporně znamenalo zásah do práva na samosprávu, a tedy lze uzavřít, že možnosti zákonodárce jsou i z hlediska legislativního řešení daného problému značně omezené.

#### 4.1.2 Legislativní změny při uzavírání veřejnoprávních smluv

Lze předpokládat, že i přes zjevné obtíže obcí se základní přenesenou působností či obcí s pověřeným obecním úřadem zákonem stanovenou správní agendu vykonávat, může být legislativní odnětí určitých agend těmto obcím politicky velice problematické. Zejména malé obce mohou odnětí dosud svěřených správních agend vnímat jako počátek postupného zužování jejich zákonem svěřené působnosti, které v konečném důsledku povede k faktickému vyprázdňování jejich rozhodovacích pravomocí v oblasti působnosti přenesené. Bude proto vhodné volit takové řešení, které by umožnilo některým obcím se základní mírou přenesené působnosti ponechat si přestupkovou agendu, budou-li o to usilovat (viz 4.1.3).

Z provedeného šetření počtu uzavřených veřejnoprávních smluv vyplývá, že většina veřejnoprávních smluv (více než 75 %) je uzavřeno na dobu neurčitou. S přihlédnutím k účelu institutu koordinačních veřejnoprávních smluv, kdy uzavření veřejnoprávní smlouvy by mělo představovat objektivními okolnostmi vynucenou výjimku, lze v rámci legislativního řešení navrhnout upřednostnění uzavírání veřejnoprávních smluv výlučně na dobu určitou.

V rámci tohoto řešení by uzavření veřejnoprávní smlouvy bylo možné pouze v případě, že předávající obec objektivně nedisponuje dostatečným (zejména personálním) základem pro výkon předmětné agendy, kterou má ze zákona v rámci v přenesené působnosti obce vykonávat. Pokud by takové okolnosti byly skutečně shledány, bylo by možné uzavřít veřejnoprávní smlouvu pouze na stanovenou dobu určitou (uvažovat lze nad dobou maximálně do 2 let). Uzavření veřejnoprávní smlouvy na dobu určitou by předávající obci poskytlo potřebný časový úsek, v rámci kterého by tato obec byla nucena vynaložit veškeré potřebné úsilí k vytvoření podmínek, které jsou pro výkon předmětné správní agendy v rámci přenesené působnosti nezbytné (např. zajistit přijetí kvalifikovaného úředníka, vytvořit odpovídající prostory apod.). Poté, co by právní vztah založený uzavřenou veřejnoprávní smlouvou na dobu určitou uplynutím sjednané doby skončil, došlo by k opětovnému zhodnocení, zda obec má objektivní kapacity a předpoklady předmětnou správní agendu samostatně vykonávat (např. i z hlediska nadřízeného správního orgánu). Pokud by bylo shledáno, že snahy o zajištění řádných podmínek pro výkon zákonem svěřené správní agendy



byly neúspěšné, bylo by předávající obcí umožněno uzavřenou veřejnoprávní smlouvou na dobu určitou opětovně, a to opět na stanovenou dobu určitou, prodloužit. Posouzení, zda obec je objektivně schopna podmínky pro výkon správní agendy v přenesené působnosti zajistit, by náleželo příslušnému krajskému úřadu, který s uzavřením veřejnoprávní smlouvy vyslovuje souhlas.

Již zmiňovanou variantou je též zakotvení možnosti svěřit výkon přenesené působnosti obcí dobrovolnému svazku obcí. Bylo již uvedeno (1.1.2), že v takovém případě by bylo žádoucí vytvoření zvláštní formy dobrovolného svazku – tzv. rozšířeného dobrovolného svazku obcí, který by za stanovených podmínek umožňoval meziobecní spolupráci jak v samostatné, tak přenesené působnosti obcí.

#### 4.1.3 Varianty dalšího postupu pro přesun vybrané správní agendy

Jak bylo uvedeno v již předcházejících částech práce, s ohledem na výrazný podíl na celkovém počtu uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti **je doporučována pro přesun správní agenda přestupků**. Z celkového počtu 7 102 uzavřených veřejnoprávních smluv se 4 982 veřejnoprávních smluv vztahuje na přestupkovou agendu, z čehož vyplývá, že **na celkovém počtu uzavřených veřejnoprávních smluv se agenda přestupků podílí z více než 70 %**. Vzhledem k aktuálnímu počtu obcí v České republice (k 1. 1. 2017 celkem 6 254 obcí) představuje tento počet uzavřených veřejnoprávních smluv masový jev, který je zjevně v rozporu se zákonným účelem možnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy na výkon přenesené působnosti, neboť uzavření veřejnoprávní smlouvy nepředstavuje pro obce výjimku, nýbrž takřka pravidlo. Obcí se základní přenesenou působností, které agendu přestupků přesunuly na obce s rozšířenou působností, je přibližně 85 %. Závěru, že pouze agenda přestupků představuje jedinou správní agendu vhodnou pro přesun, odpovídá i skutečnost, že v porovnání s agendou přestupků představuje počet uzavřených veřejnoprávních smluv na jiné správní agendy celkově a tím spíše počet uzavřených veřejnoprávních smluv v rámci konkrétní jiné správní agendy pouze minoritní oblast.

Z analyzovaných v úvahu připadajících variant přesunu byly uvedeny možnosti:





- přesunutí přestupkové správní agendy na obce vyššího typu (zejména na obce s rozšířenou působností, které mají z finančního i personálního hlediska největší předpoklady tuto správní agendu řádně vykonávat, přičemž je nutné podotknout, že právě vzhledem k počtu uzavřených veřejnoprávních smluv tuto správní agendu v navrhovaném rozsahu v současnosti fakticky již vykonávají);
- možnost zákonného přesunutí přestupkové správní agendy na obce vyššího typu se zachováním možnosti uzavřít veřejnoprávní smlouvu (nikoliv směrem „vzhůru“, ale směrem „dolů“);
- možnost přesunutí přestupkové správní agendy na obce vyššího typu s možností vydání podzákonného právního předpisu, který z tohoto pravidla stanoví výjimky;
- svěření přestupkové správní agendy dobrovolnému svazku obcí (resp. vytvoření nové právní formy – tzv. rozšířeného svazku obcí).

V tomto kontextu je na místě zmínit ustanovení § 105 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jenž má s účinností od 1. 7. 2017 nahradit stávající zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 105 nově 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 obec nachází. Obec může veřejnoprávní smlouvou přenášet pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků.*

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, k tomuto ustanovení uvádí: „*Přestupková agenda je jednou z často přenášených agend, což značně pokřivuje systém výkonu této agendy v obvodu územní působnosti příslušných správních orgánů (příslušnost velké většiny obecních úřadů nebo orgánů obce v současné době vyplývá z veřejnoprávních smluv, které jsou často uzavírány nevhodně). Z toho důvodu je na místě omezit přenos výkonu této agendy. Omezení se vztahuje na předmět případné veřejnoprávní smlouvy (přenést lze pouze celou příslušnost k projednávání přestupků, aby nedošlo ke zmatení adresátů veřejné správy) a na smluvní stranu (přestupkovou agendu lze přenést pouze na obec s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu se nachází obec, která je smluvní stranou, nebo na obec s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se nachází obec, která je smluvní stranou).*“ Tato nová právní úprava tedy reaguje právě na v této práci analyzovaný současný stav, kdy značný počet



veřejnoprávních smluv na výkon přestupkové agendy značně systém výkonu této agendy pokrývá a adresáty veřejné správy má. Uvedená omezení, která vylučují uzavírání veřejnoprávních smluv na výkon přestupkové agendy mezi obcemi, které vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu, ale budou působit pouze do budoucna, nijak se tedy nedotknou veřejnoprávních smluv uzavřených před nabytím účinnosti nového zákona.

Podle ustanovení přechodného ustanovení § 112 odst. 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich totiž platí, že: *Nabytím účinnosti tohoto zákona není dotčena platnost veřejnoprávních smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.* Po nabytí účinnosti tohoto zákona není tedy třeba s ohledem na stávající uzavřené veřejnoprávní smlouvy uzavírat veřejnoprávní smlouvy nové nebo k těmto stávajícím veřejnoprávním smlouvám uzavírat dodatky. Účinnost, rozsah či obsah stávajících veřejnoprávních smluv, ať je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy kterákoliv obec, není účinností zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nikterak dotčena. Omezení dle ustanovení § 105, podle něhož lze veřejnoprávní smlouvu uzavřít pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, se uplatní až na veřejnoprávní smlouvy uzavřené po nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

### **Varianty a řešení přesunu přestupkové správní agendy jsou tedy následující:**

#### **1. NULOVÁ VARIANTA (ZACHOVÁNÍ SOUČASNÉHO STAVU)**

Zachování stávajícího stavu je vzhledem k uvedenému, kdy uzavírání veřejnoprávních smluv na výkon přestupkové agendy představuje zejména pro obce, které vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu, téměř pravidlo, nutné označit za nežádoucí a nic neřešící. Uzavírání veřejnoprávních koordinačních smluv na výkon přenesené působnosti by mělo přispívat k optimálnímu fungování veřejné správy a mělo by mít své opodstatnění pouze ve skutečně specifických situacích, kdy obec zákonem nebo na základě zákona svěřenou správní agendu z objektivních důvodů vykonávat nemůže.

Za vzorový příklad uzavření veřejnoprávní smlouvy lze považovat veřejnoprávní smlouvy uzavřené v Pardubickém kraji mezi městy Litomyšl a Svitavy a Litomyšl a Polička, které se týkají výkonu správní agendy na úseku státní památkové péče. Nelze totiž ponechat bez povšimnutí, že přijímající obcí je město Litomyšl, na jehož katastrálním území se nachází



zámek a zámecký areál, který je zapsán na Seznamu světového kulturního dědictví UNESCO. Právě z této skutečnosti lze vyvodit, že město Litomyšl disponuje potřebnými (zejména kvalifikovanými personálními) zdroji pro výkon této specifické agendy, která je naopak v případě mnoha jiných obcí obtížně vykonatelná. Tento případ lze tedy považovat za ukázkový příklad, kdy k uzavření veřejnoprávní smlouvy dochází vzhledem k uvedenému účelně a za specifických okolností, a tudíž v souladu se smyslem institutu veřejnoprávních smluv. Změna zákonného svěření přenesené působnosti zde působí jako zcela odůvodněná výjimka a ilustruje, jak by měly koordinační veřejnoprávní smlouvy v praxi fungovat.

Určitým posunem a snahou o řešení je výše zmíněný zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který stanovuje, že s účinností tohoto zákona od 1. 7. 2017 bude obec moci uzavřít veřejnoprávní smlouvu na přesun přestupkové agendy pouze s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu se nachází, nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se nachází. Dochází tedy k eliminaci uzavírání veřejnoprávních smluv mezi obcemi se základní přenesenou působností, avšak vzhledem ke skutečnosti, že obcí, které vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu, je suverénně nejvíce a jsou to právě zejména tyto obce, které nemají o výkon přestupkové agendy zájem, lze očekávat, že se přijetím zmiňovaného zákona na počtu uzavřených veřejnoprávních smluv na úseku přestupkové agendy nic zásadního nezmění.

**Uzavírání veřejnoprávních smluv by tedy mělo být pouze výjimečným řešením, které potvrzuje pravidlo, že reálný výkon přenesené působnosti obcí odpovídá zákonem vymezené působnosti obcí. Tomuto východisku ovšem současný stav neodpovídá, a proto se lze odůvodněně domnívat, že zachování současného stavu je nežádoucí.**

## **2. NELEGISLATIVNÍ ŘEŠENÍ**

Další možností jak řešit nastalý neutěšený stav, kdy výkon přenesené působnosti je pro adresáty veřejné správy díky značnému počtu uzavřených veřejnoprávních smluv na úseku přestupkové správní agendy zmatečný a nepřehledný, je zvolit opatření, která se nikterak nepromítnou do právních předpisů.

Značnou nevýhodou této varianty je skutečnost, že nelegislativní řešení má tzv. měkký právní význam – jedná se o tzv. *soft law*, které je z povahy věci zpravidla právně nevymahatelné. *Soft law* pravidla nelze tedy účinně kontrolovat a jejich dodržování



vyucovat. Toto řešení spočívá tedy především v uvědomění a přístupu jednotlivých obcí a zejména též orgánů, které vyslovují s uzavíráním veřejnoprávních smluv souhlas (tj. příslušné krajské úřady a Ministerstvo vnitra). Jak bylo již v předchozích částech této práce analyzováno (1.2.2), 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 úřadu by byla žádoucí. Domníváme se, že prostor pro zlepšení metodické činnosti krajských úřadů se může ve svém důsledku otevřít tím, že dojde prostřednictvím novelizace stávajících právních předpisů (viz níže) k přesunu přestupkové agendy na obce s rozšířenou působností. Tím by došlo k dramatickému úbytku veřejnoprávních smluv, a tím i širší možnosti kraje metodicky působit.**

### **3. NOVELIZACE STÁVAJÍCÍCH PŘEDPISŮ**

Další potenciální variantou přesunu přestupkové správní agendy je novelizace stávajících právních předpisů.

Výkon státní správy v rámci řízení o přestupcích je v současné době stanoven obecně v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, podle jehož ustanovení § 52 přestupky projednávají buď obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí, nebo jiné správní orgány, stanoví-li tak zákon. Ustanovení § 53 zákona o přestupcích dále stanovuje, v jakých



případech náleží projednávání přestupků obcím, které vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu, a v jakých případech obcím s rozšířenou působností. Nutno konstatovat, že mnoho dalších právních předpisů upravuje přestupky na specifických úsecích a zároveň taktéž určuje, který subjekt státní správy přestupky projednává. Znamená to tedy, že určení orgánu, který přestupky projednává, je vzhledem k mnoha specifickým úsekům rozptýleno ve mnoha právních předpisech.

V zásadě stejný princip, vycházející z koncepce zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, je zachován v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který má nabýt účinnosti dne 1. 7. 2017. V ustanovení § 60 tohoto zákona je stanoveno, že *nestanoví-li zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností*. Dále je stanoveno, že *obecní úřad* (tj. orgán obce se základní přenesenou působností) *je příslušný k řízení o přestupcích proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku*. Obecně tedy platí, že nestanoví-li jiný zákon jinak, což ovšem zpravidla stanoví, bude k projednání přestupku věcně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Jedná se tedy o úpravu zbytkové věcné příslušnosti pro případy, kdy zvláštní zákon věcnou příslušnost neupravuje.

**Variantu, kdy dojde k úpravě právních předpisů, na základě které bude stanoveno, že přestupky na všech úsecích budou projednávat obce s rozšířenou působností, lze tedy shledat jako neúčinnější.** Stinnou stránkou této varianty je skutečnost, že věcná příslušnost k projednání přestupků je upravena v mnoha dílčích právních předpisech, a tudíž by se novelizace týkala velkého množství právních předpisů.

#### **4. ZPRACOVÁNÍ NOVÉHO ZÁKONA**

Pro přesun přestupkové správní agendy připadá rovněž v úvahu i zvážení varianty, která spočívá ve vytvoření zcela nového právního předpisu.

**Vytvoření nového právního předpisu lze po porovnání s předchozí variantou, která spočívá v novelizaci stávajících právních předpisů, označit za nadbytečné.** Právní úprava věcné příslušnosti k projednání přestupků je rozsahem záležitostí několika málo ustanovení. Vytvoření nového zvláštního zákona, který by stanovil, že veškeré projednávání přestupků je svěřeno obecním úřadům obcí vykonávající přenesenou působnost, nemá tudíž



opodstatnění. Dalším aspektem je skutečnost, že přijetím nového zákona by musely být novelizovány i stávající předpisy, které upravují věcnou příslušnost k projednání přestupků na specifických úsecích.

\*\*\*

**Z výše uvedených variant lze tedy vyselektovat závěr, že za nejúčinnější variantu je nutno považovat novelizaci stávajících právních předpisů, na základě které bude stanoveno, že projednání přestupků je svěřeno obcím s rozšířenou působností.**

Tento závěr je činěn s ohledem na analýzu více než 7 000 veřejnoprávních smluv, která byla provedena zpracovatelským kolektivem (viz Použité metody a techniky). Z této analýzy vyplynul závěr, že jen cca 15 % obcí se základní přenesenou působností vykonává agendu v oblasti přestupků. Ostatní obce se této agendy, kterou jim zákon svěřuje, zbavují tím, že uzavírají veřejnoprávní smlouvu o delegování agendy na obce jiné, zpravidla obce s rozšířenou působností. Tím na základě veřejnoprávních smluv je fakticky vyprázdněno (oslabeno) ustanovení zákona o přenesení působnosti státní správy v oblasti přestupků. Veřejnoprávní smlouva má představovat v určitých odůvodněných případech výjimku z působnosti, která je primárně definována zákonem. V oblasti přestupků ovšem platí pravý opak. Prvenství této agendy v rámci veřejnoprávních smluv je evidentní ve všech krajích a o řád převyšuje součet veřejnoprávních smluv v agendách ostatních.

To platí tím spíše, že zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který má nabýt účinnosti dne 1. 7. 2017, je předpisem výrazně podrobnějším než dosavadní právní úprava. K novému zákonu dosud neexistuje judikatura a lze očekávat zrod přirozených interpretačních obtíží, které se s každým novým předpisem pojí. Tato skutečnost bude klást na obce se základní úrovní přenesené působnosti, které dosud přestupkovou agendu vykonávají, o to větší nároky, že povede k dilematu, zda agendu ponechat i do budoucna, či zda raději neuzavřít veřejnoprávní smlouvu. Lze tak očekávat spíše další nárůst veřejnoprávních smluv než jejich úbytek. To všem za předpokladu, že nedojde ke shora popsané novelizaci právních předpisů.

Závěry zde prezentované, jež se týkají přesunu přestupkové agendy na obce s rozšířenou působností, jsou závěry ryze právními a autoři této studie si uvědomují, že v dané oblasti je třeba zohlednit i rovinou politické citlivosti zásahu do míry přenesené působnosti. Tuto ožehavou otázku by mohla vyřešit vyhláška, jež by obsahovala jako zákonem



předpokládanou výjimku výčet obcí se základní přenesenou působností, které by si hodlaly ponechat přestupkovou agendu.

Zároveň lze uvážit, co se týče veřejnoprávních smluv v jiných agendách (které nejsou doporučeny k přesunu danému zákonem) změnu dosavadního stavu do té míry, že by již nebylo možno uzavírat veřejnoprávní smlouvy na dobu neurčitou, neboť tento princip odporuje původně zamýšlené dočasnosti těchto smluv. Zároveň z analýzy vyplynulo, že veřejnoprávní smlouvy jsou takřka ve všech agendách uzavírány zpravidla právě na dobu neurčitou (v poměru cca 4:1). Navrhovaná změna by spočívala v povinnosti uzavírat veřejnoprávní smlouvy o přesunu přenesené působnosti obcí na dobu určitou s možností dalšího prodloužení v případě odůvodněné potřeby obce, jež agendu přenáší.

Konečně lze zvážit i vytvoření registru veřejnoprávních smluv (viz následující kapitola).

## 5. Návrh možností systému publikování platných veřejnoprávních smluv – zpřístupnění a transparentnost

### 5.1 Veřejná dostupnost informací o uzavřených veřejnoprávních smlouvách dálkovým přístupem

#### 5.1.1 Analýza problému

Obcím je na základě ustanovení § 159 správního řádu umožněno uzavírat veřejnoprávní smlouvy. S výkonem přenesené působnosti obcí souvisí zejména **koordinální 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 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 v přenesené působnosti kraje, zveřejňovány v rámci 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 dle ustanovení § 8 odst. 8 zákona o krajích kraj 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.

Data z Věstníků čerpá i právní informační systém ASPI spravovaný Wolters Kluwer ČR, a. s. V tomto automatizovaném systému právních informací lze podle určitých kritérií nalézt seznamy veřejnoprávních smluv, a to například podle jednotlivých krajů nebo konkrétní správní agendy. Tento právní informační systém však není volně přístupný a pro jeho využívání je zapotřebí zakoupit licenci, kterou zpravidla disponují subjekty, které se právem po profesní stránce přímo zabývají. V současnosti byl sice spuštěn nový portál <http://www.noveaspi.cz/>, který je volně dostupný, ale pro účely veřejnoprávních smluv lze pouze zjistit základní informace o uzavření veřejnoprávní smlouvy, její plné znění zobrazit nelze. Webové rozhraní <http://www.vestniky.cz/> umožňuje volný přístup do databáze tohoto právního informačního systému rovněž.

Ačkoliv Věstníky všech krajů jsou veřejnosti volně přístupné, tak jsou vzdáleným přístupem zobrazitelné ve formátu PDF pouze dle jednotlivých částek, zobrazit si jen jednu konkrétní veřejnoprávní smlouvu nelze. Lze ale využít vyhledávacího pole, do kterého však lze navolit pouze číslo smlouvy či identifikaci příslušného Věstníku. Je možné vyhledat veřejnoprávní smlouvu i dle názvu obce či přenášené agendy. Jedná se však v obou případech o neoficiální zdroj, který provozuje soukromý subjekt.

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 jakákoliv ukončení smluv, 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 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. Tuto skutečnost shledáváme jako velice problematickou zejména s ohledem na to, že veřejnoprávní smlouvy mohou mít často výrazný dopad. S tímto problémem se autoři rovněž během tvorby této práce ve velké míře potýkali.

Je tedy v zájmu jak odborné, tak i široké veřejnosti mít k dispozici takto ucelený přehled a mít tak možnost 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 velikými obtížemi.

### **5.1.2 Věcný popis funkcionality seznamu veřejnoprávních smluv**

Stav veřejné dostupnosti informací o uzavřených veřejnoprávních smlouvách je v současnosti značně neuspokojivý a je třeba jej vyřešit. Zůstává však otázkou, na jakých základních principech by měl takový seznam veřejnoprávních smluv a informací o nich fungovat.



Předně je třeba uvést, že navrhovaný seznam veřejnoprávních smluv by měl umožňovat ucelené zobrazení všech v současnosti uzavřených veřejnoprávních smluv napříč všemi kraji České republiky. Základní vyhledávací modul by měl být nastaven tak, aby zobrazoval skutečně všechny platné veřejnoprávní smlouvy, nicméně je jistě žádoucí, aby bylo možné zobrazit i veřejnoprávní smlouvy, které byly již vypovězeny či jinak ukončeny.

Je jistě vhodné zvolit dvě formy vyhledávání, a to vyhledávání základní a rozšířené. V základní formě vyhledávání by bylo možné vyhledat smlouvy po zadání názvu jednotlivých účastenských obcí nebo dle čísla příslušné smlouvy. V rozšířené formě vyhledávání by pak 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.

Další dle našeho názoru nezbytnou funkcionalitou v tomto seznamu by mělo být propojení všech veřejnoprávních smluv, které spolu bezprostředně souvisí. Pokud obec uzavře veřejnoprávní smlouvu a následně k této veřejnoprávní smlouvě uzavře dodatek, měla by se právě informace o uzavřeném dodatku zobrazit již u původní veřejnoprávní smlouvy a jednoduchým úkonem by mělo být možné tento dodatek zobrazit.

Další v současnosti neřešenou situací je zohledňování ukončení jednotlivých veřejnoprávních smluv, resp. právních vztahů jimi založených, a to jak na základě právního jednání, tak i uplynutím času (tj. na základě subjektivních i objektivních právních skutečností). I tento stav by se měl do popisovaného seznamu zohlednit. Nejproblematičtějším aspektem jsou veřejnoprávní smlouvy, které se v průběhu času stanou obsoletními, ať už z důvodu odebrání agendy obcím či přijetí nové smlouvy, která, byť nevýslovně, ruší smlouvu dřívější. I tato situace by měla být v rámci seznamu řešena například automatickou korekcí duplicitně zadaných smluv, které jsou uzavřeny mezi stejnými obcemi v rámci stejné správní agendy. Zde by měla být zohledněna uváděná pravidla, a sice že novější veřejnoprávní smlouva ruší dřívější. Určité zjednodušení by spočívalo i v povinnosti obcí tuto výslovnou klauzuli ve smlouvě uvést, to však není záležitostí řešitelnou při popisu funkcionality seznamu veřejnoprávních smluv.



V rámci seznamu by kromě zobrazení konkrétního znění příslušné veřejnoprávní smlouvy měly být zpřístupněny i základní informace o veřejnoprávní smlouvě, kterými jsou smluvní strany, správní agenda, datum uzavření, datum schválení, platnost apod.

### 5.1.3 Návrh možných řešení implementace „Seznamu veřejnoprávních smluv“ do stávajících informačních systémů

Pravděpodobně velice nákladnou možností, jak zpřístupnit veškeré veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi obcemi, by bylo vytvoření speciálního informačního systému, ve kterém by byly tyto veřejnoprávní smlouvy ve svém kompletním znění veřejně dostupné. Tato možnost se jeví i jako neúčelná s ohledem na skutečnost, že v současnosti existuje informační systém, ve kterém jsou smlouvy (byť zpravidla soukromoprávní) zveřejňovány. Od 1. 7. 2016 totiž vstoupil v účinnost zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv). K tomuto datu rovněž došlo ke spuštění informačního systému registru smluv (dále jen „registr smluv“).

Zákon o registru smluv stanovuje povinnost uveřejňovat uzavírané smlouvy s plněním nad 50 tis. Kč bez DPH v registru smluv. Tato povinnost se vztahuje na všechny státní i veřejnoprávní instituce, územně samosprávné celky, státní podniky i právnické osoby, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek většinovou majetkovou účast. Předně je třeba zmínit, že tato povinnost se váže na soukromoprávní smlouvy, smlouvy o poskytnutí dotace nebo o poskytnutí návratné finanční výpomoci. Jedním z poslaneckých pozměňovacích návrhů zákona o registru smluv obsahoval rozšíření okruhu zveřejňovaných smluv i na veřejnoprávní smlouvy. Hodnocení k tomuto návrhu však převážně zmiňovalo pojmy jako nadbytečnost či zbytečnost s odkazem na povinnost zveřejňovat tyto smlouvy, které jsou již zveřejňovány prostřednictvím správních orgánů, které vyslovují s uzavřením smlouvy souhlas. Z praktického hlediska je však žádoucí i s ohledem na princip transparentnosti veřejné správy tyto smlouvy uveřejňovat i způsobem umožňujícím dálkový přístup a to nejen v rámci nepřehledných Věstníků.

Nejvhodnějším řešením je tedy implementace modulu veřejnoprávních smluv do stávajícího registru smluv. Stávající podoba registru smluv je přizpůsobena svému účelu zveřejňování jednotlivých smluv. Umožňuje jak základní vyhledávání prostřednictvím



fulltextového okna, zároveň je možné využít i podrobného vyhledávání, ve kterém lze uvést mnoho proměnných. Současný registr smluv tak plně vyhovuje požadavkům na přehlednost a detailnost zobrazení jednotlivých smluv. Registr veřejnoprávních smluv by neměl být autonomním informačním systémem, ale měl by být plnohodnotně implementován do stávajícího registru, čili po zadání např. subjektu do hledaného pole by se ve výsledcích vyhledávání zobrazily jak soukromoprávní smlouvy, tak smlouvy veřejnoprávní. Přehled by pak mohl obsahovat jednoduchý filtr, kde by bylo možné vybrat jen jeden typ smluv. V rámci podrobného vyhledávání by bylo možné v úvodu zvolit, zdali bude dotyčná osoba vyhledávat v rámci veřejnoprávních či soukromoprávních smluv, k čemuž by měla být jednotlivá pole uzpůsobena. U veřejnoprávních smluv se totiž může jevit jako bezúčelné zobrazování hodnoty smlouvy, která je naopak pro soukromoprávní smlouvy jednou z nejdůležitějších vlastností.

Implementace do stávajícího informačního systému by nebyla náročnou ani z hlediska finančních prostředků, ani co se týče technického provedení. Nespornou výhodou veřejnoprávních smluv je i skutečnost, že se v nich zásadně nevyskytují informace, které by bylo třeba anonymizovat či z uveřejnění vyjmout. Uveřejnění takových smluv v registru smluv by tak ani nebylo administrativně náročné.

Ostatní informační systémy se nedotýkají problematiky zveřejňování smluv, a proto by jejich využití pro publikování veřejnoprávních smluv vyžadovalo vytvoření zcela nové funkcionality. Výběr jiného informačního systému než registru smluv se však ukazuje jako nevhodné řešení, které nenavrhujeme.

#### **5.1.4 Návrh věcného a legislativního právního postupu při implementaci „Seznamu veřejnoprávních smluv“ do vytypovaných informačních systémů**

V případě, že bude zvolena cesta implementace seznamu veřejnoprávních smluv do stávajícího registru smluv, je z legislativního hlediska nejschůdnějším řešením novelizace zákona o registru smluv, ve kterém by takovou novelizací byl přidán samostatný odstavec do ustanovení § 2 zákona o registru smluv. Povinným subjektem ke zveřejnění těchto smluv by byla obec přijímající agendu v rámci veřejnoprávní smlouvy či správní orgán, který s touto smlouvou vyslovuje souhlas, např. krajský úřad. Zmínka o tom, kdo je povinným subjektem, by byla uvedena v rámci ustanovení § 2 zákona o registru smluv. Nesmyslným řešením by



bylo zatížít touto povinností ty nejmenší obce, které jsou i teď z působnosti zákona o registru smluv vyňaty.

Je zároveň možné uvést tuto povinnost uveřejnění přímo ve správním řádu, nicméně s ohledem na skutečnost, že účastníky smlouvy jsou subjekty veřejného práva, jeví se jako zcela dostačující obsáhnout tuto povinnost pouze v rámci zákona o registru smluv. Ani zákon o obcích či snad zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, neodkazují na povinnost uveřejňovat soukromoprávní smlouvy dle zákona o registru smluv.



## 6. Závěr

Cílem této práce byla analýza koordinačních veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti obcí, na základě kterých obce svoji zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost přenášejí na jinou obec.

Bylo zjištěno, že veřejnoprávní smlouvy, jimiž jsou delegovány úkoly spadající do přenesené působnosti obcí, jsou obcemi hojně využívány. Jednou z příčin tohoto stavu je značný počet obcí nacházejících se na území České republiky, který je dán historicky a s ohledem na omezené možnosti zákonodárce tento počet zásadním způsobem ovlivnit je východiskem, na něž je třeba nahlížet dogmaticky. Dalším aspektem, který ovlivňuje uzavírání veřejnoprávních smluv, je také velikost (lidnatost) obcí, neboť téměř 80 % obcí v České republice má méně než 1 000 obyvatel. V tomto ohledu lze konstatovat, že velké množství obcí má v souvislosti se svou velikostí problémy určité úkoly spadající do přenesené působnosti odpovídajícím způsobem zabezpečit. Je skutečností, že ne každá obec disponuje dostatečným počtem kvalifikovaných zaměstnanců, kteří jsou schopni danou agendu adekvátně vykonávat. Rovněž financování plnění úkolů spadajících do přenesené působnosti je pro řadu, zejména malých obcí vykonávajících přenesenou působnost v základním rozsahu, problémem, protože příspěvek ze státního rozpočtu není zpravidla dostačující k pokrytí veškerých nákladů, které jsou s výkonem přenesené působnosti obcí spojeny. Příspěvek je navíc stanovován ve dvou režimech – u obcí s rozšířenou působností dochází k rozdílnému oceňování výkonu přenesené působnosti oproti ostatním obcím. V souvislosti s financováním výkonu přenesené působnosti platí, že se obce v případě nutnosti podílejí na financování výkonu přenesené působnosti vlastními finančními prostředky. Tato skutečnost je pak rovněž jedním z důvodů, proč zejména malé a menší obce delegují část svých úkolů v přenesené působnosti na obce jiné (větší).

Uzavírání veřejnoprávních smluv využívají především obce vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu, v menší, ale nezanedbatelné míře obce s pověřeným obecním úřadem. Mezi obcemi s rozšířenou působností je možnost uzavírání veřejnoprávních smluv za účelem delegace části přenesené působnosti využívána minimálně. Je tomu tak zejména z toho důvodu, že obce s rozšířenou působností zpravidla disponují potřebným počtem zaměstnanců, kteří jsou kvalifikováni k výkonu správních činností spadajících do přenesené působnosti, a rovněž jsou tyto obce schopny výkon nadepsaných činností finančně zabezpečit.



Tato skutečnost je současně příčinou, že výkon problematických agend spadajících do přenesené působnosti je prostřednictvím veřejnoprávních smluv přenášen především na obce s rozšířenou působností.

Analýzou věstníků právních předpisů jednotlivých krajů, kde se veřejnoprávní smlouvy zveřejňují, bylo zjištěno, že k 1. 1. 2017 bylo mezi obcemi uzavřeno celkem 7 102 veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti, k nimž bylo navíc uzavřeno celkem 2 573 dodatků. Obce mezi sebou uzavírají veřejnoprávní smlouvy v řadě oblastí, přičemž typickými oblastmi je přestupková agenda (4 982 veřejnoprávních smluv), zápisy údajů do informačních systémů (703 veřejnoprávních smluv), sociálně-právní ochrana dětí (546 veřejnoprávních smluv), pozemní komunikace (410 veřejnoprávních smluv) či evidence obyvatel (386 veřejnoprávních smluv). Z hlediska způsobu platby, který je v uzavřených veřejnoprávních smlouvách na přenos přenesené působnosti sjednáván, je dominantním způsobem (v 77 % případů) platba vázaná za každý jednotlivý případ. Výrazně méně častým způsobem, který v potaz počet řešených případů nebere, je paušální platba. V minimech případů se lze setkat rovněž s bezúplatným principem či kombinací shora uvedených způsobů platby.

**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 k aktuálnímu počtu obcí v České republice (k 1. 1. 2017 celkem 6 254 obcí) představuje tento počet uzavřených veřejnoprávních smluv masový jev, který je zjevně v rozporu se zákonným účelem možnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy na výkon přenesené působnosti. Díky vysokému počtu uzavřených veřejnoprávních smluv se zákonem stanovený



výkon státní správy v oblasti přestupků stává značně nepřehledným. Ostatní veřejnoprávními smlouvami přenášené správní agendy představují v porovnání s agendou přestupků pouze minoritní oblasti, neboť počet uzavřených veřejnoprávních smluv dle jednotlivých správních agend dosahuje maximálně řádů stovek.

**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 nejtěšnější personální obsazeností obecní úřadů těchto obcí představuje patrně nejhodnější 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 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.

V závěrečné části se práce zabývá možností uceleného transparentního publikování platných veřejnoprávních smluv. V současné době neexistuje žádný ucelený přehled všech uzavřených veřejnoprávních smluv a informací o nich, který by byl veřejně dostupný a zároveň v něm bylo možné veřejnoprávní smlouvy intuitivně vyhledávat a filtrovat bez nutnosti prohledávat jednotlivé částky Věstníků právních předpisů krajů. Závažným





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

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. **Jako nejvhodnější řešení tohoto stavu byla shledána implementace modulu veřejnoprávních smluv do stávajícího registru smluv vzniklého podle zákona o registru smluv. V rámci nově vzniklého seznamu by bylo 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 propojení všech veřejnoprávních smluv, které spolu bezprostředně souvisí. Pokud obce uzavřou veřejnoprávní smlouvu a následně k této veřejnoprávní smlouvě uzavřou dodatek, měla by se právě informace o uzavřeném dodatku zobrazit již u původní veřejnoprávní smlouvy a jednoduchým úkonem by mělo být možné tento dodatek zobrazit.**



## Conclusion

The goal of this paper is an analysis of “coordinative public-law-contracts” used by municipalities to transfer their state-service competences – delegated on them by law from state – to another municipality.

Authors of this paper have discovered that coordinating public-law-contracts were used by municipalities quite often. We can see one of the reasons for this in a fairly high number of currently existing municipalities in the Czech Republic, which has been determined mainly by the historical development, and – due to the inability of public authorities to regulate the number – we have to take this fact as fixed. There is another aspect that has an influence on the number of negotiated public-law-contracts, it is the simple fact that more than 80 % of all municipalities in the Czech Republic have less than 1 000 inhabitants. Due to both recently stated facts it is clear that many smaller municipalities are experiencing severe problems attempting to fulfil all the duties delegated on them from and by the state. Not all municipalities possess a sufficiently qualified personnel to adequately ensure all the specific state-service agenda. Also, many (mostly smaller) municipalities undergo the financial problems related to even basic state-service competences because of a small amount of financial contribution from the state budget which cannot cover all the costs of the delegated agenda. Furthermore, the contribution is provided in two different ways – municipalities with extended delegated competences<sup>5</sup> acquire contribution calculated quite differently from the others. There is a complex system of financing the execution of delegated competences in which the contribution from the state budget has to be combined with the money from the municipality budget. The aforementioned fact might also be considered as one of the reasons why mainly smaller municipalities frequently transfer their delegated competences on other (larger) municipalities.

Mainly the municipalities with the basic state-service competences transfer these competences on others, but there is also the significant number of the municipalities with authorized municipal authority which have used the chance to negotiate the coordinative public-law-contract. The municipalities with extended delegated competences transfer these competences only very rarely. The situation described above is caused mainly by the fact that

---

<sup>5</sup> *Obce s rozšířenou působností* - The third level of municipalities considering the amount of delegated state-service competences. Beneath this level there are the municipalities with authorized municipal authority (*obce s pověřeným obecním úřadem*) and beneath that the municipalities with the basic state-service competences (*obce*).



larger municipalities which have been granted the status of municipality with extended delegated competences do possess the qualified personnel and money to ensure all the delegated state-service agenda. The aforementioned facts cause that smaller municipalities transfer their state-service competences mostly on the larger municipalities with extended delegated competences.

Research in regional statutes journals, where the public-law-contracts are published, proved that there were 7 102 concluded coordinative public-law-contracts for transfer of delegated competences and 2 573 concluded amendments. The contracts are negotiated in various areas, but some of them are more frequent, such as resolution of public offences (4 982 concluded contracts), registration of various information to public databases (703 concluded contracts), social and legal protection of children (546 concluded contracts), roads (410 concluded contracts), or register of inhabitants (386 concluded contracts). The most frequent type of payment for execution of transferred delegated competences is *pay-by-case* system (this system is embodied in 77 % of published coordinative public-law-contracts). The lump sum payment system, in which the number of executed cases is not taken into account, is significantly less frequent. There are only a very small number of contracts in which the execution of transferred delegated competences is concluded free of charge or there is some kind of combination of the aforementioned payment systems negotiated between the contracting parties. Concerning the period of time for which most coordinative public-law-contracts are concluded, the prevailing one is permanent.

The research proved that the most frequently concluded cooperative public-law-contract is the one by which the delegated competences concerning public offences are transferred. This phenomenon is in fact so common that it can be safely said that the transfer of these competences is the rule and keeping them is the exception. The public offence agenda is embodied in almost 70 % of all published cooperative public-law-contracts. Considering the number of municipalities in the Czech Republic (up to January 1<sup>st</sup> 2017 the number is 6 254), the previously stated amount of cases where the execution of delegated competences connected to public offence agenda has been transferred, shows that this phenomenon has to be considered widespread, and consequently the described situation needs to be considered as contradictory to the legislative intention behind the possibility of the contractual transfer of the delegated competences. The whole area of the execution of public offences related agenda has become very unclear due to the high number of contracts. Other contractually transferred agendas are a mere minority compared with the one stated above, because



the number of public-law-contracts for transfer of state-service agendas not related to public offences can be counted in hundreds of units, not thousands.

Considering the fact that in the most cases the public offence agenda has been transferred to the municipalities with extended delegated competences, it could be prudent to suggest transferring the agenda to this level of municipalities *ex lege*. If we combine both the qualified personnel aspect, and the current situation in which the municipalities with extended delegated competences already work as local administrative centers for their nearest smaller municipalities, it has to be admitted that the aforementioned resolution has the potential of functioning well. Probably the only relevant way to accomplish such a task would be to change the allocation of delegated competences related to public offences by changing the law.

Analysis proves that the mandatory consent with the conclusion of coordinative public-law-contract, that the regional authority is entitled to give, is a mere technicality, and that needs to be considered as a problem. Due to the formalistic approach of the regional authorities (and the fact that most shortcomings are fixed during the negotiation process) there are almost no appeal or court cases resolving the disputes about such contracts. Possible defects of the regulation and practical obstacles related to public-law-contracts therefore remain hidden. The courts are entitled by law to give a binding interpretation of the regulation. In the situation where there is almost no binding interpretation of possibly problematic regulation, it is very uneasy to determine the correct interpretation that could serve as a generalized rule useful for the whole area of public service.

In the final chapter of the paper, the authors explore the possibility of enhancing the publication system of concluded public-law-contracts. Currently, there is no possibility of a complex public-law-contract overview, not to mention the possibility of a research using key-words or other searching systems or word-filters. The only way to search for the concluded contracts nowadays is to browse all the editions of the published regional statutes journals. Another problem related to the publication system is the absence of the relevant data about the duration and possible termination of the given contract. Considering the strong influence of the coordinative public-law-contracts on the execution of delegated state-service competences, there is an apparent public interest in the existence of a complex and transparent overview database. Such database would contain the main regulatory aspects of all concluded public-law-contracts which are still valid. Even the



legislation process itself would benefit from the existence of such database, because, as it is, the informational substance rising from the concluded contracts is very difficult to obtain and comprehend. The most beneficial approach would be to create a separate section for concluded public-law-contracts in the recently established register of contracts. Everyone would be able to look up the public-law-contract by its number or name of the contracting party. Researcher should be able to filter the results by various criteria such as region, area of delegated competences, whether the contract takes force, whether the contract was amended, day of conclusion or publication, etc. The interactive system of the register of contracts should also be capable of connecting relevant correlative public-law-contracts. Also, in case of amending a public-law-contract, the published amendment should be easily accessible from the original version of the contract.



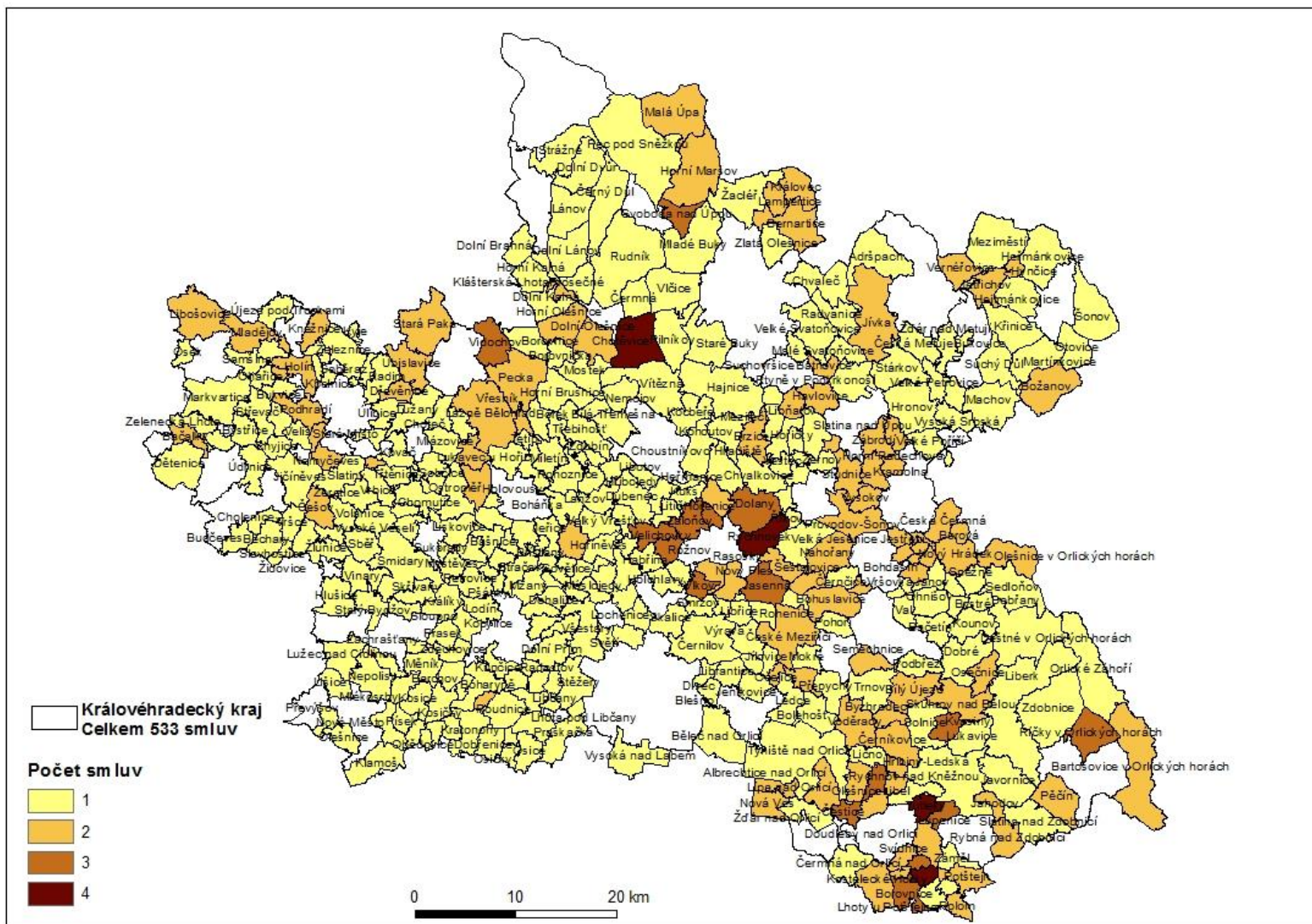
## Přílohy

### Přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů

V následujících přílohách je podán ucelený přehled obcí, které předaly některou ze správních agend přenesené působnosti na jinou obec veřejnoprávní smlouvou. Mapky jsou vyhotoveny pro jednotlivé kraje, které jsou dále členěny na jednotlivé územní obvody obcí. Barevně jsou odlišeny dle počtu smluv, na základě kolika předávají obce některou z agend přenesené působnosti.

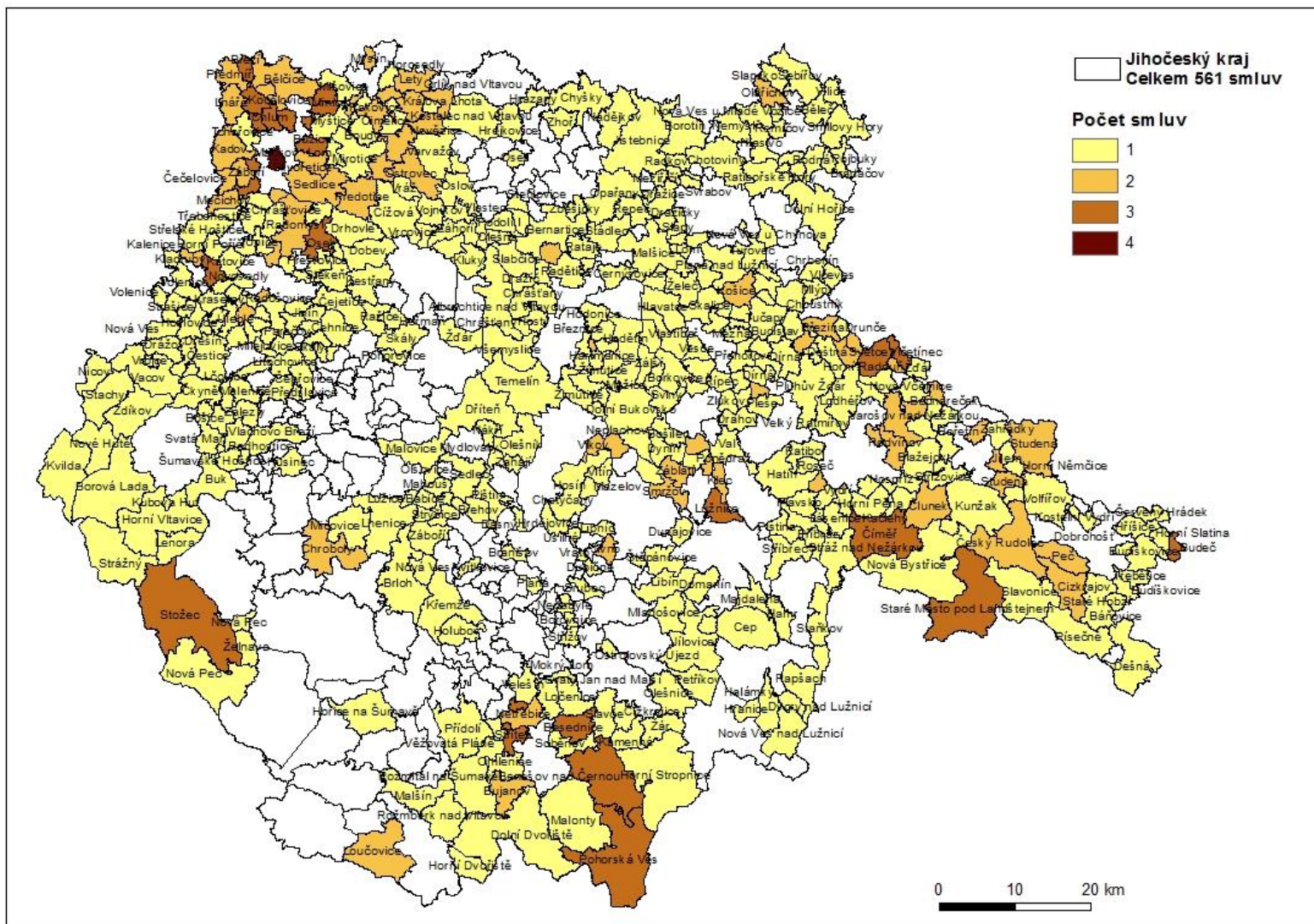


Mapa č. 7 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Královéhradecký kraj





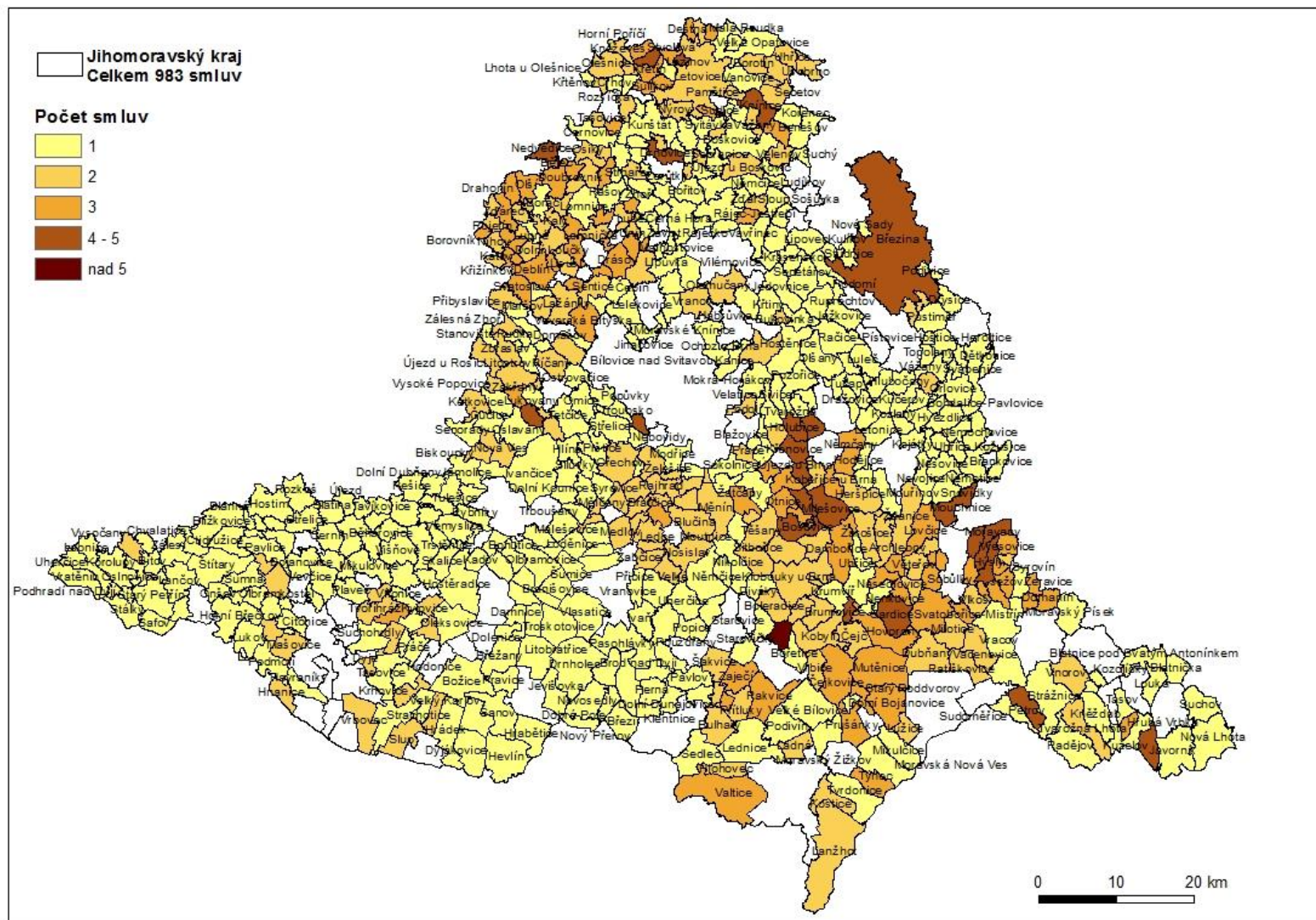
Mapa č. 8 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Jihočeský kraj





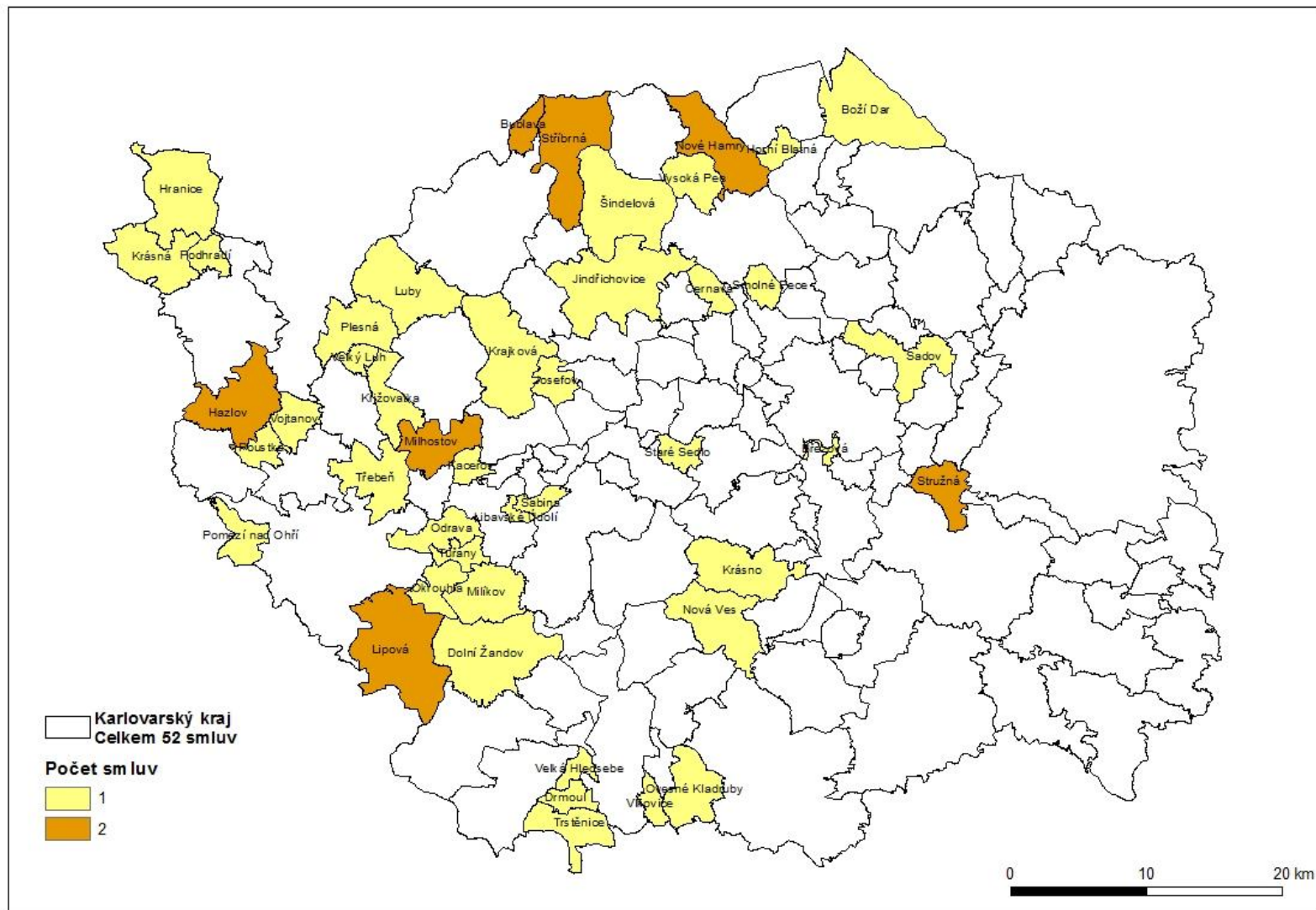


Mapa č. 9 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Jihomoravský kraj



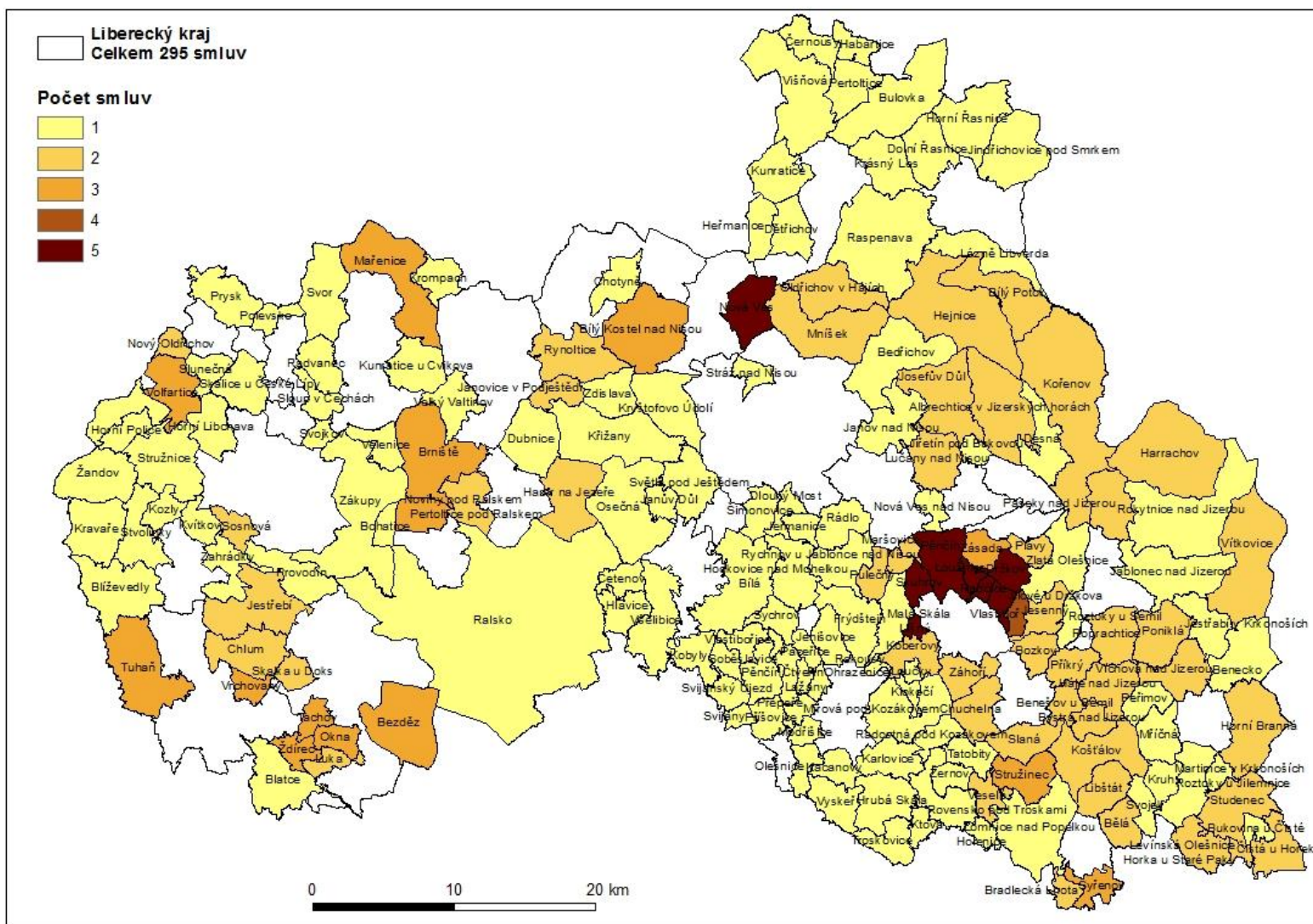


Mapa č. 10 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Karlovarský kraj



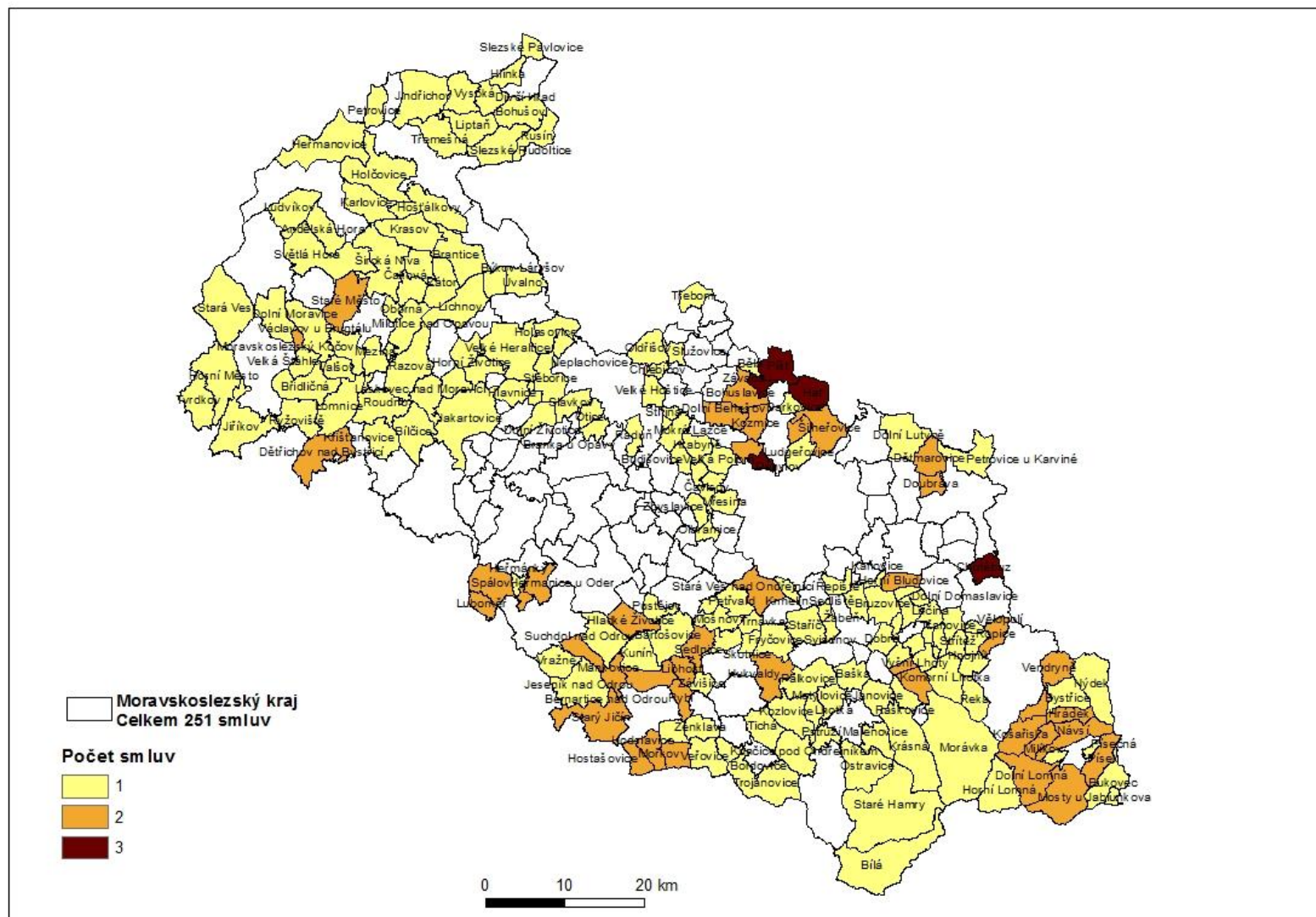


Mapa č. 11 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Liberecký kraj



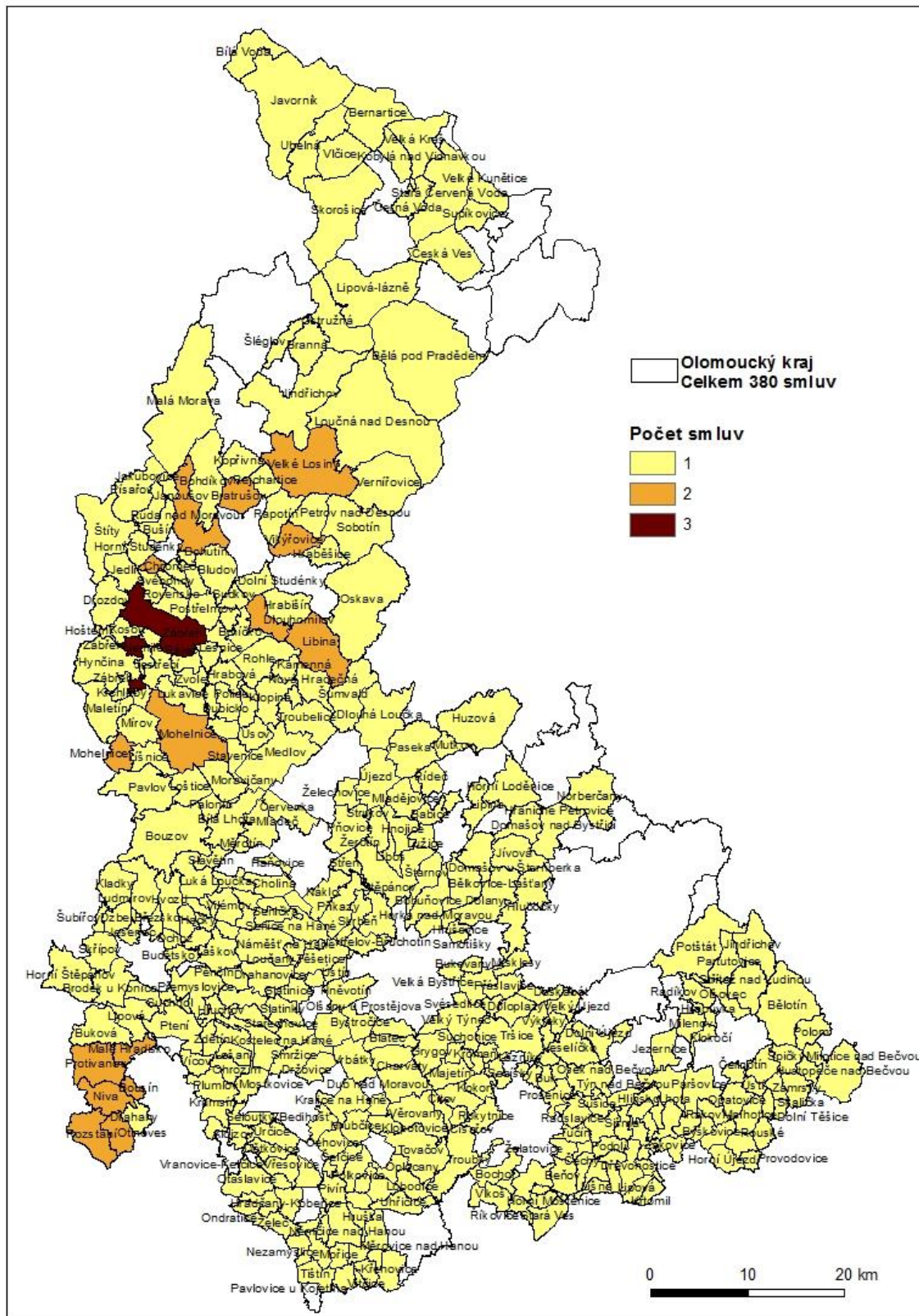


Mapa č. 12 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Moravskoslezský kraj



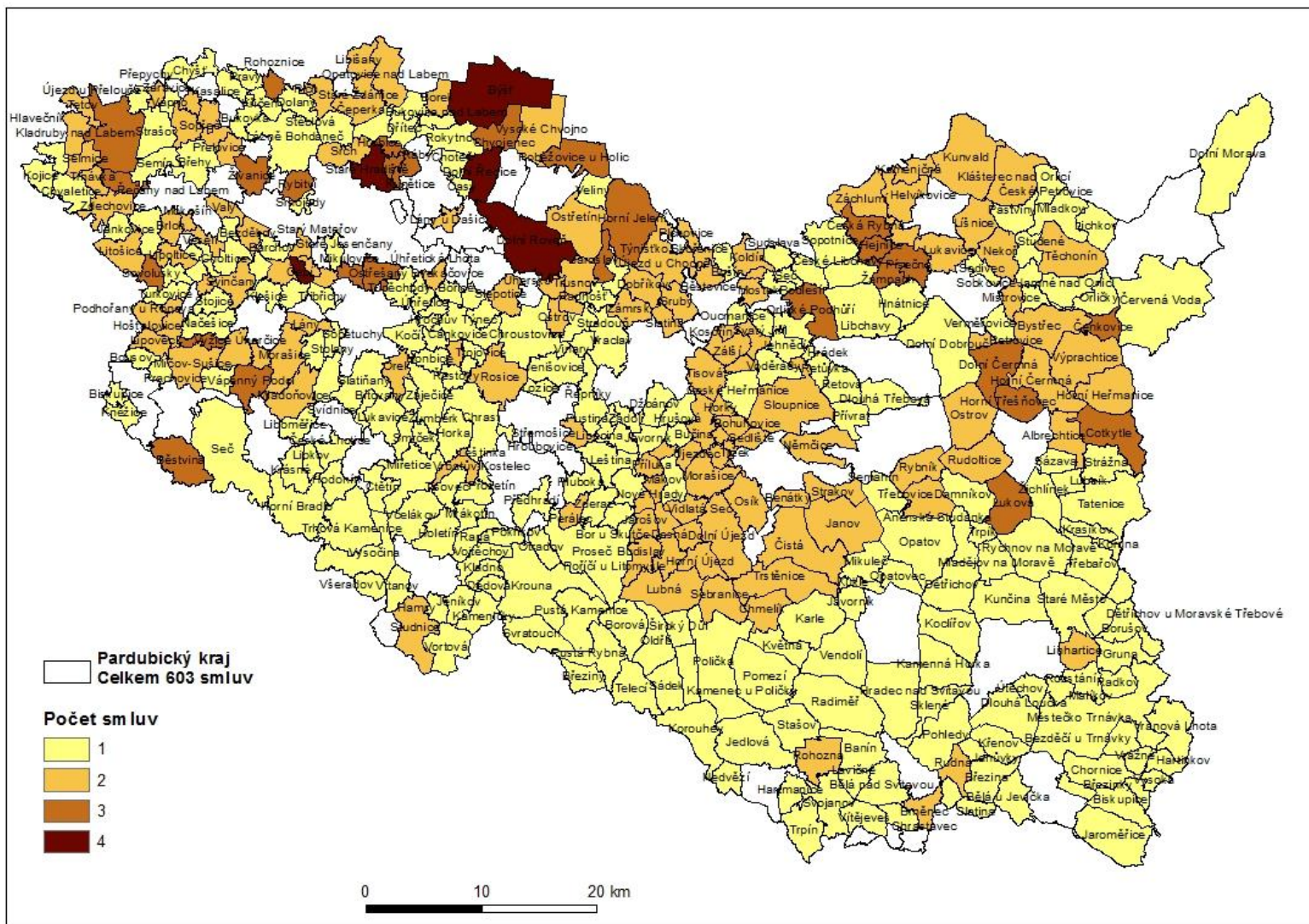


Mapa č. 13 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Olomoucký kraj



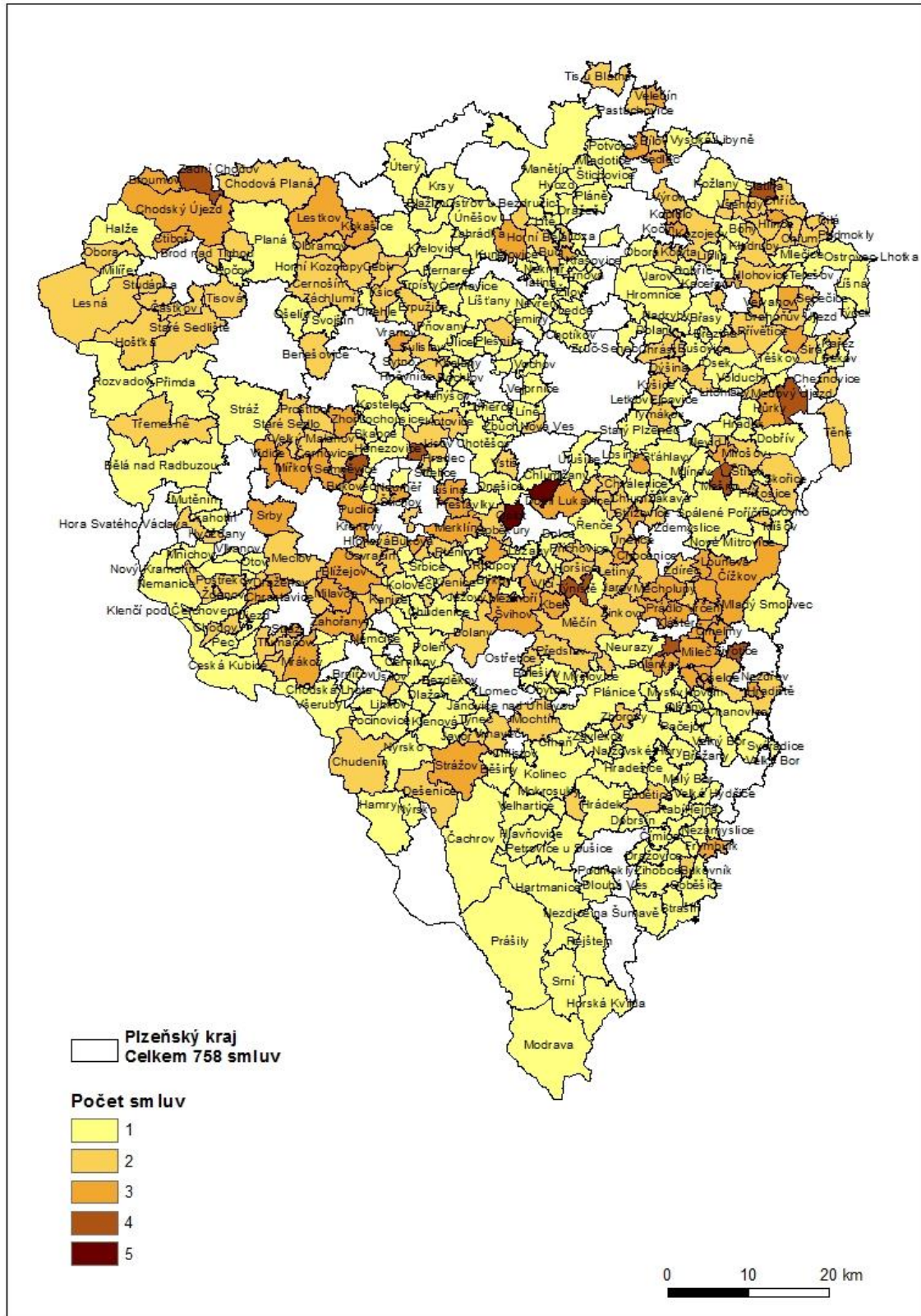


Mapa č. 14 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Pardubický kraj



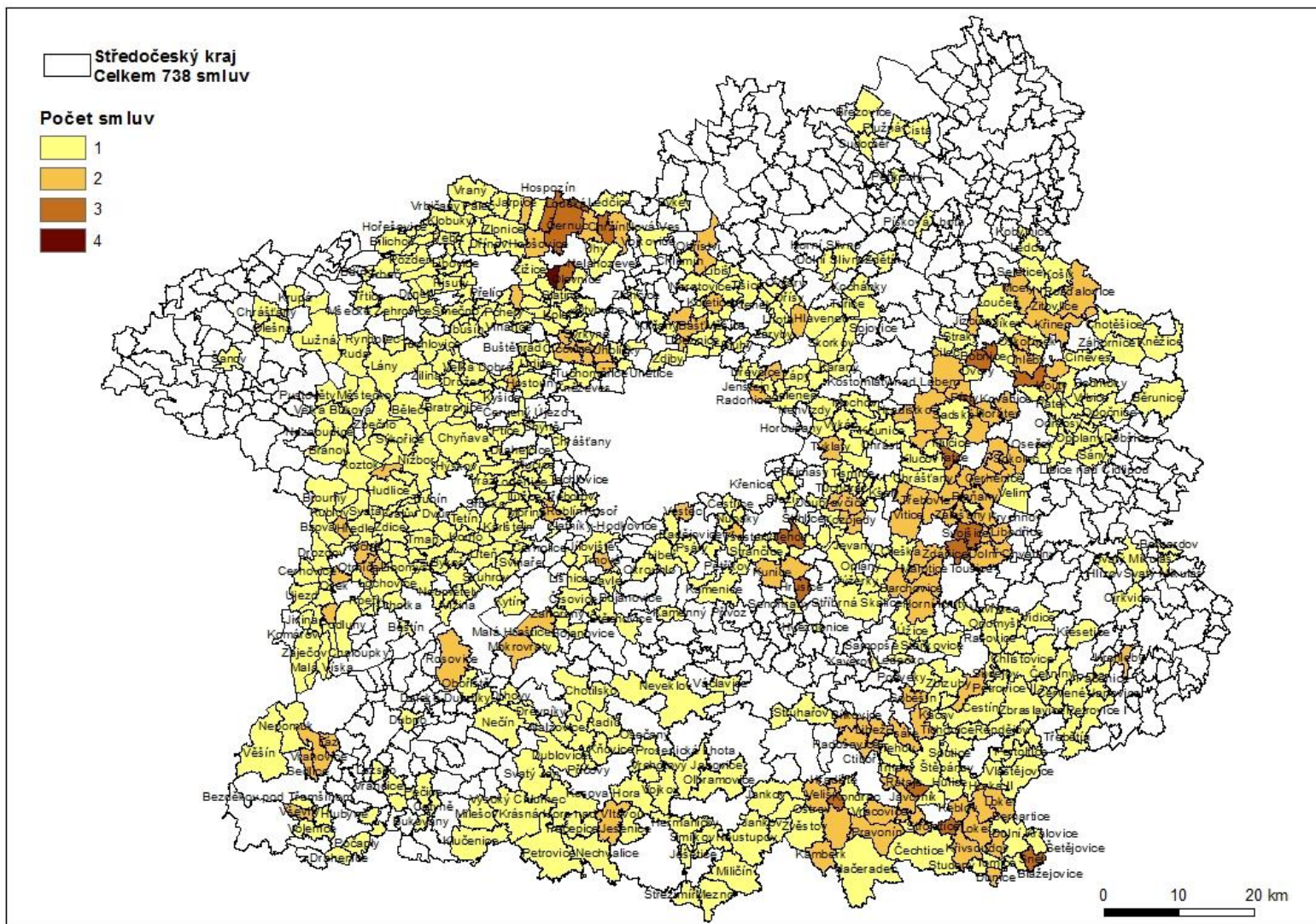


## Mapa č. 15 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Plzeňský kraj





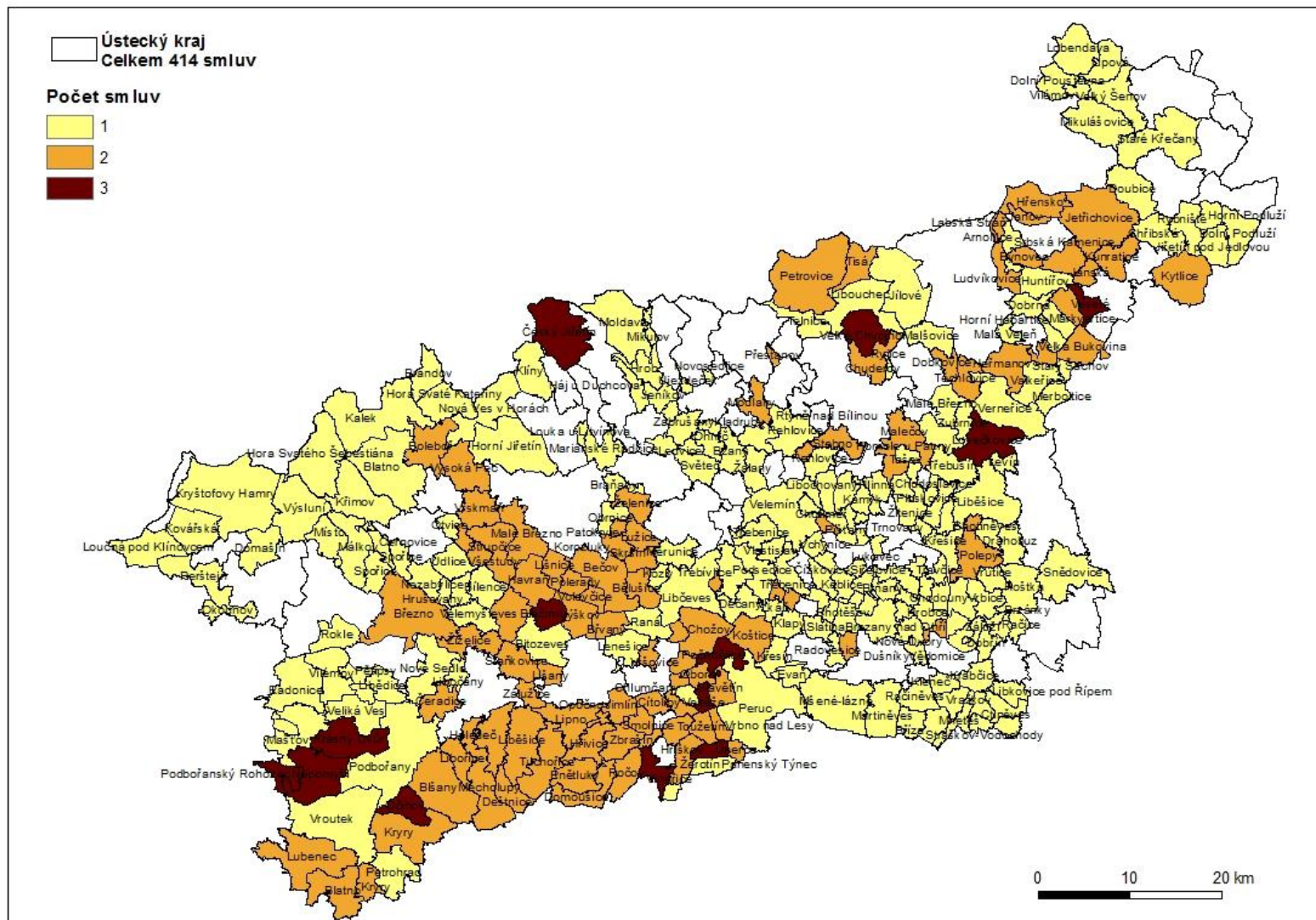
Mapa č. 16 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Středočeský kraj





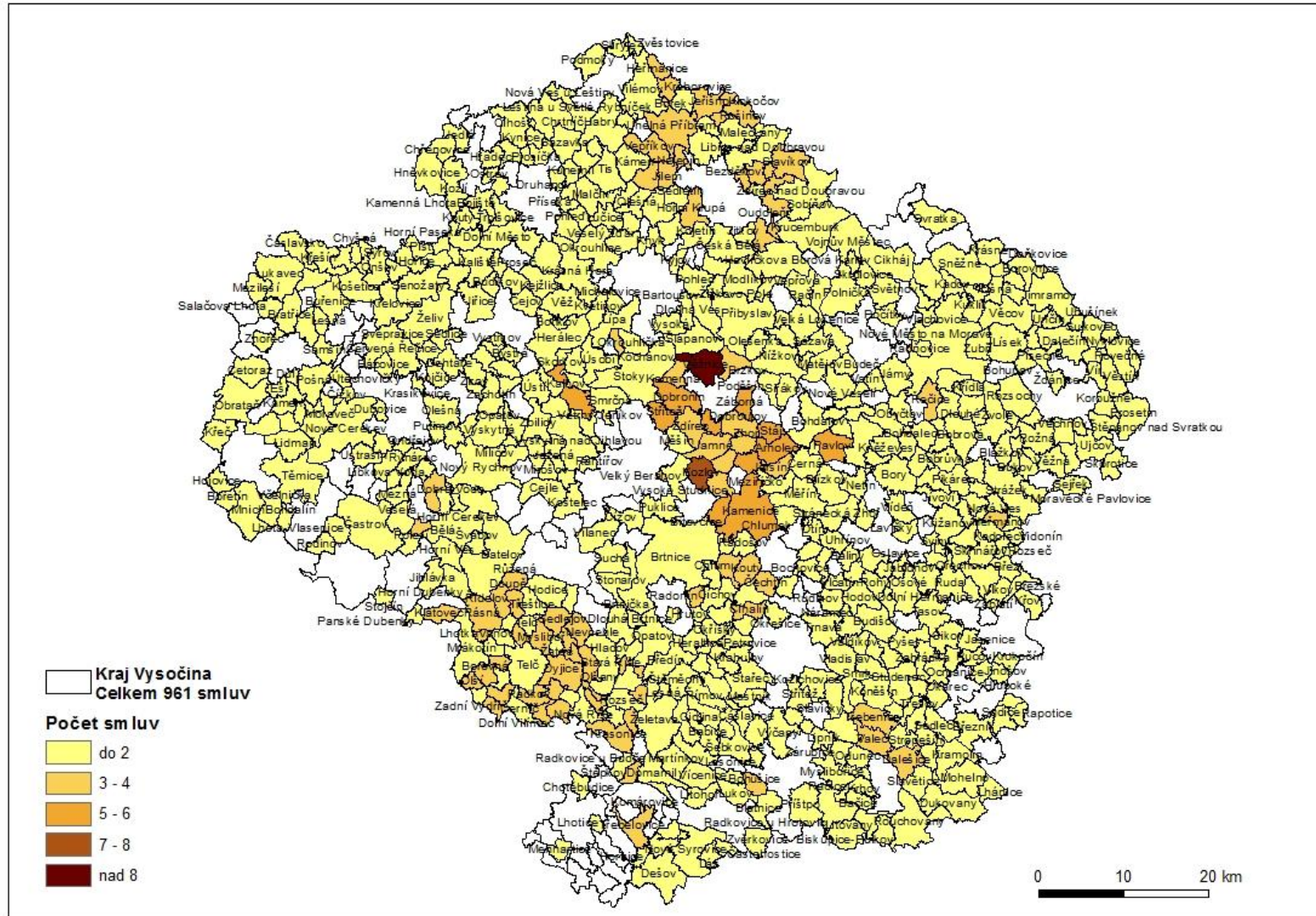


Mapa č. 17 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Ústecký kraj



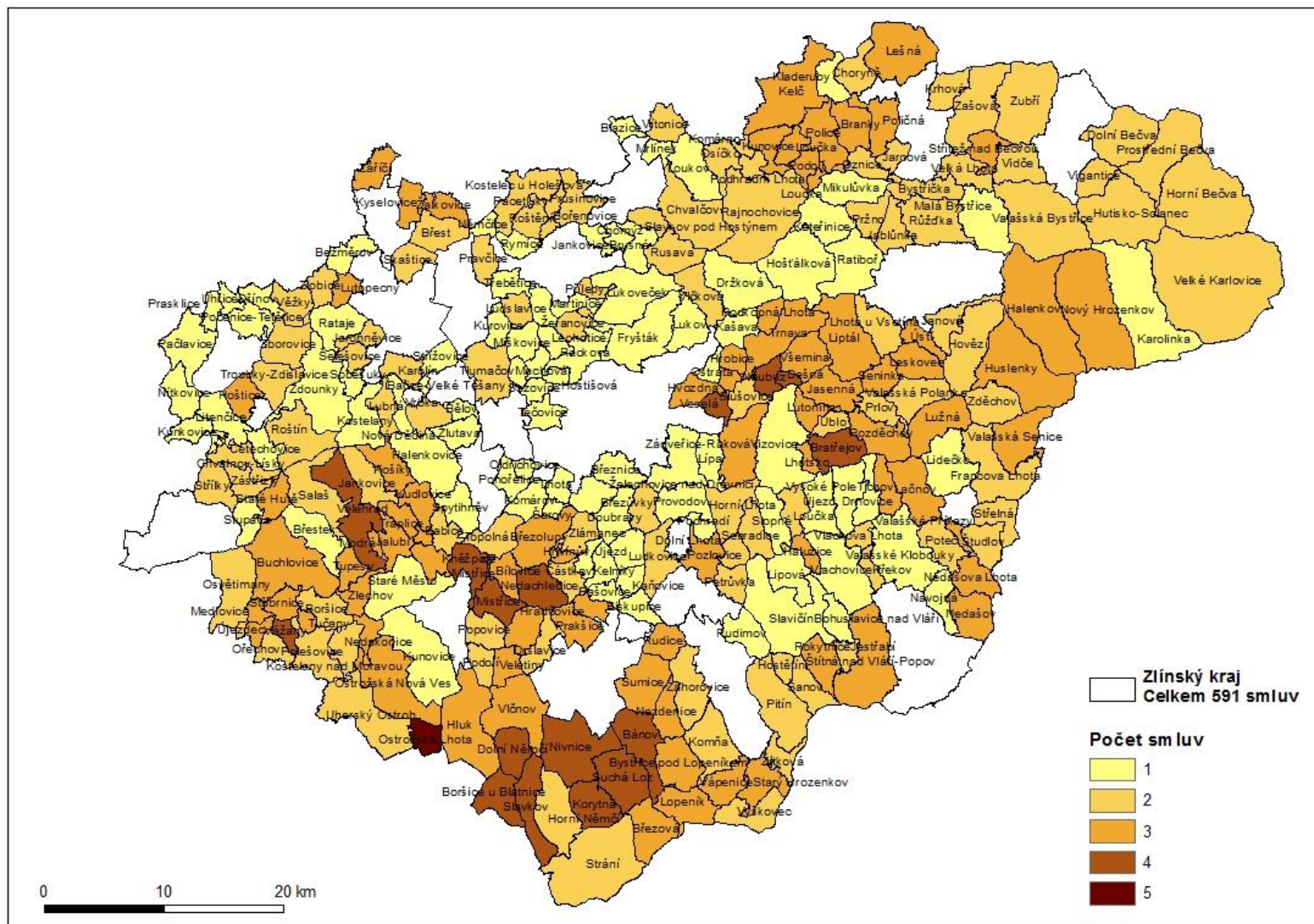


Mapa č. 18 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Kraj Vysočina





Mapa č. 19 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Zlínský kraj





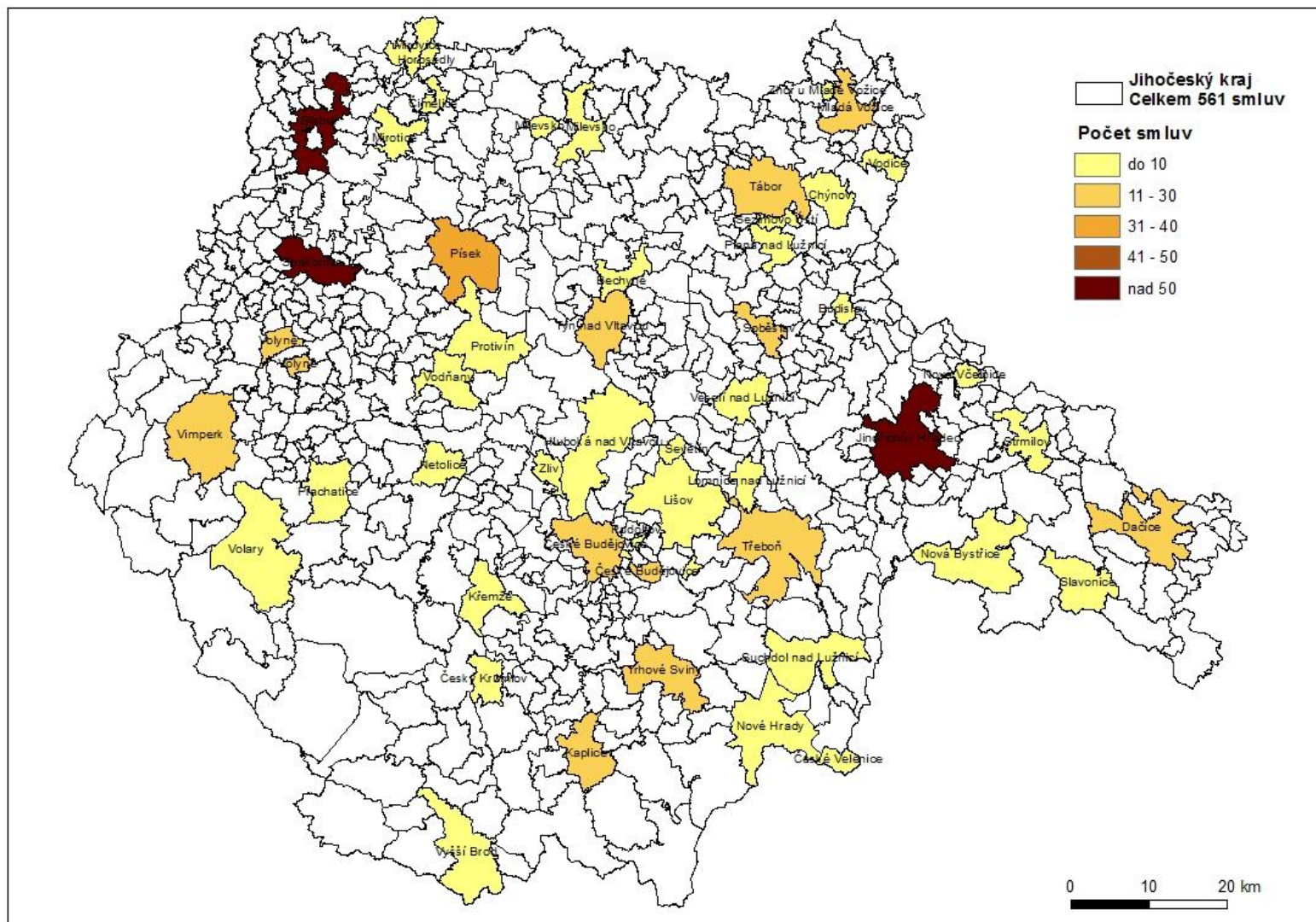
## Přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů

V následujících přílohách je podán ucelený přehled obcí, které přijaly některou ze správních agend přenesené působnosti od jiné obce veřejnoprávní smlouvou. Mapky jsou vyhotoveny pro jednotlivé kraje, které jsou dále členěny na jednotlivé územní obvody obcí. Barevně jsou odlišeny dle rozmezí počtu smluv, na základě kolika předávají obce některou z agend přenesené působnosti.



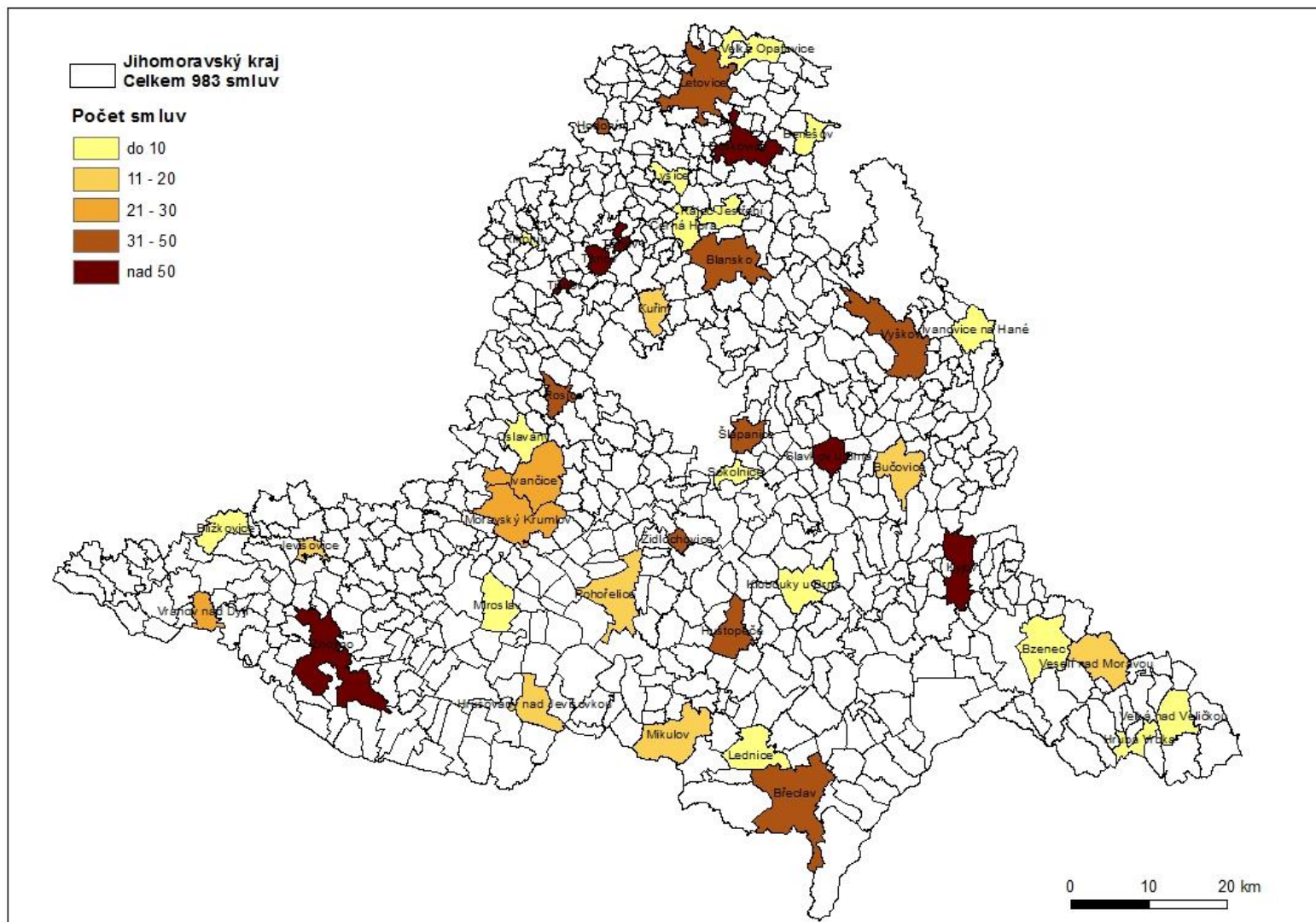


Mapa č. 21 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Jihočeský kraj



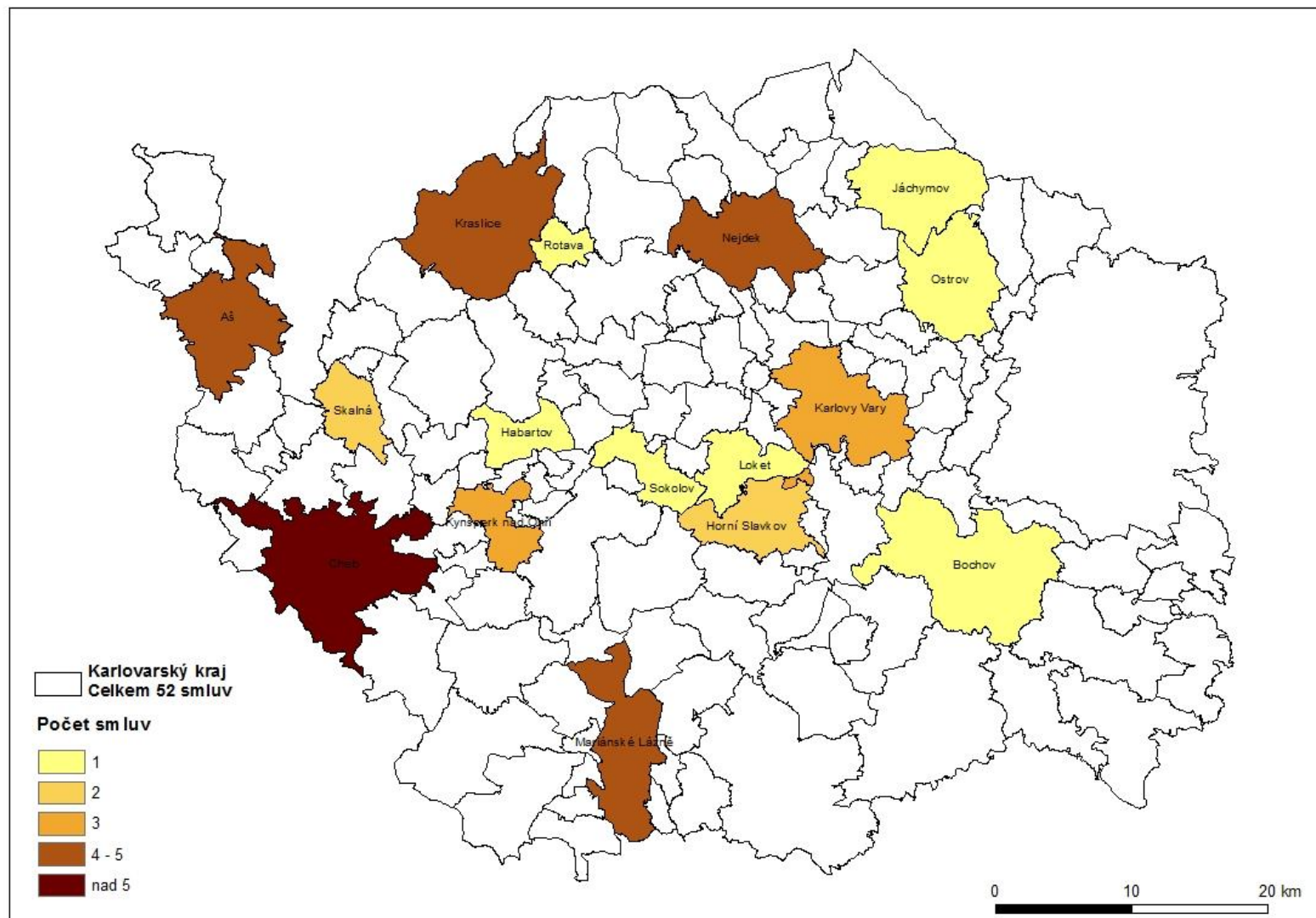


Mapa č. 22 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Jihomoravský kraj





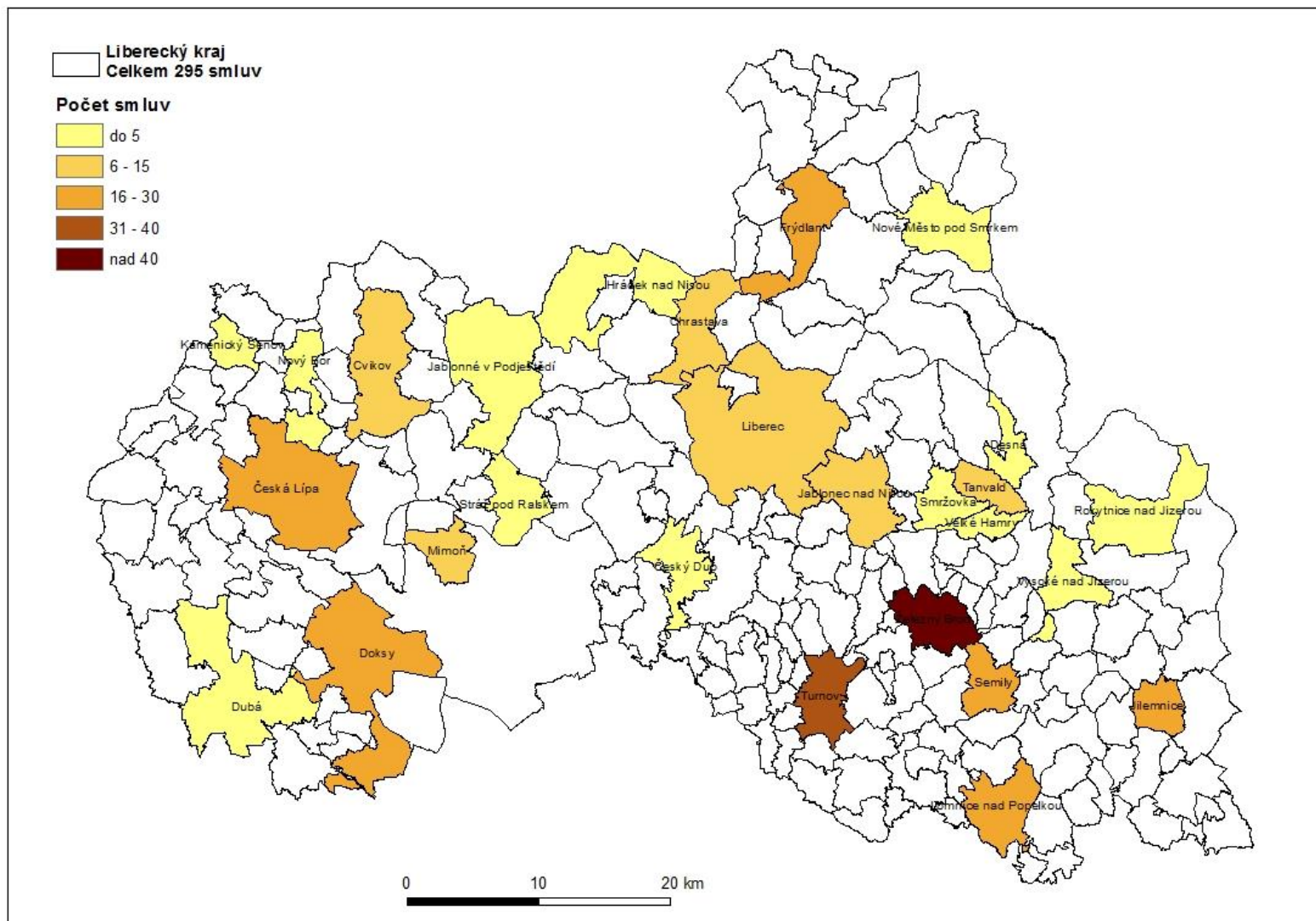
Mapa č. 23 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Karlovarský kraj





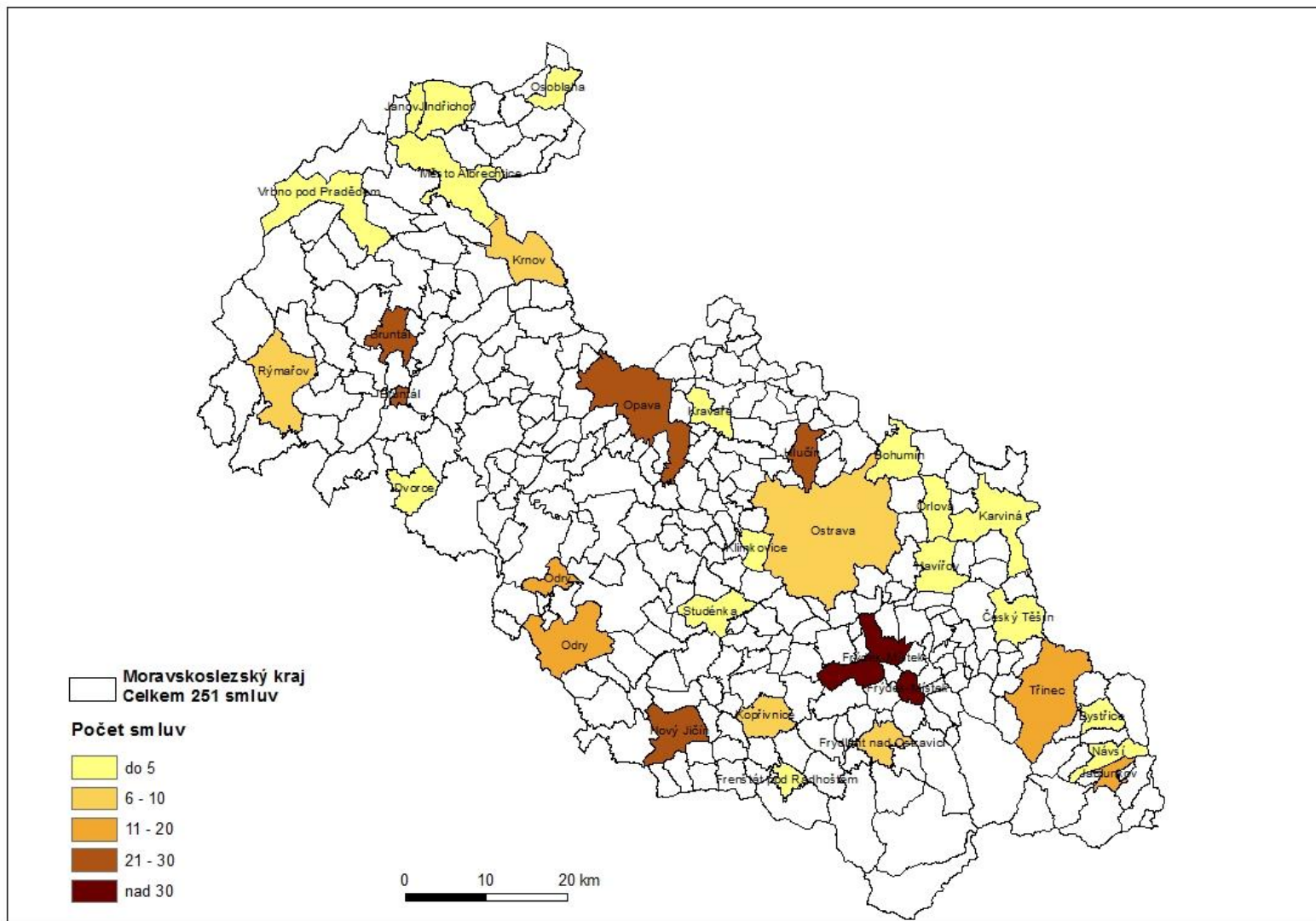


Mapa č. 24 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Liberecký kraj



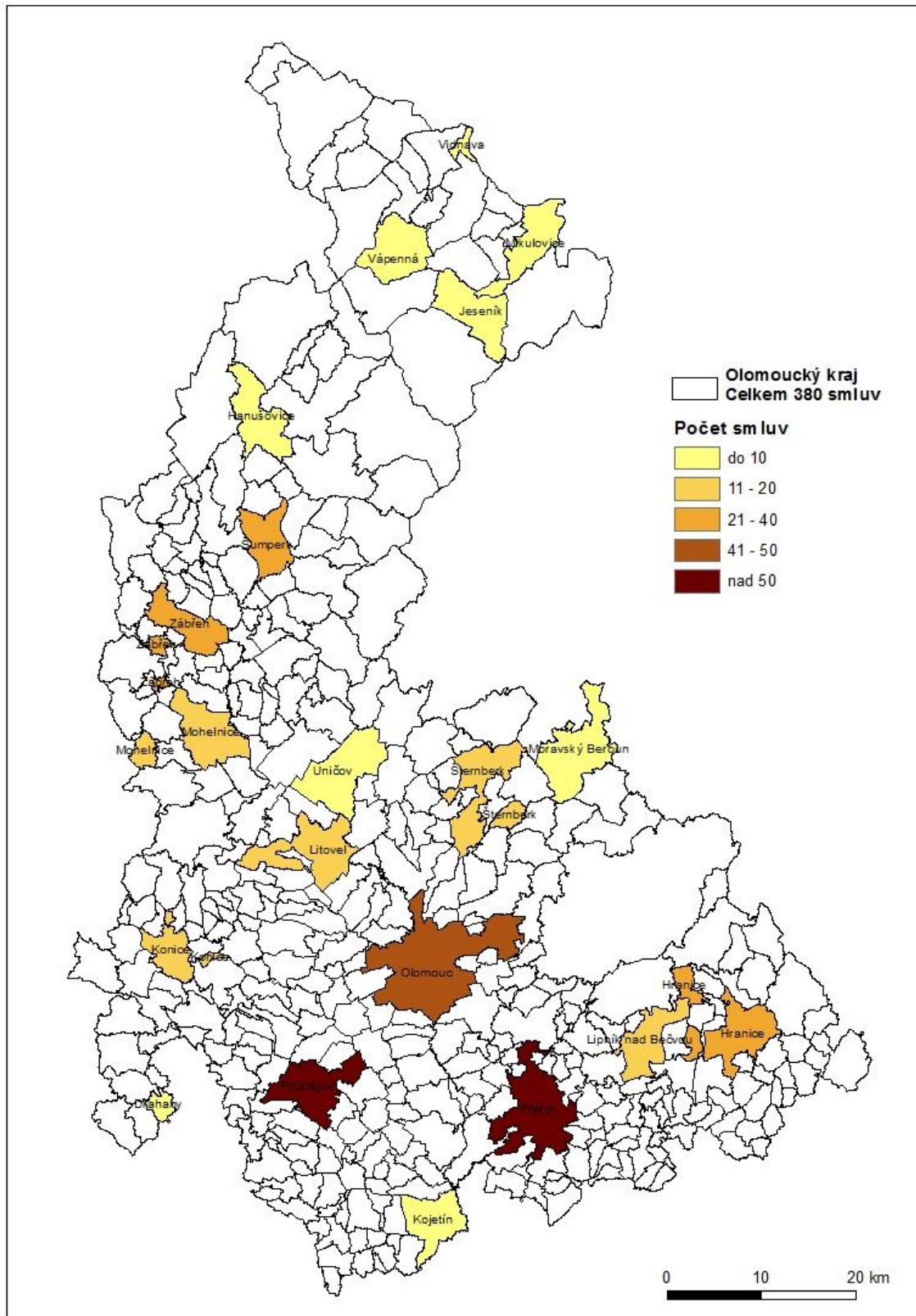


Mapa č. 25 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Moravskoslezský kraj



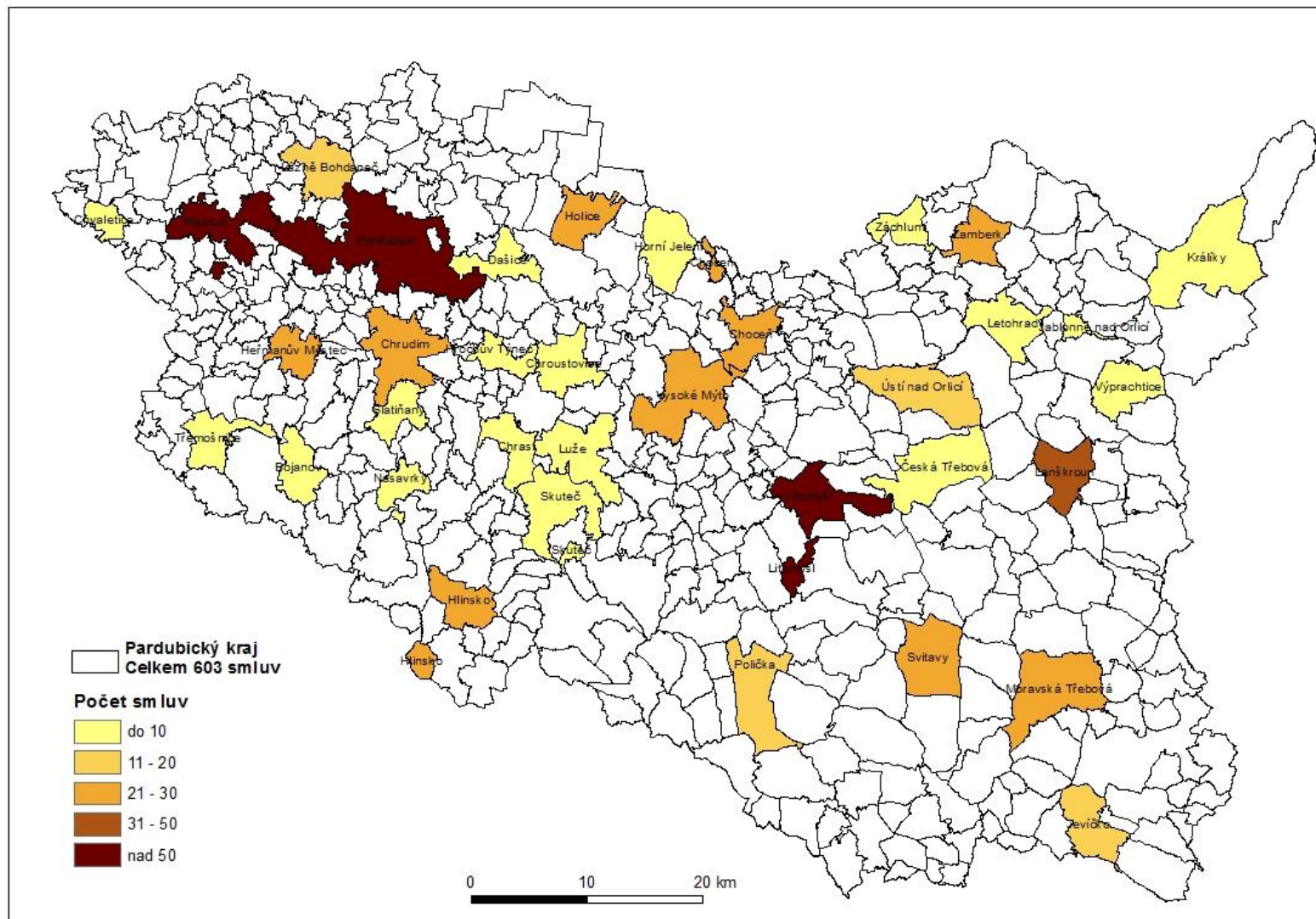


### Mapa č. 26 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Olomoucký kraj



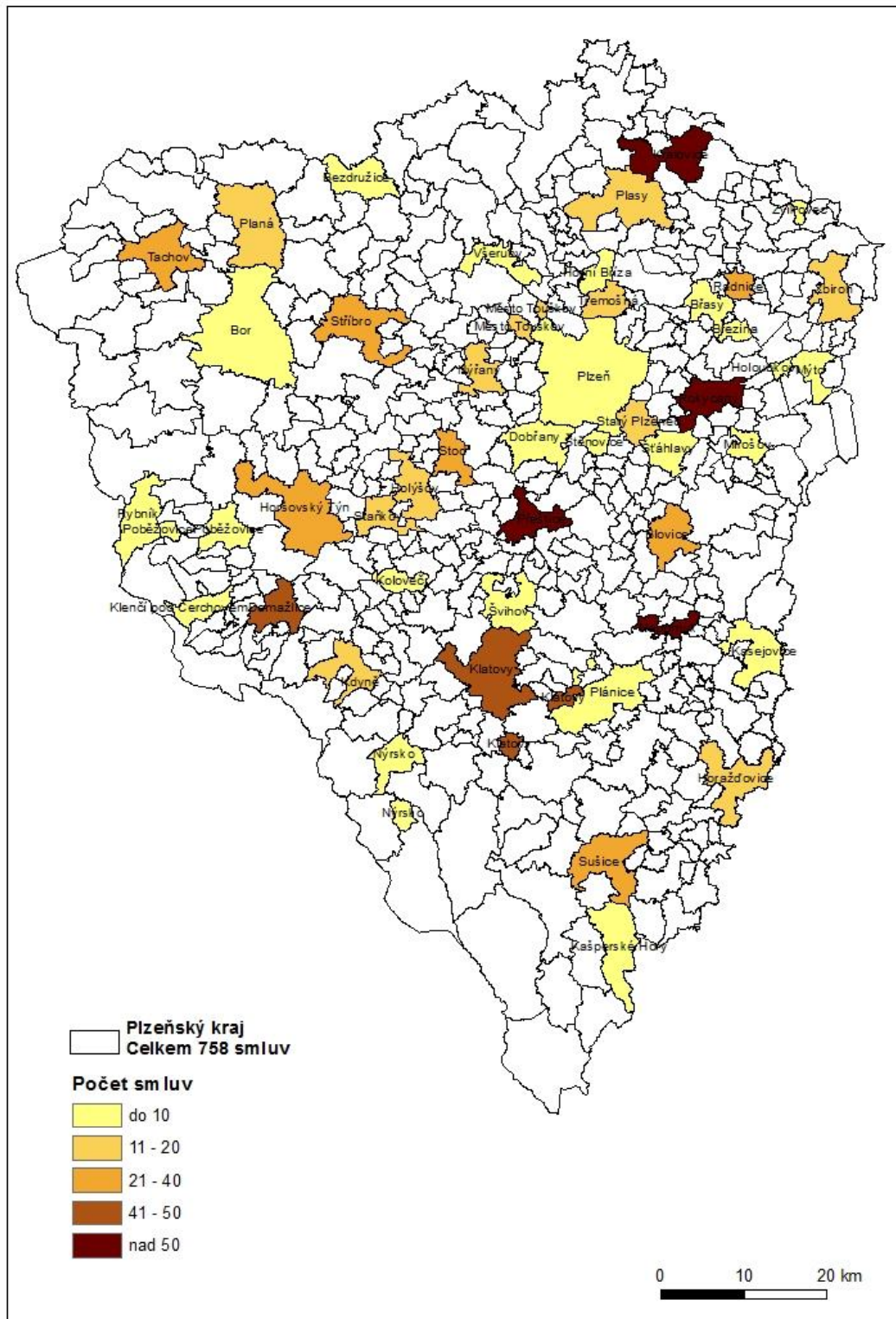


Mapa č. 27 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Pardubický kraj



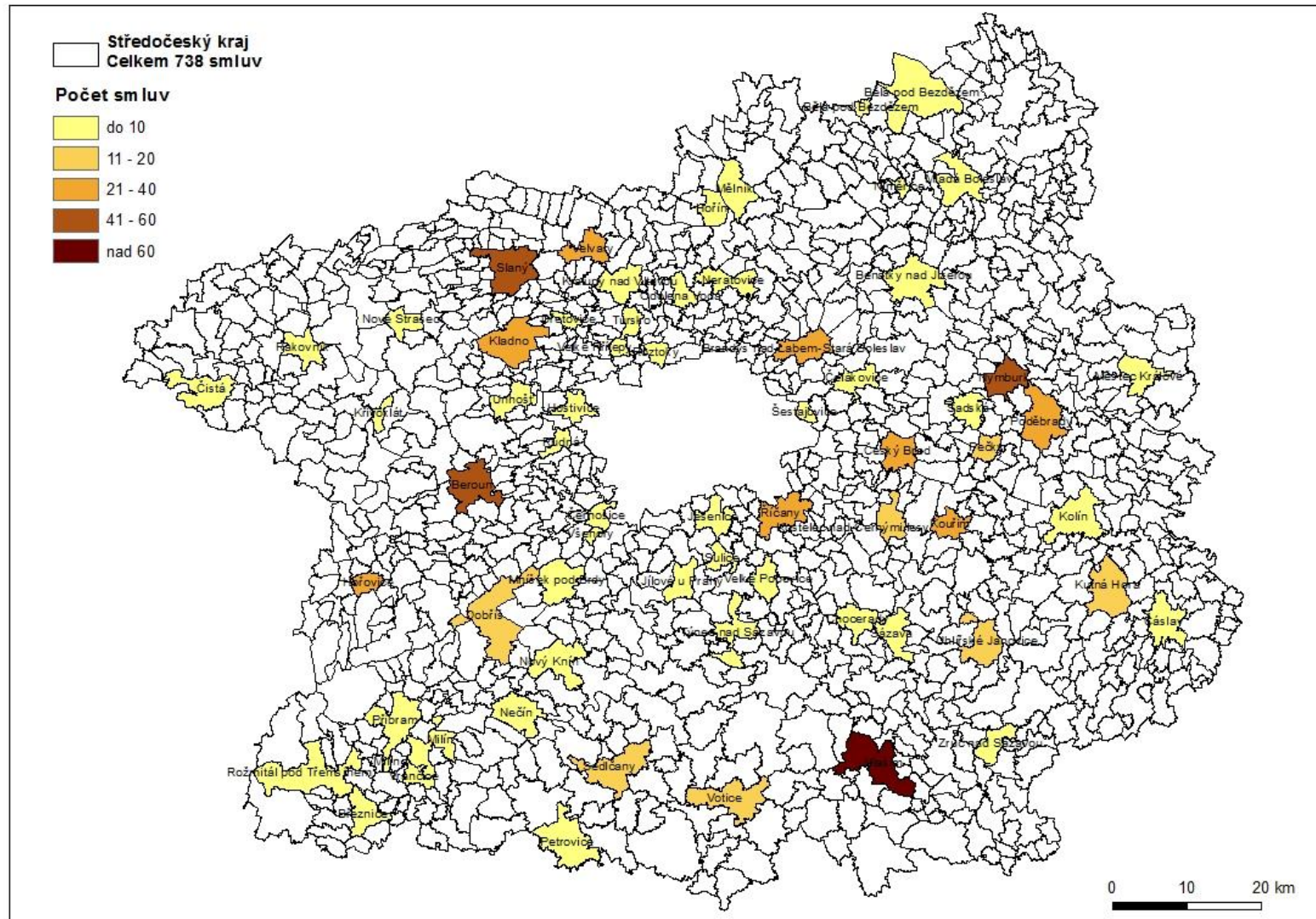


## Mapa č. 28 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Plzeňský kraj



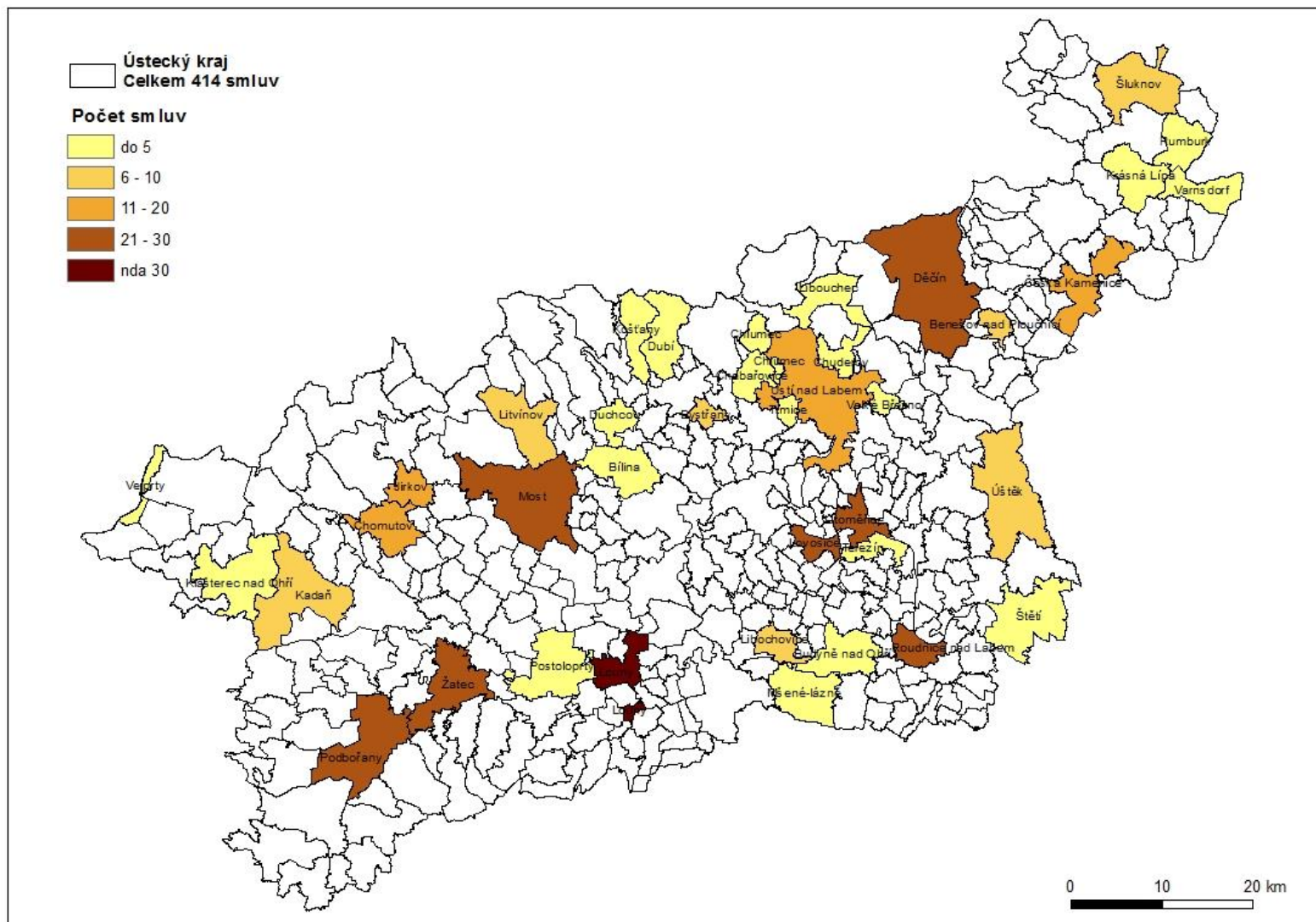


Mapa č. 29 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Středočeský kraj



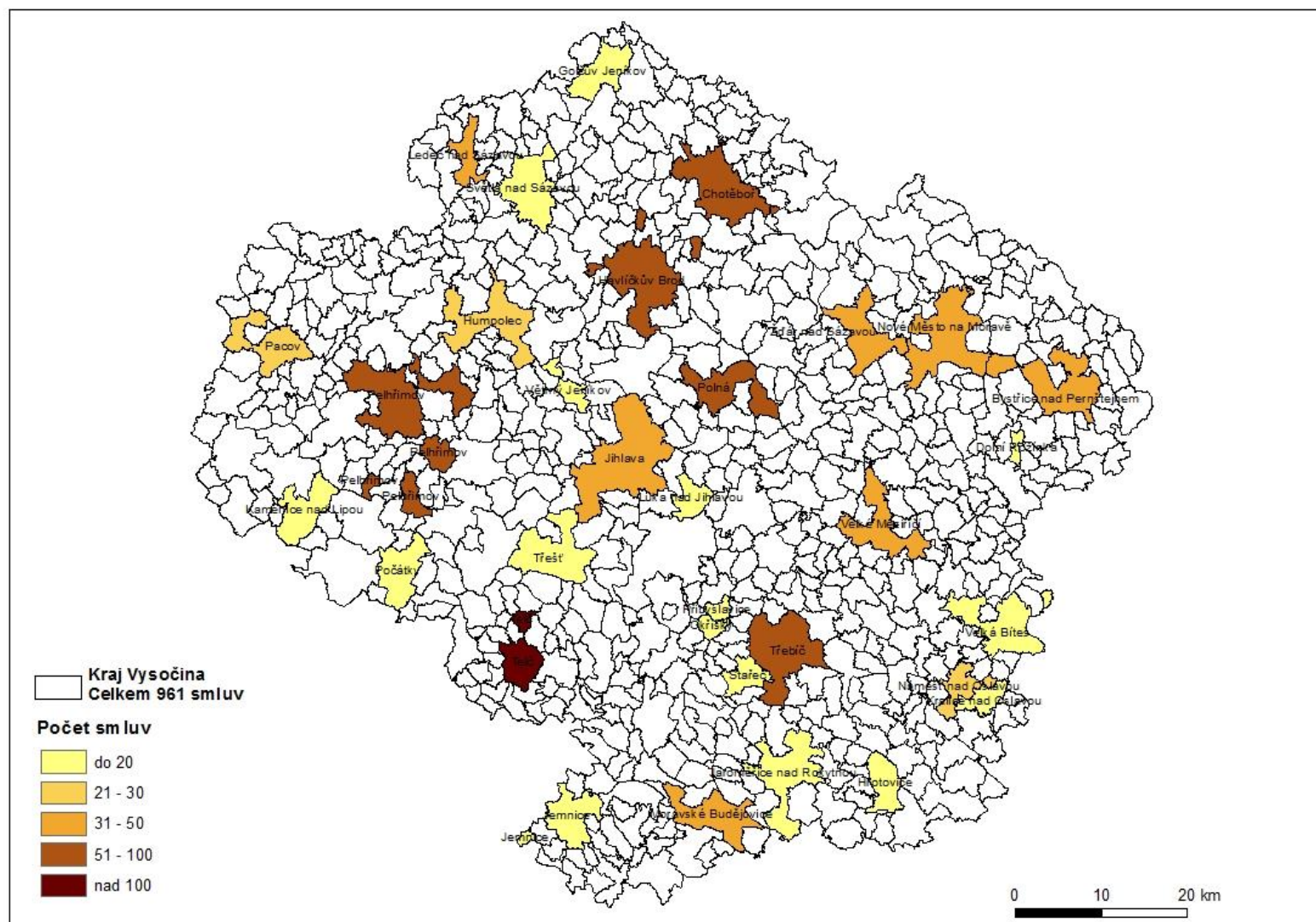


Mapa č. 30 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Ústecký kraj





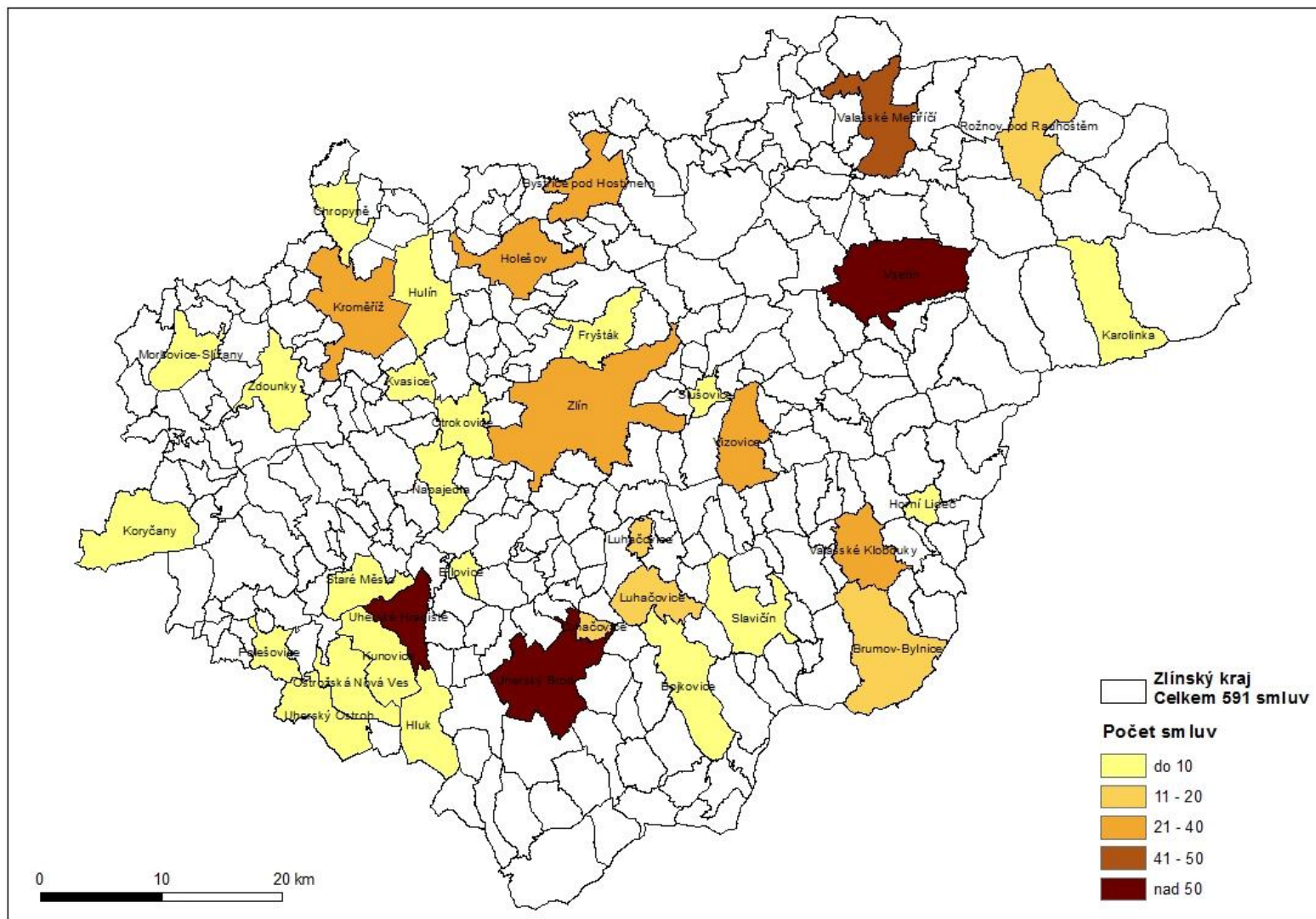
Mapa č. 31 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Kraj Vysočina







Mapa č. 32 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Zlínský kraj





## Seznam grafických podkladů (Tabulky, grafy, mapy)

Tabulka č. 1 – počet uzavřených smluv dle jednotlivých krajů

Tabulka č. 2 – přehled VPS mezi obcemi s rozšířenou působností Středočeský kraj

Tabulka č. 3 – přehled VPS mezi obcemi s rozšířenou působností Pardubický kraj

Tabulka č. 4 – přehled VPS mezi obcemi s rozšířenou působností Olomoucký kraj

Tabulka č. 5 – přehled VPS mezi obcemi s rozšířenou působností Zlínský kraj

Tabulka č. 6 – přehled VPS mezi obcemi s rozšířenou působností Kraj Vysočina

Tabulka č. 7 – odvolání odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví

Tabulka č. 8 – odvolání odbor dopravy a silničního hospodářství

Tabulka č. 9 – odvolání odbor legislativy a vnitřních věcí – matriky

Tabulka č. 10 – odvolání odbor legislativy a vnitřních věcí – evidence obyvatel

Tabulka č. 11 – odvolání odbor legislativy a vnitřních věcí – přestupky

Tabulka č. 12 – celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti podle jednotlivých krajů

Tabulka č. 13 – celkový počet uzavřených dodatků k veřejnoprávním smlouvám na výkon přenesené působnosti podle jednotlivých krajů

Tabulka č. 14 – celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti podle počtu agend podle jednotlivých krajů

Tabulka č. 15 – celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv v rámci jednotlivých správních agend

Tabulka č. 16 – celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv v rámci jednotlivých správních agend podle jednotlivých krajů

Tabulka č. 17 – celkový počet veřejnoprávních smluv dle způsobu platby

Tabulka č. 18 – celkový počet veřejnoprávních smluv dle trvání smlouvy



Tabulka č. 19 – skladba správních obvodů jednotlivých obcí s rozšířenou působností

Tabulka č. 20 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci přestupkové agendy dle způsobu platby

Tabulka č. 21 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci přestupkové agendy dle trvání smlouvy

Graf č. 1 – celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti podle počtu agend podle jednotlivých krajů

Graf č. 2 – celkový počet veřejnoprávních smluv dle způsobu platby

Graf č. 3 – celkový počet veřejnoprávních smluv dle trvání smlouvy

Graf č. 4 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci přestupkové agendy dle způsobu platby

Graf č. 5 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci přestupkové agendy dle trvání smlouvy

Mapa č. 1 – přehled veřejnoprávních smluv dle jednotlivých krajů

Mapa č. 2 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci přestupkové agendy

Mapa č. 3 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci agendy zapisování údajů do základních registrů

Mapa č. 4 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci agendy sociálně-právní ochrany dětí

Mapa č. 5 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci agendy pozemních komunikací

Mapa č. 6 – přehled veřejnoprávních smluv v rámci agendy evidence obyvatel

Mapa č. 7 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Královéhradecký kraj

Mapa č. 8 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Jihočeský kraj

Mapa č. 9 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Jihomoravský kraj

Mapa č. 10 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Karlovarský kraj

Mapa č. 11 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Liberecký kraj



Mapa č. 12 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Moravskoslezský kraj

Mapa č. 13 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Olomoucký kraj

Mapa č. 14 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Pardubický kraj

Mapa č. 15 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Plzeňský kraj

Mapa č. 16 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Středočeský kraj

Mapa č. 17 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Ústecký kraj

Mapa č. 18 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Kraj Vysočina

Mapa č. 19 – přehled obcí předávajících agendu v rámci jednotlivých krajů Zlínský kraj

Mapa č. 20 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Královéhradecký kraj

Mapa č. 21 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Jihočeský kraj

Mapa č. 22 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Jihomoravský kraj

Mapa č. 23 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Karlovarský kraj

Mapa č. 24 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Liberecký kraj

Mapa č. 25 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Moravskoslezský kraj

Mapa č. 26 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Olomoucký kraj

Mapa č. 27 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Pardubický kraj

Mapa č. 28 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Plzeňský kraj

Mapa č. 29 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Středočeský kraj

Mapa č. 30 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Ústecký kraj

Mapa č. 31 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Kraj Vysočina

Mapa č. 32 – přehled obcí přijímajících agendu v rámci jednotlivých krajů Zlínský kraj



## Položené otázky krajským úřadům a obcím s rozšířenou působností

V rámci zpracování analýzy došlo i k získávání praktických poznatků a zkušeností krajských úřadů s procesem uzavírání veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti mezi obcemi. V rámci šetření ke zjištění relevantních informací byly zodpovězeny zejména tyto otázky:

- Obrací se obce na krajský úřad s žádostí o metodickou pomoc při uzavírání VPS? Jsou obce při procesu uzavírání a tvorby VPS samostatné?
- Jaké jsou nejčastější nedostatky k souhlasu předkládaných VPS?
- Dochází v praxi k situacím, kdy se obce proti rozhodnutí krajského úřadu o uzavření VPS odvolávají?
- Jak obecně hodnotíte faktické možnosti a předpoklady obcí (velikost obcí, finanční prostředky, kvantita a kvalita zaměstnanců apod.) vykonávat ve své přenesené působnosti zákonem svěřenou agendu?
- Co obecně považujete za hlavní příčiny uzavírání VPS?
- Shledáváte některou z agend vykonávanou obcemi vyloženě jako problematickou? Případně proč?
- Domníváte se, že by mělo dojít k zákonnému přenosu některých agend na obce vyššího stupně (např. na „dvojkové“ nebo „trojkové“ obce), nebo naopak?
- Kdo je ve většině případů iniciátorem uzavření VPS? Je to obec, která agendu „předává“, nebo obec, která agendu „přijímá“?
- Sledujete nějaké rozdíly mezi počtem uzavřených VPS v minulosti a současnosti? Je-li mezi současností a minulostí rozdíl, co považujete za jeho příčinu?
- Lze v uzavírání VPS vysledovat nějaké trendy? Případně jaké?
- Jak hodnotíte stávající legislativní úpravu uzavírání VPS? V čem spatřujete její přednosti, příp. nedostatky?
- Řeší v praxi krajský úřad spory mezi obcemi vzniklé na základě uzavřené VPS? Co je příčinnou případných sporů?



Mimo to byly získávány poznatky a zkušenosti s výkonem přenesené působnosti obce s obcí s rozšířenou působností ve vztahu k uzavíráním veřejnoprávních smluv. V rámci šetření ke zjištění relevantních informací byly zodpovězeny zejména tyto otázky:

- Jaké jsou faktické možnosti obce s ORP vykonávat svěřené agendy (a to z pohledu počtu personálu, kvalifikace personálu... apod.)?
- Jaká je čestnost uzavírání veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti? A to jak v současnosti, tak historicky. Je-li mezi současností a historií rozdíl, co je jeho příčinou?
- Má Vaše obec s ORP zájem vykonávat některé agendy pro jiné obce?
- Jakou máte zkušenost s krajským úřadem, který s uzavřením VPS musí udělit souhlas?
- Obrací se na obec s ORP menší obce s žádostí o pomoc (zejm. metodickou) při výkonu agendy v rámci přenesené působnosti?
- Jak hodnotíte stávající právní úpravu uzavírání VPS? V čem spatřujete její přednosti, příp. nedostatky?
- Domníváte se, že by mělo dojít k zákonnému přenosu některých agend na obce vyššího stupně (např. právě na „trojkové“ obce), nebo naopak?
- Shledáváte některou z vykonávaných agend jako problematickou? Případně proč?
- Jak hodnotíte finanční přínosnost uzavírání VPS?

*Pozn.: Seznam veřejnoprávních smluv k 1. 1. 2017 je toliko samostatnou elektronickou přílohou ve formátu .xlsx a zde není z praktických důvodů uveden.*