

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 119

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 10. 2012

Doručování výpovědi ze subordinační veřejnoprávní smlouvy

Správní orgán nepoužije při doručování výpovědi ze subordinační veřejnoprávní smlouvy ustanovení § 24 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla předložena otázka doručování výpovědi ze subordinační veřejnoprávní smlouvy (konkrétně se jedná o veřejnoprávní smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě). Jedná se o otázku, zda správní orgán jako účastník smlouvy má výpověď z veřejnoprávní smlouvy doručovat podle pravidel pro doručování plynoucích ze správního řádu nebo podle pravidel vztahujících se k právním úkonům podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Jedním z východisek pro zkoumání této problematiky může být ustanovení § 170 správního řádu, které se nachází v části páté, veřejnoprávní smlouvy: „*Při postupu podle této části se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, a ustanovení o započtení.*“

Přiměřená aplikace ustanovení části druhé správního řádu (obecných ustanovení o správním řízení) by mohla znamenat mimo jiné přiměřené užití § 19 až § 26 upravujících doručování podle správního řádu. Je však otázkou, zda přiměřené použití v tomto případě znamená, že je třeba doručovat přesně podle této právní úpravy. V podstatě by se jednalo o obdobné použití, což by zcela neodpovídalo striktně gramatickému výkladu, neboť § 170

hovoří o přiměřeném použití ustanovení části druhé, nikoli části druhé jako takové. Čistě gramatický výklad § 170 správního řádu tedy odpověď sám o sobě neposkytuje. Je třeba vycházet z povahy postupu podle části páté správního řádu a jeho srovnání se správním řízením upraveným v části druhé správního řádu.

Obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu má hmotněprávní charakter, včetně úpravy uzavírání veřejnoprávní smlouvy nebo její výpovědi; lze ji považovat za smluvní či kontraktační postup. Veřejnoprávní smlouva není uzavírána ve formálním správním řízení ani postupem podle části čtvrté správního řádu, nýbrž se jedná o stanovený sled hmotněprávních úkonů vedoucích k uzavření smlouvy. Hmotněprávní charakter úpravy veřejnoprávních smluv spíše svědčí proti aplikaci procesních ustanovení správního řádu o doručování.

Dalším podstatným aspektem subordinační veřejnoprávní smlouvy je, že správní orgán či jiný veřejnoprávní subjekt jsou vůči svému adresátovi jakožto smluvní strany v rovném postavení, přičemž strany veřejnoprávní smlouvy disponují určitou smluvní rovností. O veřejnou moc se jedná mimo jiné tehdy, jestliže autoritativně dopadá na subjekt, který není v rovném postavení s orgánem veřejnou moc vykonávajícím. Typická vrchnostenská veřejná správa je vykonávána při správním řízení, tj. právě podle části druhé správního řádu, která upravuje ustanovení o doručování. Zejména pak ustanovení týkající se fikce doručení nebo formálního postupu při doručování, která upravují právní postavení osob zúčastněných na procesním úkonu, vycházejí z nadřazeného postavení správního orgánu. Argument rovného postavení smluvních stran veřejnoprávní smlouvy proto svědčí v neprospěch aplikace všech ustanovení o doručování podle správního řádu.

Oproti tomu přiměřeně využitelný při uzavírání nebo výpovědi veřejnoprávních smluv je zejména § 19 správního řádu, který upravuje, kdo doručuje (správní orgán), jakým způsobem doručuje (sám, prostřednictvím jiného orgánu nebo provozovatele poštovních služeb), dále postup při doručování (volba poštovní služby, kritéria pro to, zda musí být dokument zaslán do vlastních rukou, doručování na e-mailovou adresu apod.).

Hmotněprávní charakter úkonů při uzavírání veřejnoprávní smlouvy nebo při výpovědi z veřejnoprávní smlouvy i rovné právní postavení smluvních stran jsou argumenty, které výrazně podporují soukromoprávní rovinu způsobu doručování. V případě použití všech ustanovení správního řádu při doručování výpovědi správním orgánem vůči straně, která není orgánem veřejné správy, by byla založena nerovnost mezi smluvními stranami. Správní orgány by zejména v případě výpovědi ze smlouvy při užití fikce doručení

podle § 24 správního řádu byly nedůvodně zvýhodněny. Veřejnoprávní smlouvy sice zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, přesto se stále jedná o smlouvy, pro které by měla být zachována rovnost stran a určitá smluvní volnost.

V případě veřejnoprávní smlouvy mezi osobami soukromého práva ve smyslu § 162 správního řádu by aplikace ustanovení správního řádu pro doručování neměla být přípustěna vůbec, neboť obecně platí, že písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil, kdežto u těchto veřejnoprávních smluv není správní orgán smluvní stranou. Osoba soukromého práva tedy nemusí postupovat ani podle § 19 správního řádu, neboť při postupu podle části páté správního řádu nedoručuje ve smyslu § 19 a násl. správního řádu a oproti správnímu orgánu není její postup vázán na zákonnou úpravu (srovnej čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).