

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

Zpoplatnění sporů z veřejnoprávních smluv - nová legislativní úprava

V souvislosti s přijetím nového správního řádu[1] získaly správní orgány oprávnění rozhodovat o návrzích na určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) a řešit také spory z veřejnoprávních smluv (§ 141 správního řádu). Tato řízení jsou svoji povahou podobná civilním řízením. Podání návrhu na určení právního vztahu nebo na zahájení sporného řízení však za současného stavu nepodléhá správnímu poplatku.

Vláda tento měsíc schválila návrh zákona[2], kterým se mimo jiné zavádí nový správní poplatek, a to za podání návrhu na rozhodnutí sporu z veřejnoprávních smluv řešených dle ustanovení § 141 správního řádu. Začlenění nového správního poplatku do sazebníku správních poplatků si vyžádaly potřeby současné praxe. Správní orgány stále častěji řeší spory, které plynou z veřejnoprávních smluv, a jejichž sporná částka se často pohybuje v řádech několika desítek či stovek milionů korun.

Rozhodování sporu z veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouvy jsou dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy zakládané v oblasti správního práva. Minimálně jedna smluvní strana je vždy subjektem veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy přenášejí působnost a pravomoci orgánů veřejné moci nebo upravují způsob jejich výkonu, zejména pak tyto smlouvy upravují oblast plnění úkolů veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy mohou být též nástrojem zapojování jiných subjektů do plnění úkolů veřejné správy. V neposlední řadě mohou veřejnoprávní smlouvy také nahrazovat správní akty.[3] Režim veřejnoprávních smluv upravují normy správního práva. Proto i způsob řešení sporů z veřejnoprávních smluv je rozdílný od způsobu řešení sporů v civilním řízení.

Sporné řízení dle ustanovení § 141 správního řádu je zvláštním typem správního řízení, ve kterém správní orgány rozhodují spory z veřejnoprávních smluv podle části páté správního řádu (§ 159 až § 170).[4] Rozhodnutí správních orgánů o sporech vyplývajících z veřejnoprávních smluv jsou rozhodnutími, jejichž předmětem jsou veřejná subjektivní práva, což je dáno obsahem veřejnoprávních smluv, a tato rozhodnutí proto podléhají přezkumu v procesním režimu podle soudního řádu správního.

Potřeba stanovení nového správního poplatku v sobě odráží požadavky stávající nevyhovující praxe, kdy zejména spory z veřejnoprávních smluv uzavíraných v oblasti zajišťování dopravní obslužnosti na určitém území (obce nebo kraje) jsou častokrát neúměrným zatížením pro správní orgány. Správní orgány však z těchto sporů nemají žádný příjem pro to, aby tak mohly krýt alespoň náklady související s řešením těchto sporů. Náklady správních orgánů jsou poté hrazeny z prostředků státního rozpočtu, aniž by se účastníci takového sporu na nich podíleli, jak tomu je běžně u civilních řízení.

Jak uvádí předkladatel návrhu zákona, Ministerstvo vnitra řeší např. spory, které se týkají úhrady prokazatelné ztráty za plnění závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě při zajišťování základní dopravní obslužnosti území krajů.[5] Jedná se o smlouvy uzavírané podle § 19 zákona o silniční dopravě[6] a o smlouvy uzavírané podle zákona č. [266/1994](#) Sb., o drahách, ve znění před

účinností zákona č. [194/2010](#) Sb. V této oblasti se vede dle aktuálních dostupných informací celkem 19 sporných řízení o sporech z veřejnoprávních smluv a související odvolací řízení, přičemž celková částka tvořící předmět těchto řízení představuje více než 1,7 mld. Kč. Na jedno řízení tak připadá průměrná částka 91 mil. Kč. Spory zahajují ve většině případů podnikatelské subjekty (dopravní podniky) proti krajům (odpůrcům).

Zákon č. [194/2010](#) Sb. již částečně zlepšil nevyhovující praxi, když do budoucna uzavírání veřejnoprávních smluv v oblasti zajištění dopravní obslužnosti podřídil plně soukromoprávnímu režimu. Nicméně smlouvy sjednané podle původní právní úpravy mají dlouhodobou povahu, a proto lze předpokládat, že správní orgány budou nadále řešit spory z těchto smluv.

Navíc s ohledem na novelu zákona o rozpočtových pravidlech, která spory z dotačních smluv uzavíraných podle zákona č. [250/2000](#) Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, přenesla na kraje, lze očekávat nárůst sporů i v oblasti poskytování dotací a návratných finančních výpomocí.

Navrhovaná výše správního poplatku se nechala inspirovat právní úpravou soudních poplatků (zákonem č. [549/1991](#) Sb., o soudních poplatcích), a proto výše správního poplatku bude pokaždé vypočítána podle výše sporné částky (předmětu peněžitého plnění).[7] Maximální výše správního poplatku však bude omezena částkou 1 000 000 Kč. To znamená, že bude-li předmět plnění vyšší než 20 000 000 Kč, správní poplatek se již (na rozdíl od poplatku soudního) zvyšovat nebude.

Pro ilustraci:

Předmětná částka	Správní poplatek v Kč	Soudní poplatek v Kč
5 000	1 000	1 000
20 000	1 000	1 000
100 000	2 000	2 000
40 000 000	1 000 000	2 000 000
45 000 000	1 000 000	2 000 000 + 50 000 = 2 050 000
75 000 000	1 000 000	2 000 000 + 300 000 = 2 300 000
100 000 000	1 000 000	2 000 000 + 600 000 = 2 600 000
250 000 000	1 000 000	2 000 000 + 2 100 000 = 4 100 000

Bude-li návrh na zahájení sporného řízení úspěšný, pak správní orgán navrhovateli přizná náhradu nákladů včetně zaplaceného správního poplatku a navrhovateli se tedy vynaložený správní poplatek vrátí.

Příjem ze správních poplatků by měl být primárně využit k úhradě zvýšených administrativních nákladů správních orgánů spojených s agendou řešení sporů z veřejnoprávních smluv. Správní poplatek by měl také mimo jiné motivovat navrhovatele, aby nepodávali neuvážené, zjevně neopodstatněné nebo vícečetné návrhy.

Zpoplatnění však nově bude podléhat nejenom podání návrhu na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy, ale také podání návrhu na určení právního vztahu (dle ustanovení § 142 správního řádu).

Řízení o určení právního vztahu

Řízení o určení právního vztahu je zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je vydání deklaratorního rozhodnutí, tedy rozhodnutí, jímž se nezakládají nová práva ani nové povinnosti, ale rozhodnutí, jímž se v určité věci prohlašuje, že jmenovitě určená osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Správní orgán musí rozhodnout v mezích své věcné a místní příslušnosti o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy k tomuto zániku práva došlo, a to na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv.

Řízení podle ustanovení § 142 správního řádu je zpravidla řízením o žádosti (§ 44 správního řádu). Správní orgány nevydávají tato rozhodnutí tzv. preventivně. Žadatel musí tedy v řízení prokázat, že vydání deklaratorního rozhodnutí v určité věci je nezbytné pro uplatnění jeho práv, tedy např. pro uplatnění jeho práv v jiném správním řízení nebo v jiném řízení před orgánem veřejné moci. Na žadateli tedy leží důkazní břemeno potřeby vydání rozhodnutí o určení právního vztahu.

V případě řízení o určení právního vztahu nejsou předmětem peněžní prostředky, tato řízení však mohou být využívána tam, kde není možné vést sporné řízení podle § 141 správního řádu, přestože jde svou povahou o spor mezi více stranami, správní orgán mezi nimi působí jako arbitr.[8]

V některých případech se žadatelé mohou domáhat namísto návrhu na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy určení právního vztahu (např. navrhovatel se bude domáhat určení neplatnosti výpovědi veřejnoprávní smlouvy nebo určení trvání vztahu z veřejnoprávní smlouvy, nikoli plnění podle smlouvy, takže nebude možné řízení vyloučit s ohledem na § 142 odst. 2 správního řádu) a i v těchto případech by podání takového návrhu nemělo zůstat bez jakékoli regulace a návrh by měl být zpoplatněn. Je proto vhodné určitým způsobem usměrnit jinak neomezenou možnost navrhovatele domáhat se u správního orgánu určení právního vztahu.

I když se tato rozhodnutí vydávají převážně na žádost, mohou být vydávána též z moci úřední. Příklady deklaratorních rozhodnutí vydávaných z moci úřední lze nalézt např. ve vodním zákoně.[9] Většinou se jedná o dořešení „sporné otázky“, jejíž zodpovězení může mít (a zpravidla má) větší přesah (bližící se někdy svojí povahou veřejnému zájmu)[10] např. řízení o vzniku, trvání a zániku nemocenského pojištění, nebo řízení o vzniku a zániku důchodového pojištění ve sporných případech. Tato řízení mohou být zahájena jak z moci úřední, tak i na návrh pojištěnce (zaměstnance či osoby samostatně výdělečně činné) či jeho zaměstnavatele.[11]

Výše popsané rozdělení respektuje také novela zákona o správních poplatcích, která v Položce 25a zavádí pravidlo, že řízení, která lze zahájit i z moci úřední, nepodléhají správnímu poplatku. Jinak řečeno, řízení o určení právního vztahu, která jsou zahájena na podkladě žádosti a jejichž deklaratorní rozhodnutí bude sloužit k hájení ryze soukromoprávního zájmu žadatele, budou podléhat správnímu poplatku ve výši 2 000 Kč. Správní poplatek naopak nebude vybírán v případě řízení o určení právního vztahu, pokud správní orgán může o tomto určení rozhodnout i z moci úřední, a to právě proto, aby mohli účastníci správního řízení dosáhnout rozhodnutí o určení právního vztahu (které se dotýká jejich základních práv či svobod jako ve věcech důchodového nebo nemocenského pojištění) bez jakýchkoli, tedy i finančních, překážek.

Závěrem lze tedy shrnout, že hlavním účelem novely sazebníku správních poplatků je motivovat navrhovatele, aby nepodávali neuvážené nebo zjevně neopodstatněné návrhy, ať už na rozhodnutí o určení právního vztahu nebo na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy.

Zda správní poplatek pomůže odlehčit administrativní zátěži správních orgánů, které řeší především spory z veřejnoprávních smluv, jejichž předmětem jsou mnohamilionové částky, ukáže pouze praxe. Nicméně lze předpokládat, že správní poplatek, jehož výše bude vypočítána podle sporné částky, a nebude tedy zanedbatelná, odradí ty navrhovatele, kteří podávají zcela zbytečné neopodstatněné návrhy na rozhodnutí sporů z veřejnoprávní smlouvy.



Mgr. Michaela Fedrová,

2. ročník doktorského studia na Právnické fakultě UK v Praze

[1] Zákon č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[2] Návrh zákona, kterým se mění zákon č. [634/2004](#) Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. [361/2000](#) Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

[3] Veřejnoprávní smlouvy v užším slova smyslu lze členit v závislosti na tom, kdo představuje smluvní strany, na dvě skupiny:

- smlouvy mezi subjekty veřejné správy (smlouvy koordinační),
- smlouvy mezi subjektem veřejné správy a fyzickou nebo právnickou osobou, vůči níž směřuje výkon veřejné správy (smlouvy „subordinační“)

[4] Mimo to správní orgány také rozhodují v případech, pokud jim tato působnost byla svěřena zvláštními zákony, také spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. V tomto případě se jedná o výjimku z jinak obvyklé rozhodovací činnosti správních orgánů, které zásadně jednají a rozhodují v otázkách vyplývajících z práva veřejného, zejména práva správního.

[5] Dosud bylo a je vedeno celkem 17 sporných řízení, z nichž ve 12 byly uplatněny nároky za téměř 1,5 mld. Kč (přesně 1 446 348 725,59 Kč s příslušenstvím).

[6] Smlouvy uzavřené podle zákona o silniční dopravě ve znění před účinností zákona č. 194/2010 Sb

[7] Za podání návrhu na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy, jehož předmětem je peněžité plnění do částky 20 000 Kč včetně, bude správní poplatek činit 1 000 Kč, od částky vyšší než 20 000 Kč správní poplatek bude činit 5% z této částky, nejvýše však bude představovat 1 000 000 Kč.

[8] Příkladem mohou být řízení o určení existence mandátu zastupitele nebo řízení o určení existence usnesení zastupitelstva o majetkové dispozici.

[9] Vodoprávní úřad v pochybnostech rozhodne o tom, zda se jedná nebo nejedná o povrchové nebo podzemní vody, místně příslušný vodoprávní úřad rozhodne v pochybnostech o tom, zda určitá stavba je nebo není vodním dílem atd.

[10] Např. deklaratorní rozhodnutí o tom, že konkrétní komunikace je komunikací účelovou, je mnohdy zásadní nejen pro žadatele (který se nakonec k tomuto kroku odhodlal), ale i pro další, blíže neurčený počet, subjektů.

[11] Účast pojištěnce na nemocenském a důchodovém pojištění je jedním ze základních vztahů, v jejichž rámci realizuje pojištěnec svá práva garantovaná Listinou základních práv a svobod.

Další články:

- [Sdílení elektřiny v obecních projektech, změny po 1.8.2026 a zapojení bateriových úložišť](#)
- [Jak naložit s „oznámením“ přestupku soukromých osob? A je to vlastně oznámením ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich?](#)
- [Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti](#)
- [Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulatorní požadavky a praktické aspekty](#)
- [Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě](#)
- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)