U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Pavla Vrchy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Romana Fialy, JUDr. Pavla Pavlíka, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Marie Žiškové, rozhodl o návrhu **Městského soudu v Praze** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Obvodním soudem pro Prahu 2,** a dalších účastníků sporu vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5 Ca 171/2009, o povinnosti zaplacení 1200 Kč: žalobkyně **Odborová organizace pracovníků správ památkových objektů při Národním památkovém ústavu,** Bouzov 8, zastoupená Mgr. Kateřinou Poddanou (roz. Vysloužilovou), advokátkou v Praze 2, Kateřinská 40/466, a žalované **České republiky – Ministerstva práce a sociálních věcí,** Na Poříčním právu 1, Praha 2,

takto:

I. **P ř í s l u š n ý** vydat rozhodnutí ve věci žaloby o povinnosti zaplacení 1200 Kč jako náhrady škody, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5 Ca 171/2009, **j e** soud v občanském soudním řízení.

II. Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 5. 5. 2009, čj. 22 C 56/2008 - 53, **s e z r u š u j e .**

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným dne 20. 1. 2010 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, se Městský soud v Praze domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb. mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 2 ve věci žaloby vedené městského soudu pod sp. zn. 5 Ca 171/2009 týkající se zaplacení 1200 Kč.

Z předloženého soudního spisu vyplynuly následující skutečnosti:

Žalobkyně podala 2. 4. 2008 u Obvodního soudu pro Prahu 2 žalobu, ve které žádala, aby obvodní soud vyslovil, že je „*žalovaný povinen zaplatit žalobkyni 1200 Kč jako náhradu škody vzniklou neuhrazením nákladů výkonu kontroly BOZP podle ust. § 322 odst. 4 zákoníku práce a 10 000 Kč jako náhradu nemajetkové újmy za narušení důvěry žalobkyně dodržování zákonnosti ze strany žalovaného jako orgánu státní moci*".

Žalobkyně tvrdila, že provedla u Národního památkového ústavu, pracoviště hrad Bouzov, kontrolu nad stavem bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (dále jen „BOZP") podle § 322 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Náklady, které vznikly výkonem kontroly, vyčíslila na 1200 Kč. Protože podle § 322 odst. 4 zákoníku práce hradí náklady vzniklé výkonem kontroly stát, požádala žalobkyně Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo" nebo „žalovaný") o jejich zaplacení.

Žalovaný informoval žalobkyni o tom, že náklady uhradí pouze v případě, že bude uzavřena smlouva o přidělení finančních prostředků. Poskytnuté prostředky je podle vyjádření žalovaného možné použít pouze na úhradu nákladů, které vznikly svazovým inspektorům, a tím žalobkyně není. Před uzavřením smlouvy je dále nutné předložit k žalovanému žádost odborové organizace o poskytnutí finančních prostředků podle § 322 odst. 4 zákoníku práce, jejíž vzor žalovaný žalobkyni poskytl, a dále splnit další podmínky.

Žalobkyně v žalobě namítala, že právo na náhradu nákladů za uskutečněnou kontrolu vzniká ze zákona bez dalšího, aniž by musela uzavírat smlouvu se žalovaným či plnit další podmínky.

Podle tvrzení žalobkyně jí nesprávným úředním postupem žalovaného, který porušil platné právní předpisy a základní práva a svobody, byla způsobena nemajetková újma ve smyslu § 31a zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Obvodní soud pro Prahu 2 při jednání dne 5. 5. 2009 vyloučil nárok žalobkyně na přiznání přiměřeného zadostiučinění ve výši 10 000 Kč k samostatnému řízení. Tato věc je vedena u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 22 C 13/2009.

Obvodní soud dále usnesením ze dne 5. 5. 2009, čj. 22 C 56/2008 - 53, vyslovil svou věcnou nepříslušnost ve věci žaloby o 1200 Kč a postoupil ji Městskému soudu v Praze. V odůvodnění uvedl, že náhrada nákladů vzniklých žalobkyni při provádění kontroly nad bezpečností a ochranou při práci vyplývá z § 322 odst. 4 zákoníku práce. Vzhledem k tomu, že si dozorovou činnost nad oblastí bezpečnosti a ochrany zdraví při práci vyhrazuje stát, je výkon kontroly také výkonem státní moci. Jedná se o veřejný zájem, který v tomto konkrétním případě naplňují odborové organizace. Tento závěr podporuje i skutečnost, že kontrolu mohou odborové organizace provádět u jakéhokoli zaměstnavatele, na kterého dopadá zákoník práce, aniž by tato odborová organizace u něj působila.

Podle obvodního soudu požaduje-li odborová organizace po státu náhradu nákladů, které jí vznikly výkonem kontroly nad ochranou a bezpečností při práci, pak lze tento vztah mezi státem a odborovou organizací považovat za vztah v oblasti veřejné správy.

Dva orgány vykonávající veřejnou správu řeší, jakým způsobem má být tento výkon veřejné správy hrazen ze státních prostředků. Protože žalovaný náhradu nákladů žalobkyni ještě stále nezaplatil, domáhá se pak žalobce fakticky v žalobě ochrany proti nečinnosti orgánu moci výkonné. Obvodní soud z výše uvedených důvodů vyslovil svou věcnou nepříslušnost a věc postoupil Městskému soudu v Praze.

Protože městský soud s postoupením věci a závěry obvodního soudu nesouhlasí, podal návrh na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi výše zmíněnými soudy zvláštnímu senátu. Podle městského soudu se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu domáhat ochrany před nečinností spočívající pouze v nevydání rozhodnutí ve věci samé a nevystavení osvědčení. Žalobkyně však netvrdí, že má žalovaný vydat rozhodnutí či osvědčení, a jejich vydání se nedomáhá; žalobkyně naopak žádá, aby soud žalovanému uložil povinnost nahradit jí náklady vzniklé výkonem kontroly nad bezpečností a ochranou zdraví při práci. K rozhodnutí o takové žalobě je věcně příslušný soud v občanském soudním řízení.

Zvláštní senát o věci uvážil takto:

Kontrola bezpečnosti a ochrany zdraví při práci prostřednictvím odborových organizací a úhrada nákladů s tím spojených je upravena v § 322 zákoníku práce. Tímto ustanovením se zabýval i Ústavní soud, který v nálezu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, uvedl, *„že kontrolu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, resp. kontrolu bezpečnostních předpisů, lze považovat za součást obhajoby hospodářských a sociálních zájmů zaměstnanců, což je hlavním úkolem odborových organizací. V oblasti BOZP, která se bezprostředně dotýká života a zdraví zaměstnanců, by měli mít zaměstnanci (a tedy i organizace vystupující jejich jménem) možnost upozornit zaměstnavatele na existující nedostatky, a to i na základě vlastních poznatků a způsobem co nejrychlejším. Ustanovení § 322 odst. 1 zákoníku práce lze tedy vnímat také jako realizaci základního práva zaměstnanců na uspokojivé pracovní podmínky ve smyslu čl. 28 Listiny“.*

Odborové organizace jsou proto oprávněny kontrolu BOZP provádět a následně žádat úhradu nákladů, které v souvislosti s výkonem této činnosti vznikly. Kontrola BOZP a následné žádání finančních prostředků však musí splňovat určitá pravidla, aby hrazení nákladů bylo dostatečně transparentní a aby Ministerstvo práce a sociálních věcí mohlo stanovit, jaké prostředky bude čerpat ze státního rozpočtu a komu je bude vyplácet.

Ze soudního spisu, vyjádření žalovaného a předložených podkladů vyplynulo, že ministerstvo k zajištění těchto úkolů vydalo Zásady pro úhradu nákladů vzniklých odborovým organizacím výkonem kontrolní činnosti nad stavem BOZP u jednotlivých zaměstnavatelů (dále jen „zásady“). V těch je uvedeno, že *„úhrada nákladů vzniklých odborovým organizacím je rozpočtovým výdajem ve smyslu § 7 odst. 1 písm. v) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Podle tohoto zákona se z prostředků státního rozpočtu hradí další výdaje stanovené zákonem, mezi které patří také náklady vzniklé odborovým organizacím v souvislosti s kontrolou BOZP. Celkový objem prostředků, který může Ministerstvo práce a sociálních věcí použít v daném rozpočtovém roce, je limitován částkou schválenou ve státním rozpočtu v rámci kapitoly 313-MPSV“.*

Odborová organizace zašle ministerstvu žádost o poskytnutí finančních prostředků podle § 322 zákoníku práce a ministerstvo s ní uzavírá Smlouvu o úhradě nákladů vzniklých odborovým organizacím podle § 322 zákoníku práce (dále jen „smlouva“). Smlouva určuje přesná pravidla pro čerpání finančních prostředků za provedenou kontrolu BOZP, je v ní také stanovena částka, kterou mohou odborové organizace vyčerpat, jakým způsobem mají náklady prokazovat, atd. Takto poskytnuté finanční prostředky mohou odborové organizace použít pouze na úhradu nákladů vzniklých v souvislosti s touto kontrolou. Ministerstvo hradí pouze skutečně vynaložené náklady a neposkytuje úhradu odborovým organizacím předem.

V případech, kdy odborová organizace podala u ministerstva žádost a uzavřela s ním smlouvu a jednala v souladu s ní, není ministerstvo oprávněno rozhodovat, zda úhradu nákladů za provedenou kontrolu zaplatí či nikoli. Pokud odborová organizace splnila podmínky pro úhradu skutečně vynaložených nákladů uvedené ve smlouvě, tedy prokázala, že kontrolu skutečně provedla, předložila Výkaz vynaložených na kontrolu BOZP, atd., ministerstvo jí peníze předá bez dalšího. Nemůže finanční prostředky libovolně zadržovat ze subjektivních důvodů, protože odborová organizace, která naplnila všechny předpoklady, má na úhradu nákladů právo ze zákona. Zvláštní senát upozorňuje, že v nyní posuzovaném případě však žalobkyně žádný z požadavků stanovených v zásadách nesplnila.

Po skončení kalendářního roku odborová organizace, které byly poskytnuty finanční prostředky, vyhotoví v rámci účetní závěrky vyúčtování celkového objemu těchto prostředků, případně odvede částku, na kterou jí podle § 322 zákoníku práce nevznikl nárok, zpět ministerstvu, a předloží souhrnnou zprávu o vyhodnocení kontrolní činnosti za příslušný rok. Všechny tyto podklady ministerstvo nežádá z důvodu zamezení práva odborové organizace na kontrolu BOZP. Žádost totiž přezkoumá pouze z formálních důvodů a není oprávněna vyloučit určitou odborovou organizaci z kontroly BOZP, pokud formální podmínky splňuje. Žádost a smlouva se uzavírají pouze kvůli zajištění průhlednosti financování, dále také aby ministerstvo nevyplácelo náklady subjektům, které nejsou odborovými organizacemi, kontrolu BOZP ve skutečnosti neprovádějí, či jinak tyto finanční prostředky zneužívají.

Ze spisu vyplývá, že ministerstvo veškeré podmínky pro úhradu nákladů žalobkyni sdělilo, zaslalo jí potřebné formuláře, dokonce prodloužilo lhůtu, ve které byla žalobkyně oprávněna žádost podat. Potvrdilo žalobkyni, že po doručení těchto podkladů náklady vynaložené při kontrole BOZP uhradí a nevyhrazovalo si žádné jiné podmínky pro to, aby je mohlo vyplatit.

Zvláštní senát dále poznamenává, že v žádosti o poskytnutí finančních prostředků podle § 322 zákoníku práce je nutné uvést pouze identifikační údaje týkající se organizace, dále počet registrovaných členů, počet svazových inspektorů bezpečnosti práce, a pokud tyto inspektory odborová organizace nemá, jakým způsobem bude kontrolu BOZP zabezpečovat. Přílohou žádosti je kopie stanov odborové organizace. Všechny výše uvedené údaje se vztahují k provádění kontroly BOZP.

Žalobkyně v nyní řešené věci nepředložila ministerstvu ani žádost, ani s ním neuzavřela smlouvu. Z toho vyplývá, že není možné posuzovat porušení smluvního vztahu

mezi ministerstvem a žalobkyní, který nikdy nevznikl; soud proto nemusí zkoumat, zda se jedná o veřejnoprávní smlouvu podle § 159 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, či nikoli a z toho vyvozovat, zda by měl ve věci rozhodovat soud správní nebo soud rozhodují v občanském soudním řízení.

Obvodního soud uvedl, že k řízení o žalobě o 1200 Kč není příslušný, protože se jedná o žalobu proti nečinnosti správního orgánu podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). S tímto závěrem však zvláštní senát nesouhlasí. Soudní řád správní v § 79 jasně stanovuje, že ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky k ochraně proti nečinnosti, se může žalobou domáhat, aby soud uložil povinnost správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Zvláštní senát proto zkoumal, co žalobkyně konkrétně v žalobě u obvodního soudu žádala. Jak vyplývá z textu žaloby, nepožadovala žalobkyně vydání rozhodnutí či osvědčení, ale navrhovala, aby obvodní soud rozhodl, že je *„žalovaný povinen zaplatit žalobkyni 1.200,-Kč jako náhradu škody vzniklou neuhrazením nákladů výkonu kontroly BOZP podle ust. § 322 odst. 4 zákoníku práce"*. Obvodní soud proto nesprávně odvodil, že se jedná o žalobu na nečinnost a věc postoupil soudu rozhodujícím ve správním soudnictví. Žalobkyně žádá náhradu škody vzniklou neuhrazením nákladů, což je soukromoprávním nárokem. Správní soudy podle § 4 s. ř. s. pravomoc k rozhodování v této nemají. K rozhodování o náhradě škody je proto příslušný soud v občanském soudním řízení.

Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 5. 5. 2009, čj. 22 C 56/2008 - 53, a odstranil tak překážku věci rozhodnuté.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále bude tedy Obvodní soud pro Prahu 2 pokračovat v původním řízení o podané žalobě.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 11. listopadu 2010

JUDr. Pavel Vrcha
předseda zvláštního senátu