

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 101

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011

Povaha smlouvy podle § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

*Smlouva podle § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění
pozdějších předpisů, není veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu.*

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou týkající se povahy smlouvy podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů¹, konkrétně zda se jedná o veřejnoprávní smlouvu, nebo o soukromoprávní smlouvu.

Uvedené ustanovení se týká plnění povinností na úseku požární ochrany. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. stanoví, že v případě, že v určitých prostorách provozuje činnost více právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, plní povinnosti na úseku požární ochrany na místech, která užívají společně, vlastník těchto prostor, není-li smlouvou mezi nimi sjednáno jinak. Součástí smlouvy musí být i určení osoby odpovědné za plnění povinností na úseku požární ochrany.

Podle jednoho možného přístup jde v daném případě o smlouvu veřejnoprávní, protože splňuje ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu, a to v tom smyslu, že se jedná o dvoustranný, případně vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Podle tohoto přístupu dále mohou veřejnoprávní smlouvu uzavřít pouze vymezené subjekty, které jsou k tomu zmocněny zvláštním zákonem. Smluvní typy

¹ Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. ve znění pozdějších předpisů: „Právnické osoby a podnikající fyzické osoby plní povinnosti na úseku požární ochrany ve všech prostorách, které užívají k provozování činnosti. Za plnění povinností na úseku požární ochrany u právnických osob odpovídá statutární orgán a u podnikajících fyzických osob tyto osoby nebo jejich odpovědný zástupce. Provozuje-li činnost v prostorách více právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, plní povinnosti na úseku požární ochrany na místech, která užívají společně, vlastník těchto prostor, není-li smlouvou mezi nimi sjednáno jinak. Součástí smlouvy musí být i určení osoby odpovědné za plnění povinností na úseku požární ochrany.“

upravené správním řádem nelze považovat za výlučné, neboť zvláštní zákon může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy. Na tyto zvláštní smluvní typy veřejnoprávních smluv je však vzhledem k rozsahu aplikace správního řádu podle § 1 odst. 1 správního řádu a vzhledem k § 159 odst. 1 správního řádu nutné aplikovat obecná ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách. Rozhodující pro zařazení smlouvy mezi smlouvy veřejnoprávní je obsah veřejnoprávní smlouvy (srov. závěr Poradního sboru č. 6 a 16).

Podle druhého možného přístupu jde v daném případě o smlouvu soukromoprávního charakteru, která obsahuje veřejnoprávní prvky. Nelze ji totiž podřadit pod žádný ze tří typů veřejnoprávních smluv upravených v § 160 až 162 správního řádu, ačkoli by měla nejbližší ke smlouvě upravené v § 162. Současné znění § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. však již nadále nevyžaduje souhlas správního orgánu s uzavřením této smlouvy, o typ smlouvy podle § 162 se tedy *stricto sensu* nejedná. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. rovněž nelze pro jeho stručnost pokládat za zmocnění ve zvláštním zákoně k uzavření tzv. nepojmenované veřejnoprávní smlouvy, přesněji řečeno speciální veřejnoprávní smlouvy, jejíž uzavření je výslovně předpokládáno zvláštním zákonem (tím se tzv. nepojmenované veřejnoprávní smlouvy liší od soukromoprávních nepojmenovaných smluv, které vycházejí ze zásady smluvní autonomie, již nelze ve veřejném právu použít). Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. i ve své původní podobě obsahovalo nevyhraněné právní instituty, nedovolující použít § 182 odst. 2 správního řádu.²

Při řešení problému je nutné uvést, že ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. dostatečně nerozlišuje převod výkonu povinností, vyplývajících z norem veřejného práva, tedy povinností na úseku požární ochrany, a převod odpovědnosti za porušení těchto povinností. První věta tohoto ustanovení zakládá uvedeným osobám povinnost na úseku požární ochrany. Druhá věta stanoví, který orgán nebo zástupce (slovy zákona „odpovědný zástupce“ – tento termín však s výjimkou živnostenského podnikání přináší další nejasnost) je subjektem odpovědnosti, slovy zákona za plnění této povinnosti odpovídá. Třetí věta pak ukládá plnění zmíněné povinnosti vlastníku prostor, za podmínky, že činnost v prostorách provozuje více uvedených osob, není-li smlouvou mezi nimi sjednáno jinak. Čtvrtá věta pak

² Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. ve znění zákona 203/1994 Sb. znělo: „Za plnění povinností na úseku požární ochrany u právnické osoby odpovídá statutární orgán a u podnikající fyzické osoby tato osoba nebo její odpovědný zástupce. Provozuje-li činnost v objektu více právnických osob a podnikajících fyzických osob, mohou se se souhlasem okresního úřadu dohodnout, že některé úkoly na úseku požární ochrany budou zajišťovat společně. Součástí dohody musí být i určení osoby odpovědné za plnění povinností na úseku požární ochrany.“

stanoví, že součástí smlouvy musí být i určení osoby odpovědné za plnění povinností na úseku požární ochrany.

Povinnosti podle § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. třetí věty má plnit vlastník prostor, je však možné sjednat, že je bude plnit někdo jiný, tedy jiný subjekt provozující činnost ve zmíněných prostorách, nebo i jiná osoba (může jít opět o specializovaný subjekt podnikající na úseku požární ochrany). Pokud však takováto smlouva uzavřena je, musí v ní být určena osoba odpovědná za plnění povinností na úseku požární ochrany. Z doslovného znění zákona není snadné vyvodit, zda v tomto případě dochází nejen k přenosu výkonu povinností na úseku požární ochrany, ale i k přenosu veřejnoprávní odpovědnosti za plnění povinností, včetně odpovědnosti deliktů, pakliže je takováto konstrukce vůbec přípustná.

Domníváme se, že přenést deliktů odpovědnost v celém rozsahu nebude možné již jen vzhledem k formulaci skutkových podstat správních deliktů, např. v § 76 odst. 1 písm. c), d) nebo k) zákona č. 133/1985 Sb. Smluvní převod veřejnoprávní odpovědnosti na vybraný subjekt, tj. fyzickou nebo právnickou osobu, by musel být stanoven zákonem explicitně, spolu s tím, že převádějící osoba by nadále veřejnoprávní odpovědnost nenesla v plném rozsahu a nebyla ani deliktů odpovědná přinejmenším za určité přesně vymezené delikty, což v současné podobě zákon 133/1985 Sb. neumožňuje. Jinak řečeno, pouze pokud by na základě zákonného zmocnění a na základě smlouvy byla odpovědným subjektem (i ve smyslu deliktů odpovědnosti) výhradně jedna z osob provozující činnost ve zmíněných prostorách (a nikdo jiný), bylo by možné takovouto smlouvu pokládat za veřejnoprávní smlouvu ve výše uvedeném smyslu, tj. podle § 159 odst. 1 správního řádu. Bez zákonného zmocnění je převod veřejnoprávní odpovědnosti soukromoprávním úkonem nemyslitelný, šlo by o neplatnou smlouvu podle § 39 občanského zákoníku³. Podle našeho názoru se tedy v případě ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. o přenos veřejnoprávní odpovědnosti včetně deliktů odpovědnosti jednat nemůže, zejména proto, že k takovémuto přenosu není nedostatečně explicitní právní důvod.

³ Obiter dictum lze uvést toto: převod veřejnoprávní, tedy i deliktů odpovědnosti neumožňuje v současnosti účinné znění poslední věty § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., a ani jeho předchozí znění i z jiného důvodu. Poslední věta v současnosti účinného ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. se snaží pouze korigovat neobratné znění „není-li mezi nimi sjednáno jinak,“ které by jinak vedlo k výkladu, že v ustanovení uvedené osoby mohou plnění povinností na úseku požární ochrany zcela vyloučit. Zvolená formulace poslední věty navíc výslovně nestanoví, že odpovědnou osobou musí být některá z osob provozujících činnost v určitých prostorách a tak paradoxně umožňuje smluvně přenést odpovědnost za plnění povinností na úseku požární ochrany i na jakoukoli jinou (třetí) osobu, která nemusí mít s podnikáním ve zmíněných prostorách cokoli společného. To by však bylo v rozporu s větou první a druhou ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., a proto jistě nešlo o úmysl zákonodárce. Režim veřejnoprávní smlouvy je omezením smluvní autonomie soukromoprávních úkonů, proto je nutno na věc pohlížet i ve světle čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny.

Výše uvedené však nijak nebrání správnímu orgánu si pro účely stanovení delikt ní odpovědnosti posoudit existenci smlouvy podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. jako předběžnou otázku podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, aniž by správní orgán posuzoval platnost takovéto smlouvy, její obsahové náležitosti apod. Otázka, zda má takováto smlouva charakter veřejnoprávní či soukromoprávní smlouvy, není pro účely posouzení delikt ní odpovědnosti rozhodná.