

26. 8. 2009

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Právní povaha smlouvy na poskytnutí služeb státním podnikem státu

Předmětem tohoto pojednání je posouzení, zda má smlouva na poskytnutí služeb[1], kterou mezi sebou uzavřou stát a státní podnik, veřejnoprávní či soukromoprávní povahu. Určení charakteru má velký význam například pro řešení sporů, které z této smlouvy vyplynou. Zatímco spory ze soukromoprávních smluv jsou obvykle řešeny soudy nebo rozhodci, spory z veřejnoprávních smluv řeší Ministerstvo vnitra, krajský úřad, správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, příp. správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jenž je stranou veřejnoprávní smlouvy, nebo správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas.[2]



Nutno předeslat, že Česká republika je veřejným zadavatelem dle § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. [137/2006](#) Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Není-li tedy možné uplatnit výjimku z působnosti zákona o veřejných zakázkách, je Česká republika povinná podle tohoto zákona postupovat. Jak uvidíme dále, tato skutečnost by měla být v případě posuzování povahy uzavírané smlouvy rovněž brána v úvahu.

Vzhledem k uvedení definice veřejnoprávní smlouvy v § 159 zákona č. [500/2004](#) Sb., správním řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“), je při určení povahy smlouvy účelné zhodnotit, zda posuzovaná smlouva naplňuje znaky tam uvedené.

Z definice veřejnoprávní smlouvy vyplývá, že se jí zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v *oblasti veřejného práva*. Je tedy nutno zodpovědět otázku, zda smlouva, na jejímž základě by státní podnik úplatně poskytl služby České republice, tuto podmínku splňuje.

K posouzení veřejnoprávního nebo soukromoprávního charakteru se vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozhodnutí 4 As 47/2003 - 39[3]. K rozlišení je podle něj možno použít *teorie zájmové*, *teorie mocenské*, *teorie organické* či *metody právního regulování*.

Podstata **zájmové teorie** spočívá v principu, že veřejné právo chrání zájmy veřejné, zatímco soukromé právo zájmy soukromé, přičemž veřejným zájmům se přikládá vyšší hodnota než zájmům soukromým. V našem případě je tedy nutno posoudit, zda uzavření smlouvy, na základě níž budou státním podnikem poskytnuty služby státu, spočívá v ochraně práv veřejných, nebo svědčí spíše právům soukromým. Podle § 3 odst. 2 zákona č. [77/1997](#) Sb., o státním podniku, v platném znění (dále jen „zákon o státním podniku“) jsou státní podniky založené podle zákona o státním podniku zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných

zájmů. To však nevylučuje, aby vykonávaly i jinou činnost, která ve veřejném zájmu není, dokonce je velmi pravděpodobné, že taková jiná činnost je státním podnikem vykonávána.[4] Pokud by státní podnik státu poskytoval například servisní služby v oblasti informačních technologií, o veřejný zájem by se pravděpodobně nejednalo. Nelze tudíž automaticky předpokládat, že jakákoli smlouva na poskytování služeb státním podnikem státu je uzavřena ve veřejném zájmu.[5]

Ovšem ani v případě, že bychom došli v daném případě k závěru, že smlouva byla uzavřena ve veřejném zájmu, nemohli bychom bez dalšího konstatovat, že se jedná o veřejnoprávní smlouvu. V této souvislosti připomeňme smlouvy uzavřené podle § 261 odst. 2 zákona č. [513/1991](#) Sb., obchodního zákoníku, v platném znění (dále jen „*obchodní zákoník*“). V souladu s uvedeným ustanovením se částí třetí obchodního zákoníku (upravující obchodní závazkové vztahy) řídí mj. i závazkové vztahy mezi státem (nebo samosprávnou územní jednotkou) a podnikateli při jejich podnikatelské činnosti, jestliže se týkají zabezpečování veřejných potřeb. Zvláštní senát, zřízený dle zákona č. [131/2002](#) Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v rozhodnutí Konf 31/2007 – 82[6] upozornil, že *„[v]eřejné potřeby jsou [...] pojmem velmi blízkým pojmu veřejného zájmu, neboť veřejný zájem se rodí z veřejných potřeb a je jimi podmiňován. [...] Hledisko veřejného zájmu - ať už přímo, nebo zprostředkovaně přes pojem veřejných potřeb - bude tedy naplněno jak u veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi územní samosprávnou korporací [nebo státem] a (podnikající) osobou, tak u soukromoprávní smlouvy mezi těmiž subjekty uzavřené podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku, a nemůže přispět k určení charakteru smlouvy. [...] K rozpoznání veřejnoprávní smlouvy pak pochopitelně nevede ani skutečnost, že jednou ze stran smlouvy je subjekt veřejné správy. I to je totiž definičním znakem smlouvy podle § 261 odst. 2 obchodního zákoníku; smlouva mezi subjektem veřejné správy a soukromou osobou tedy stejně tak dobře může být obchodněprávním vztahem i vztahem veřejnoprávní povahy. [...] Spor nelze rozhodnout ani v závislosti na tom, podle jakých předpisů byla smlouva uzavřena.“* Hledisko veřejného zájmu tak nelze považovat při posuzování povahy smluv za rozhodující.

Podle **mocenské teorie** mají účastníci soukromoprávních vztahů rovné postavení, zatímco ve vztazích veřejnoprávních se projevuje zákonem přesně vymezené nadřazené postavení nositele veřejné moci, který autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. *„Tato teorie poskytuje velmi instruktivní vodítko, ale není spolehlivá ve všech případech, neboť i ve veřejném právu se setkáme se vztahy, v nichž mají účastníci rovné postavení (veřejnoprávní smlouvy), a v soukromém právu se vztahy, v rámci nichž má jedna strana více práv než strana druhá a jejich formálně právní postavení - za účelem vyrovnání faktické nerovnosti - není rovné (typicky soukromoprávní institut spotřebitelských smluv).“*[7] Vzhledem ke skutečnosti, že posuzujeme možnost aplikace úpravy o veřejnoprávních smlouvách na daný případ, nelze tuto teorii v našem případě použít.

Naposledy citovaný rozsudek konstatuje rovné postavení účastníků veřejnoprávní smlouvy; toto tvrzení je však nutno rozvést ve vztahu k pozici smluvních stran u tzv. subordinační veřejnoprávní smlouvy dle § 161 odst. 1 správního řádu. V uvedeném případě sice bude existovat rovné postavení smluvních stran při uzavření smlouvy, ovšem po jejím uzavření se vztah smluvních stran přemění na vztah nerovný. Důvodová zpráva k předmětnému ustanovení správního řádu uvádí, že *„v případě nedodržení ‚subordinační smlouvy ze strany účastníka ji může správní orgán nahradit klasickým správním aktem“*. Správní orgán jako účastník subordinační smlouvy tak má po uzavření výhodnější právní postavení než druhá smluvní strana. Úprava spotřebitelských smluv podle § 51a a násl. zákona č. [40/1964](#) Sb., občanského zákoníku, v platném znění (dále jen „*občanský zákoník*“) naproti tomu konstituuje nerovné postavení smluvních stran již při jejich uzavírání, během něhož má dodavatel výrazně více povinností než spotřebitel.

Organická teorie přiřazuje k veřejnoprávním takové právní vztahy, v rámci nichž jeden z účastníků vystupuje v tomto právním poměru z důvodu výkonu funkce veřejného svazu nebo z důvodu své

příslušnosti k některému veřejnému svazu.[8] Tato teorie vede k závěru, že podepsání smlouvy, jejímž předmětem bude poskytnutí služeb státním podnikem, je záležitostí soukromoprávní, neboť jedním z účastníků tohoto vztahu je stát, který při uzavírání smlouvy vystupuje nezávisle na svém charakteru veřejného svazu.

Dle názoru Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu platí za nejspolehlivější rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se **metodě právní regulace**. Pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře sami ovlivnit vlastními ujednáními, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit. Kritérium pro rozlišení má dva aspekty: jednak je nutno zkoumat, nakolik je podoba vztahu předurčena autoritativními akty veřejné moci, jednak o povaze vztahu vypovídá to, zda obě strany přispívají k úpravě vztahu podobným dílem, nebo zda má jedna strana navrch nad druhou.[9]

Ve většině případů bude muset být smlouva na poskytování služeb mezi státem a státním podnikem uzavírána na základě výsledků zadávacího řízení podle zákona o veřejných zakázkách. V případě uzavírání smlouvy, na základě níž je realizována veřejná zakázka, je sice zřejmé, že obsah smlouvy je limitován kogentními ustanoveními zákona, nicméně povaha a míra účasti zadavatele a dodavatele na vzniku, rozvíjení a formování obsahu právního vztahu zásadně odlišná není. Postupem podle zákona o veřejných zakázkách by mělo dojít k určité simulaci tržních procesů: obsah smlouvy je tak určován nabídkou uchazeče a poptávkou vyjádřenou v zadávací dokumentaci.

Kogentnost ustanovení zákona o veřejných zakázkách při uzavírání smlouvy, na základě níž je realizována veřejná zakázka, by tedy neměla indikovat, že se jedná o úpravu veřejnoprávní; nejen obsah smlouvy, ale i pravidla jejího uzavírání, jsou limitovány i u některých soukromoprávních smluv (srv. výše vzpomenuté spotřebitelské smlouvy). Rovněž v literatuře o veřejných zakázkách je sdílen názor, že zadavatel vstupuje podpisem smlouvy, na základě níž je realizována veřejná zakázka, do soukromoprávního závazkového vztahu.[10]

Výše uvedené tak nasvědčuje domněnce, že v případě smlouvy mezi státem a státním podnikem na poskytnutí služeb by se uplatnila soukromoprávní, nikoli veřejnoprávní, úprava smluv.

JUDr. Mgr. Michal Nop

[MT Legal s.r.o., advokátní kancelář](#)

Karoliny Světlé 25,
110 00 Praha 1

tel.: +420 222 866 555
fax: +420 222 866 546
e-mail: info@mt-legal.com

[1] Může se jednat o poskytování služeb nejrůznějšího druhu v závislosti na předmětu činnosti státního podniku a potřebách státu. Příkladem může být poskytování servisních služeb v oblasti informačních technologií.

[2] § 169 odst. 1 zákona č. [500/2004](#) Sb., správního řádu, v platném znění.

- [3] Uveřejněno pod č. 448/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.
- [4] Ze zakládacích listin, statutů i výročních zpráv je vyčíst, že státní podniky často vykonávají poradenskou a konzultační činnost, hostinskou činnost, zajišťují ubytování apod.
- [5] V případě uzavření veřejnoprávní smlouvy však tato musí být uzavřena v souladu s veřejným zájmem (§ 159 odst. 2 správního řádu). Pokud by ovšem v souladu s veřejným zájmem uzavřena nebyla, nebylo by možno aplikovat ustanovení zákona č. [40/1964](#) Sb., občanského zákoníku, v platném znění o neplatnosti právních úkonů, jejichž obsah odporuje zákonu (§ 170 správního řádu). Strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, by ale mohla dát podnět k provedení přezkumného řízení dle § 165 odst. 1 správního řádu. Veřejnoprávní smlouvu, která byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, by pak správní orgán zrušil (§ 165 odst. 2 správního řádu).
- [6] Uveřejněno pod č. 1675/2008 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.
- [7] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 4 As 47/2003 – 39, publikovaného pod č. 448/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.
- [8] Tamtéž.
- [9] Dle rozhodnutí zvláštního senátu, zřízeného dle zákona č. [131/2002](#) Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, Konf 81/2004-12, uveřejněného pod č. 676/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 4 As 47/2003 – 39, publikovaného pod č. 448/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.
- [10] Např. Raus, D.; Neruda, R. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. Praha: Linde, 2007, str. 69.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)
- [Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích \(2. díl\)](#)