

## **VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A STAVEBNÍM PRÁVU**

RUDOLF RYS

Department of Territorial Public Administration, Ministry of Interior

### **Abstract in original language**

Příspěvek pojednává o problematice veřejnoprávních smluv v právu životního prostředí a stavebním právu a stručně srovnává s německou právní úpravou. Je zde stručně shrnuta daná problematika a zdůrazněny zajímavé odlišnosti i podobnosti. Situace v Německu je zde zastoupena především náhledem na problematiku účinnosti veřejnoprávních smluv ve světle § 58 VwVfG (správního řádu). Při popisu situace v Rakousku jsou zmiňovány některé úvahy de lege ferenda formou stručného popisu dobrovolných dohod (freiwillige Vereinbarungen) a dohod v oblasti životního prostředí (Umweltvereinbarungen), které jsou často využívány také v Německu. Výsledkem tohoto příspěvku nejsou jednoznačné závěry, nýbrž vytvoření většího prostoru pro diskusi k danému tématu.

### **Key words in original language**

Veřejnoprávní smlouva; veřejnoprávní smlouva subordinační; správní akt; správní akt vyžadující souhlas; správní řád; správní úřad; dobrovolné dohody; dohody v oblasti životního prostředí; “soft effects”.

### **Abstract**

This paper deals with the problems of contracts governed by public law in environmental and construction law and briefly compares with German legal regulations. Here are briefly advised existing problems and points out interesting diversities and similarities. The situation in Germany is here represented especially by an insight into problems of effectiveness of contracts governed by public law in light of § 58 VwVfG (Administrative Code). By description of situation in Austria are mentioned some reflections de lege ferenda in form of brief description of voluntary agreements (freiwillige Vereinbarungen) and environmental agreements (Umweltvereinbarungen), which are often used in Germany too. The result of this paper are not explicit conclusions, but creating of bigger space for discussions to the given theme.

### **Key words**

Contract governed by public law; Subordination Contract governed by public law; Administrative act; Administrative act subject to a accord; Administrative Code; Administrative authority; Voluntary agreements; Environmental agreements; “Soft effects”.

## 1. ÚVODEM

Česká právní úprava veřejnoprávních smluv je inspirována a vychází z kvalitní a lety užívané prověřené právní úpravy v německém správním řádu. Samotnou kodifikací institutu veřejnoprávních smluv na spolkové úrovni v německém správním řádu (Verwaltungsverfahrensgesetz ze dne 25. 5. 1976, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „VwVfG“) odborná diskuse na dané téma na řadu let utichla. Přitom správně právní úvahy na dané téma byly před touto zlomovou kodifikací po dlouhou dobu silně ovlivněny zásadou raženou již v období před první světovou válkou Otto Mayerem<sup>1</sup> „Der Staat paktiert nicht.“ („Stát neuzavírá smlouvy.“). Otto Mayer viděl vztah státu k jednotlivci jako vztah vyznačující se jednoznačnou subordinací jednotlivce státu, jako vztah vrchnost - poddaný. Typickým jednáním státu v tomto vztahu pak byla forma správního aktu. Především na základě habilitační práce „Veřejnosprávní smlouva“<sup>2</sup> („Der Verwaltungsrechtliche Vertrag“), kterou sepsal Apelt roku 1920, však došlo i v této části správního práva k jistému přehodnocení uvedených konzervativních postojů. Již v roce 1931 obsahoval návrh správního zřízení (Verwaltungsrechtsordnung) pro spolkovou zemi Württemberg možnost, právní vztahy v oblasti veřejného práva založit smlouvou, „pokud to nebude v rozporu s právními předpisy“. Toto teoretické východisko následoval i správní řád a zavedl veřejnoprávní smlouvy jako prostředek jednání veřejné správy, který se hodí především k uzavírání právního smíru. Smluvním závazkům je stanovena hranice zásadou zákonnosti jednání veřejné správy. Porozumění právním omezením možností jednání orgánů veřejné správy pomocí veřejnoprávních smluv je pak základem právní úpravy v § 54 a násl. VwVfG. V dnešní době se však prosazuje stále silněji pojem „aktivierender Staat“ („aktivizující stát“), který především znamená snahu vytvořit otevřený, kooperativní vztah mezi společenskými aktéry, přičemž osvědčené veřejnoprávní smlouvy subordinační se pro této účel již nehodí. Podle současného pohledu by se mělo jednat o vztah dvou rovných subjektů a moment subordinační jednoho subjektu druhému po uzavření smlouvy by neměl nikdy nastat. Tento kooperativní vztah by měl mnohem silněji zvýraznit možnosti jednání veřejné správy a rovnoprávnost jednotlivých aktérů. Tomu odpovídá i cíl jednoho z hlavních projektů komplexního vládního programu „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ (Moderní stát – moderní veřejná správa). Vládní program deklaruje, že „spolková vláda vytvoří rámcové právní podmínky pro kooperativní smluvní vztahy (..), a proto budou ve správním právu procesním pro zajištění kooperačních vztahů zakotveny vhodné typy

---

<sup>1</sup> Viz např. in: Mayer, O.: Deutsches Verwaltungsrecht. I. und II. Band / von Otto Mayer, Duncker & Humblot, Berlin 2004 (reprint).

<sup>2</sup> Překlad pojmu verwaltungsrechtlicher Vertrag je doslovně „správněprávní smlouva“, přičemž běžný a používaný překlad je samozřejmě „veřejnoprávní smlouva“ (öffentlich-rechtlicher Vertrag), což je však pojem poněkud širší, zejména pak v německém právu.

smluv a smluvních klausulí.“<sup>3</sup> Změny správního práva procesního však vyžadují díky svým velkým důsledkům pečlivou přípravu.<sup>4</sup> Při Spolkovém ministerstvu vnitra byla za tímto účelem zřízena poradní expertní skupina (Beirat) pro správní právo procesní, která se intenzivně zabývala tématem přizpůsobení institutu veřejnoprávní smlouvy novým požadavkům. Návrhy poradní skupiny na modernizaci právní úpravy veřejnoprávní smlouvy jsou založeny zejména na dvou odborných posudcích (prof. Schuppert a prof. Ziekow).<sup>5</sup> Na základě uvedeného vývoje a stanovených politických cílů má plánovaná novelizace současného německého správního řádu určena především dvě hlavní témata: 1) zavedení veřejnoprávní smlouvy kooperační (viz plánovaný nový § 56a VwVfG) a 2) odstranění případů nicotnosti veřejnoprávních smluv. Podstatným požadavkem kladeným na „**veřejnoprávní smlouvu kooperační**“ je zajištění dostatečného vlivu správního úřadu na řádné plnění veřejných úkolů (viz plánovaný § 56a VwVfG, věta první). Předpokladem zde je, že smluvní stranou může být pouze ten, kdo by byl jinak adresátem správního aktu. Po uzavření kooperační smlouvy se může osoba soukromého práva podílet na plnění veřejného úkolu, avšak to ji nezabavuje jejich stávajících povinností veřejnoprávního charakteru a ještě k tomu nese navíc odpovědnost za splnění veřejného úkolu. Při nedostatečném plnění kooperační smlouvy osobou soukromého práva musí být správní úřad připraven vždy zajistit řádné splnění veřejných úkolů.<sup>6</sup>

## **2. SMLOUVY SUBORDINAČNÍ V ČESKÉM PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A STAVEBNÍM PRÁVU**

Úprava veřejnoprávních smluv subordinačních obsažená v příslušných ustanoveních správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“) nemá podle mého názoru v českých poměrech odpovídající pozornost odborné veřejnosti. Pro stručný nástin zkoumané problematiky jsem zvolil veřejnoprávní smlouvy

---

<sup>3</sup> K tomu viz: Schmitz, H.: Kooperationsverträge, str. 51 a násl. (in: Bauer, H., Büchner, Ch., Brosius-Gersdorf, F. (eds.): *Verwaltungskooperation: Public Private Partnership und Public Public Partnership*, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2008).

<sup>4</sup> V tomto směru podrobněji např. Hufen, in: Schuppert, G. F. (ed.): *Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates*, 1998, str. 11 a násl.

<sup>5</sup> K tomu viz pak především Schuppert, G. F.: *Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts (Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnership)*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin 2001. Prof. Schuppert zde mimo jiné konstatuje, že s přibývajícím významem kooperace veřejného a soukromého sektoru budou muset být dány k dispozici veřejné nástroje a formy jednání, které význam těchto změn mnohem více zohlední.

<sup>6</sup> K tomu viz: Schmitz, H.: *Kooperationsverträge*, str. 53 a str. 54 (in: Bauer, H., Büchner, Ch., Brosius-Gersdorf, F. (eds.): *Verwaltungskooperation: Public Private Partnership und Public Public Partnership*, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2008).

subordinační upravené zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), který pokládám vzor úpravy zvláštního smluvního typu veřejnoprávní smlouvy správním řádem neupravené (avšak blíží se typu veřejnoprávní smlouvy subordinační) a zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), který pokládám za vzorovou úpravu veřejnoprávních smluv subordinačních v rámci zvláštního zákona. Povahu smluv podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny a jejich vztah ke správnímu řádu zkoumal dokonce poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a vydal k této problematice svůj **závěr č. 6.**<sup>7</sup> Je zde jednoznačně konstatováno, že smlouva podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny je veřejnoprávní smlouvou. Smlouva, kterou se zřizuje ochrana památného stromu, je smlouvou podle § 161 správního řádu. Ostatní smlouvy podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou zvláštním smluvním typem, na který se vztahují obecná ustanovení správního řádu § 159 a § 163 až § 170 upravující veřejnoprávní smlouvy. Smlouvy podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy není počítáno se správním řízením a následným vydáním správního rozhodnutí (správního aktu), nýbrž se zřizování ochrany děje formou právního předpisu nejsou veřejnoprávními smlouvami subordinačními podle § 161 správního řádu, jedná se o **zvláštní smluvní typ** správním řádem neupravený. Tyto smlouvy jsou však vzhledem k § 159 odst. 1 smlouvami veřejnoprávními, neboť se týkají ochrany pozemků nebo stromů jinak uskutečňované veřejnoprávními formami a jejich předmět, kterým je ochrana přírody, má veřejnoprávní povahu. Tyto smlouvy rovněž splňují definici ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu, kde je veřejnoprávní smlouva definována jako dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.<sup>8</sup> Za velmi důležitý závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu umožňující další bezproblémový rozvoj těchto smluv pokládám konstatování, „**že smluvní typy upravené správním řádem nelze považovat za výlučné, neboť zvláštní zákon může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy**“. Veřejnoprávní smlouva by neměla nedůvodně stanovit méně přísné podmínky ochrany, než které stanoví zákon, aby nebyla v rozporu tímto zákonem (§ 159 odst. 2, 3 správního řádu). Zároveň však může stanovit podmínky přísnější, pokud tím bude vyjádřena vůle smluvních stran a správní orgán bude postupovat v souladu se základními zásadami činnosti podle hlavy II. části první správního řádu.<sup>9</sup> Za rozhodující pro zařazení smlouvy mezi smlouvy veřejnoprávní je její obsah, jímž musí být úprava

---

<sup>7</sup> Viz blíže na [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz) – **Závěr číslo 6 – Smlouvy podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb. a jejich vztah ke správnímu řádu.**

<sup>8</sup> Viz tamtéž na str. 1.

<sup>9</sup> Viz tamtéž na str. 2.

práv a povinností v oblasti veřejného (tedy správního) práva.<sup>10</sup> Smlouvy podle nového stavebního zákona jsou klasické veřejnoprávní smlouvy subordinační, které mohou, řečeno slovy tohoto zákona, orgány územního plánování a stavební úřady uzavřít místo vydání správního rozhodnutí (správního aktu). Takováto smlouva může nahradit např. stavební povolení nebo územní rozhodnutí a její náležitosti jsou dány prováděcí vyhláškou ke stavebnímu zákonu. Úpravu v tomto zákoně pokládám za typickou s ohledem na zavádění používání veřejnoprávních smluv subordinačních v našem právním řádu.<sup>11</sup>

### 3. NĚMECKO

V německém správním právu je pro veřejnoprávní smlouvy („správněprávní smlouvy“) používáno následující základní členění: **1) podle účastníků: a) smlouvy koordinační, b) smlouvy subordinační; 2) podle obsahu: a) Vergleichsvertrag (smlouva o narovnání), b) Austauschvertrag (smlouva o výměně), c) další správněprávní smlouvy; 3) podle účinků: a) Verfügungsverträge (smlouvy nařizující), b) Verpflichtungsverträge (smlouvy zavazující).** Uvedené členění zdůrazňuje komplexnost německé právní úpravy těchto smluv a uvádím jej pouze pro lepší porozumění problémům, kterým se zde budu dále věnovat. Důležité je rovněž vymezení rozdílů mezi veřejnoprávní smlouvou a tzv. **správním aktem vyžadujícím souhlas** (správním rozhodnutím vyžadujícím souhlas). Zde je rozhodné, že souhlas občana slouží jen k tomu, že správní úřad nesmí nevyžádaný správní akt vynucovat, pro vlastní úpravu však nemá souhlas občana povahu spolurozhodování. Důležitou indicí zde je, zda občan mohl mít vliv na vnitřní uspořádání daného právního aktu (pak šlo o smlouvu) nebo zda měl možnost díky odepření souhlasu vydání tohoto správního aktu zabránit (pak šlo o rozhodnutí).<sup>12</sup> Veřejnoprávní smlouvy subordinační<sup>13</sup> mají v německé praxi velký význam především v právu životního prostředí a ve stavebním právu. Na základě ustanovení § 58 odst. 1 VwVfG (správního řádu), podle kterého musí třetí osoby dát souhlas k veřejnoprávní smlouvě která zasahuje do jejich práv a díky extenzivnímu výkladu tohoto ustanovení právního předpisu částí odborné literatury, která jej chce mimo smluv nařizujících (Verfügungsverträge), které upravují práva a povinnosti, použít také na smlouvy zavazující (Verpflichtungsverträge), které obsahují

---

<sup>10</sup> K tomu viz blíže Hrabák, J., Nahodil, T.: Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou, 3. aktualizované vydání, Wolters Kluwer a. s. , Praha 2009, str. 432.

<sup>11</sup> Úprava veřejnoprávních smluv v německém stavebním zákoně by si podle mého názoru zasloužila samostatné zkoumání, na které v tomto příspěvku bohužel není vhodný prostor.

<sup>12</sup> Hofmann, H., Gerke, J.: Allgemeines Verwaltungsrecht, Kohlhammer Stuttgart 2005, str. 485.

<sup>13</sup> Jsou používána označení jako „subordinationsrechtliche Verträge“, nebo „subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge“.

kauzální obchody (úkony), visí nad bezpočtem veřejnoprávních smluv příslovečný Damoklův meč v podobě jejich možné neúčinnosti. Praxe podrobně nastíněná M. Hellriegelem<sup>14</sup> však ukazuje, že tyto smlouvy zavazující (Verpflichtungsverträge) jsou účinné také bez souhlasu třetích osob a že jedine tímto přístupem lze dopomoci veřejnoprávním smlouvám k většímu významu. Pokud by tomu tak nebylo, byly by veřejnoprávní smlouvě odňaty široké možnosti jejího použití ve vztazích správní úřad – účastník řízení – třetí osoba vyskytujících se především v právu životního prostředí a ve stavebním právu, poněvadž správní akty ve formě povolení a připuštění záměru (Vorhabenszulassung), které mohou být například v rámci soudního řízení předmětem smlouvy o narovnání (Vergleichsvertrag), mají typicky dvojí účinek, neboť jsou pro nositele záměru zvýhodňující a pro jeho souseda zatěžující. Také při škodách na životním prostředí a zvláště při řešení starých zátěží jsou formální dohody zatěžující třetí osobu myslitelné, např. mezi nositelem sanační povinnosti a správním úřadem, když předmět smlouvy o starých zátěžích a rozsah sanační povinnosti narušitele pořádku bude nově stanoven v rámci správního uvážení a subjekt odpovědný za sanaci bude na základě toho sanační povinnosti zproštěn. Pokud by byly příslušné zavazující smlouvy (Verpflichtungsverträge), které připravují správní akt, avšak které jej na rozdíl od smluv nařizovacích (Verfügungsverträge) nenahrazují, někdy ve své účinnosti závislé na souhlasu třetí osoby, byly by účinné smluvní závěry sotva myslitelné.<sup>15</sup> M. Hellriegel v uvedené situaci činí následující závěry: Smlouva, kterou se správní úřad zavazuje k nařízení zatěžujícímu třetí osoby je v zásadě účinná, neboť protiprávnost nařízení nemá zcela nutně za následek nicotnost takovéto smlouvy (mimo případů obsažených v § 134 BGB – německého občanského zákoníku – „Právní obchod /úkon/, který se přičí zákonnému zákazu, je nicotný, pokud není zákonem stanoveno něco jiného.“) Takováto smlouva však může mít účinky pouze pro smluvní strany a nikoliv pro třetí osoby. Rozsah nařízení (Verfügung) vůči třetím osobám se pak může pocházet pouze ze zákona, nikoliv ze smlouvy. Obyčejná zavazující smlouva (Verpflichtungsvertrag) nezasahuje do práv třetích osob a tím pádem nespadá pod ustanovení § 58 VwVfG a tím pádem nepotřebuje souhlas třetích osob. V praxi často se vyskytující smlouvy zavazující jsou tímto i ve vztazích správní úřad – účastník řízení – třetí osoba účinné i bez souhlasu třetích osob.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Hellriegel, M.: Wirksamkeit drittbelastender öffentlich-rechtlicher Verträge ohne Zustimmung des Dritten (§ 58 Abs. 1 VwVfG) –Ein Praxisbeitrag zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Bau- und Umweltrecht-, Fachzeitschrift DVBL – Deutsches Verwaltungsblatt, Carl Heymanns Verlag, Münster, Heft 19/2007, str. 1212.

<sup>15</sup> tamtéž

<sup>16</sup> Hellriegel, M.: Wirksamkeit drittbelastender öffentlich-rechtlicher Verträge ohne Zustimmung des Dritten (§ 58 Abs. 1 VwVfG) –Ein Praxisbeitrag zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Bau- und Umweltrecht-, Fachzeitschrift DVBL – Deutsches Verwaltungsblatt, Carl Heymanns Verlag, Münster, Heft 19/2007, str. 1214.

#### 4. RAKOUSKO

Pojmy jako dohody v oblasti životního prostředí (Umweltvereinbarungen), dobrovolné dohody (freiwillige Vereinbarungen), vyjednané (vícestranné) dohody (verhandelte Vereinbarungen; sektorale Vereinbarungen; Negotiated Agreements) – tohoto typu dohod se často účastní na jedné straně přímo stát – dohoda je pak často kvalifikována jako smlouva a díky tomu jako závazná, dojednané dohody (Umweltabsprachen), osobní závazky (Selbstverpflichtungen) – stát zde stojí obvykle v pozadí, smlouvy o životním prostředí (Umweltverträge), dobrovolné dohody v oblasti životního prostředí (freiwillige Umweltvereinbarungen), dlouhodobé dohody (langfristige Vereinbarungen) atd. bývají v odborné literatuře používány často jako synonyma. Pro účely tohoto příspěvku postačí přiblížit rozdíly mezi prvními dvěma výše uvedenými typy dohod uváděné odbornou studií na toto téma.<sup>17</sup> Uvedené rozdíly jsou samozřejmě platné především pro právní řád rakouský, nicméně takovéto dohody jsou rovněž velmi často používány i v Německu. Zatímco u závazných dohod je stát pokládán za (smluvního) partnera a navenek tak i vystupuje a takovéto dohody jsou zpravidla právně závazné, u nezávazných dohod (die Selbstverpflichtungen – osobní závazky v užším smyslu) hraje stát svou roli převážně v pozadí celého procesu, přičemž tyto dohody nejsou právně závazné, jak již plyne z jejich názvu. **Dohody v oblasti životního prostředí** jsou vyjednané mezi státem a hospodářskými subjekty za účelem dosažení určitých cílů v oblasti ochrany životního prostředí při zohlednění minimálních požadavků na transparentnost a participaci, mají kvalifikované a ambiciózní cíle a určené lhůty pro jejich dosažení, efektivní a nezávislý monitoring, i opravné mechanismy pro případ nedosažení stanoveného cíle. **Dobrovolné dohody**<sup>18</sup> a různé osobní závazky mohou mít pozitivní efekty pro ochranu životního prostředí. Hovoří se zde o tzv. „soft effects“ jako je podpora budování důvěry mezi úřady a podnikatelskou sférou, získávání informací, či podpora pěstování povědomí o životním prostředí v podnikatelské sféře. Tyto dohody jsou užitečné pro přiblížení se nově vzniklým problémům při rozličných příčinách a rozličných východiscích pro řešení problému. Společným znakem těchto dohod je, že jsou dobrovolné v tom smyslu, že neobsahují nic, co by právně zavazovalo k jejich uzavření (ačkoliv k tomu často něco zavazuje čistě fakticky, např. hrozba nějaké pořádkové regulace) a že obsahují pouze deklarovaný záměr dosáhnout určitých cílů v oblasti politiky životního prostředí. Mnoho dohod míří na vyhnutí se

---

<sup>17</sup> Kroiss, F., Gupfinger, H., Alge, T.: Environmental Governance und Umweltvereinbarungen, Ökobüro und Ögut (Gefördert aus den Mitteln des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), Wien 2004, str. 40 a násl.

<sup>18</sup> Příklad: Dobrovolná dohoda o recyklaci starých osobních aut (Alt-Pkw-Recycling-Vereinbarung), kdy cílem je zde navýšit podíl opětovně použitelných druhotných surovin získaných ze starých vraků aut ze současných 75% na přibližně 80%, při dodržení zásad správného (k životnímu prostředí šetrného) zacházení s odpadními zbytky.

pořádkovým právním předpisům.<sup>19</sup> Je zde pak oprávněně hovořeno o tzv. „**normativních dohodách**“<sup>20</sup>, neboť mnoho podniků, kterým hrozí zavedení nové přísnější zákonné úpravy („**Threat of Legislation**“), přijme raději pokud možno vysoké cíle v oblasti ochrany životního prostředí. Dohoda o životním prostředí, která by se svým obsahem blížila obecně závaznému právnímu předpisu (**normativní smlouva**) však není v Rakousku možná z ústavněprávních důvodů, neboť Spolková ústava obsahuje vyčerpávající typologii všech platných obecně závazných právních předpisů. Spolková ústava rovněž upravuje normy týkající se vzniku obecně závazných právních předpisů stejně tak jako i jejich kontrolu. Obejití těchto zásad podřízených principu právního státu je každopádně vyloučeno.<sup>21</sup> Veřejnoprávní smlouva subordinální je v Rakousku považována za „nesamostatný pramen práva“, neboť pokud se úřad rozhodne konat z moci úřední, nebo smluvní strana podá návrh na závazné vyjasnění sporné právní situace, je vydán úřední výměr („der Bescheid“ - správní akt).<sup>22</sup> Takováto smlouva je však přípustná, pokud zůstane zachována výhrada zákona a pokud je pro ni dáno dostatečně vymezené zákonné zmocnění<sup>23</sup>, přičemž zachování principu legality omezuje takovouto smlouvu už předem z hlediska jejího obsahu. Dohoda je oproti tomu právně závazná jen potud, pokud se pohybuje v nějakém zákonném rámci. V případě sporu musí však správní úřad rovněž rozhodnout úředním výměrem (správní aktem).<sup>24</sup>

## 5. ZÁVĚREM

Tento příspěvek by díky svému proklamovanému zaměření na problematiku práva životního prostředí a stavebního práva v kontextu zvoleného tématu, to jest problematiky veřejnoprávních smluv koordinačních, neměl závěrem opomenout zmínit některé základní principy, které jsou pro moderní právní odvětví, jakým je německé právo životního prostředí, typické. Jedním

---

<sup>19</sup> Börkey, P., Glachant, M., Leveque, F.: Voluntary Approaches for Environmental Policy, an Assesment; OECD, Paris 1999, str. 18.

<sup>20</sup> Blíže viz Hager, G.: Legal Theory of Voluntary Agreements in the Field of the Environment, CAVA Working Paper No. 200/2/14, <http://www.oeko-institut.org/bereiche/recht/cava/documents/hager.pdf>

<sup>21</sup> Kroiss, F., Gupfinger, H., Alge, T.: Environmental Governance und Umweltvereinbarungen, Ökobüro und Ögut (Gefördert aus den Mitteln des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), Wien 2004, str. 100.

<sup>22</sup> K tomu obecně in: Raschauer, B.: Allgemeines Verwaltungsrecht, Manz Wien 1998.

<sup>23</sup> Antonioli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, Manz Wien 1996, str. 535.

<sup>24</sup> Kroiss, F., Gupfinger, H., Alge, T.: Environmental Governance und Umweltvereinbarungen, Ökobüro und Ögut (Gefördert aus den Mitteln des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), Wien 2004, str. 99.



z témat, která jsou v souvislosti s tzv. **reformou regulace** na celoevropské úrovni diskutována je tzv. **samoregulace**, která stojí v průsečíku tří principů, které v podstatě určují aktuální vývoj německého práva životního prostředí a které jsou následující: 1) **Deregulace**, což znamená snížení množství právní regulace dané státem díky zjednodušení či odstranění omezujících norem a otevření většího prostoru pro chování adresátů regulace; 2) **Princip původce**, který znamená, jak je uvedeno v definici obsažené v návrhu zákoníku životního prostředí (Umweltgesetzbuch)<sup>25</sup>, že původce škodlivých vlivů, nebezpečí nebo rizik pro životní prostředí a pro lidi, je odpovědný i za jejich odstranění; 3) **Kooperační princip**, který svěřuje ochranu životního prostředí občanům a státu do rukou společně. Dalekosáhlý význam kooperačního principu byl zdůrazněn až rozsudkem Spolkového ústavního soudu ve věci daně z obalů.<sup>26</sup> Význam kooperačního principu stoupá především díky použití veřejnoprávních smluv. Jak plánovaná novelizace německého správního řádu, tak nové poznatky z praxe značí znatelný posun v nazírání této problematiky jako jedné z nových forem jednání veřejné správy.

#### **Literature:**

- Bauer, H., Büchner, Ch., Brosius-Gersdorf, F. (eds.):  
Verwaltungskooperation: Public Private Partnerships und Public Public Partnerships, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2008, 106 pages, ISBN 978-3-940793-68-3
- Kroiss, F., Gupfinger, H., Alge, T.: Environmental Governance und Umweltvereinbarungen, Wien: Ökobüro und Ögut (Gefördert aus den Mitteln des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), 2004, 120 pages, without ISBN
- Hellriegel, M.: Wirksamkeit drittbelastender öffentlich-rechtlicher Verträge ohne Zustimmung des Dritten (§ 58 Abs. 1 VwVfG) –Ein Praxisbeitrag zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Bau- und Umweltrecht-, Fachzeitschrift DVBL – Deutsches Verwaltungsblatt Münster: Carl Heymanns Verlag, Heft 19/2007, pages 1211 – 1214
- [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)

---

<sup>25</sup> Poznámka: Příprava zákoníku životního prostředí je více než deset let trvající projekt.

<sup>26</sup> K uvedeným třem principům takto Kluth, W.: Skript zur Vorlesung Umweltrecht I (Allgemeiner Teil und Immissionsschutzrecht), 2. vydání, Halle 2004, str. 70.

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.  
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

**Contact – email**

*rrys@mvcv.cz*