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. Michala Mazance a soudců JUDr. Romana Fialy, Mgr. Víta Bičáka, JUDr. Pavla Simona, JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Ing. Radovana Havelce, rozhodl o návrhu **Axial Personnel Agency, s.r.o.**, IČ 61056014, se sídlem Hybernská 1009/24, Praha 1, zastoupené JUDr. Petrem Holým, advokátem se sídlem Na Kozačce 1289/7, Praha 2, na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi **Obvodním soudem pro Prahu 7** a **Městským soudem v Praze** na straně jedné a **Ministerstvem práce s sociálních věcí** na straně druhé, a dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 12 C 102/2018, o zaplacení 390.562,- Kč s příslušenstvím: žalobkyně **Axial Personnel Agency, s.r.o.**, IČ 61056014, se sídlem Hybernská 1009/24, Praha 1, zastoupené JUDr. Petrem Holým, advokátem se sídlem Na Kozačce 1289/7, Praha 2, a žalovaná **Česká republika – Úřad práce České republiky**, IČ 72496991, se sídlem Dobrovského 1278/25, Praha 7, **t a k t o :**

P ř í s l u š n ý vydat rozhodnutí ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 7 pod sp. zn. 12 C 102/2018, o zaplacení 390.562,- Kč s příslušenstvím, **j e s p r á v n í o r g á n**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Návrhem doručeným dne 3. 11. 2020 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“) se Axial Personnel Agency, s.r.o. (dále jen „žalobkyně“ či „navrhovatelka“) domáhala, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“). Spor vznikl podle názoru navrhovatelky mezi Obvodním soudem pro Prahu 7 (dále jen „obvodní soud“) a Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“) ve věci vedené u obvodního soudu pod sp. zn. 12 C 102/2018.

[2] Z návrhu na zahájení kompetenčního sporu a ze spisu Nejvyššího správního soudu sp. zn. Komp 1/2020 vyplynulo následující.

[3] Navrhovatelka podala dne 25. 9. 2018 u obvodního soudu žalobu proti České republice – Úřadu práce České republiky (dále jen „žalovaná“), ve které se domáhala svého nároku na zaplacení 390.562,- Kč s příslušenstvím plynoucího z Dohod o vyhrazení společensky účelného pracovního místa a poskytnutí příspěvku, které byly uzavřeny mezi navrhovatelkou a žalovanou v souladu s § 119 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve

znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 435/2004 Sb.“), a na základě kterých navrhovatelka přijímala na vyhrazená pracovní místa a následně dočasně přidělovala zaměstnance k uživatelům prostřednictvím veřejných zakázek pod označením „*Praxe absolventů*“. Za dočasné přidělení zaměstnanců měla navrhovatelka nárok na příspěvek ve výši odpovídající vynaloženým mzdovým prostředkům, které byla navrhovatelka povinna včas žalované doložit.

[4] Za měsíc leden 2018 takto navrhovatelka vynaložila mzdové prostředky ve výši 390.562,- Kč, žalovaná ji však příspěvek odmítla poskytnout z důvodu, že vyúčtování mzdových nákladů bylo doloženo po sjednané lhůtě (v březnu 2018 namísto února 2018), s čímž navrhovatelka nesouhlasila, a proto podala u obvodního soudu předmětnou žalobu.

[5] O podané žalobě obvodní soud rozhodl usnesením ze dne 31. 5. 2019, čj. 12 C 102/2018-34, tak, že řízení zastavil (výrok I.), rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) a po právní moci tohoto usnesení postoupil věc k dalšímu řízení Městskému soudu v Praze-správnímu úseku, neboť „se jedná o věc, která má být řešena podle § 7 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní“ (výrok III.). Zároveň rozhodl, že po právní moci tohoto usnesení bude žalobkyni vrácen soudní poplatek (výrok IV.). Své rozhodnutí založil obvodní soud na aplikaci § 104b odst. 1 o.s.ř. a v odůvodnění uzavřel, že soud rozhodující spory v občanském soudním řízení nemá k rozhodnutí ve věci dostatek pravomoci.

[6] Navrhovatelka s uvedeným závěrem obvodního soudu nesouhlasila a podala proti usnesení obvodního soudu odvolání. Městský soud v Praze usnesením ze dne 1. 10. 2019, čj. 58 Co 321/2019-41, usnesení obvodního soudu ve výrocích I. a III. změnil tak, že řízení se zastavuje a po právní moci tohoto usnesení se věc postupuje Ministerstvu práce a sociálních věcí České republiky; ve výroku II. usnesení obvodního soudu změnil tak, že žalobkyně je povinna zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení částku 300 Kč a ve výroku IV. usnesení soudu I. stupně potvrdil (výrok I.). Rozhodl dále, že žádná z účastnic nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok II.). V odůvodnění uvedl, že v posuzovaném případě žalobkyně opírá svůj nárok vůči žalované o dohody, které s ní měla uzavřít podle § 119 zákona č. 435/2004 Sb. o poskytnutí příspěvku na vyhrazení společensky účelného pracovního místa, přičemž tento příspěvek je jedním z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti podle citovaného zákona, který je nenárokové povahy a je třeba o něj požádat (srov. § 113 a § 118 zákona č. 435/2004 Sb.). V případě vyhovění žádosti pak žalovaná s žadatelem uzavírá (namísto kladného rozhodnutí) dohodu. Tato dohoda, uzavřená podle § 119 zákona č. 435/2004 Sb., je podle městského soudu svou povahou veřejnoprávní smlouvou, tedy dvoustranným právním jednáním, které ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu (dále jen „spr. ř.“) zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (aktivní politika zaměstnanosti je financována z prostředků státního rozpočtu). Zároveň se jedná o dohodu subordinačního typu a podle § 169 odst. 1 písm. d) spr. ř., je k rozhodnutí sporu z takové smlouvy povolán správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy. Teprve rozhodnutí tohoto nadřízeného správního orgánu je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným podle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví. Městský soud uzavřel, že soudy v občanském soudním řízení nejsou nadány pravomocí rozhodovat o sporech vyplývajících z veřejnoprávních smluv, a proto věc postoupil příslušnému orgánu,

jímž je v posuzované věci Ministerstvo práce a sociálních věcí (srov. § 2 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb. ve spojení s§ 1 odst. 3 zákona č. 73/2011 Sb. o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

[7] Ministerstvo po postoupení věci ve svém vyjádření ze dne 7. 2. 2020 uvedlo, že v posuzované věci zastává právní názor, že dohody uzavírané v rámci aktivní politiky nezaměstnanosti nejsou veřejnoprávními smlouvami ve smyslu § 159 spr. ř., a proto nemůže rozhodovat o sporu z dohod o vyhrazení společensky účelného pracovního místa a poskytnutí příspěvku, neboť se o veřejnoprávní smlouvu nejedná. Podle názoru ministerstva jde o dohodu, na základě které krajská pobočka žalované přímo zabezpečuje uplatnění konkrétního nástroje aktivní politiky zaměstnanosti v rámci své působnosti stanovené zákonem č. 435/2004 Sb., a nikoli o přenos zabezpečování uplatnění tohoto nástroje na jiný subjekt, tedy zaměstnavatele. Příspěvky upravené zákonem č. 435/2004 Sb. jsou podle názoru ministerstva příspěvky zvláštní povahy poskytované výlučně v režimu citovaného zákona, a pokud jsou poskytovány na základě dohod, jedná se o dohody specifické. Závěrem svého vyjádření ministerstvo uvedlo, že se ztotožňuje s názorem žalované, že došlo v případě žalobkyně k porušení dohod o vyhrazení společensky účelných pracovních míst, neboť výkazy o vyúčtování mzdových nákladů za leden 2018 měly být žalované doloženy nejpozději do 28. 2. 2018, a z tohoto důvodu nebylo možné, aby byly příspěvky žalobkyni poskytnuty.

[8] K návrhu navrhovatelky na opatření proti nečinnosti podle § 80 spr. ř. zopakovalo ministerstvo ve svém vyjádření ze dne 30. 6. 2020 své předchozí závěry, tedy že dohody uzavírané v rámci aktivní politiky nezaměstnanosti nejsou veřejnoprávními smlouvami ve smyslu § 159 spr. ř. a že se ztotožňuje s názorem žalované, že došlo v případě žalobkyně k porušení dohod o vyhrazení společensky účelných pracovních míst.

[9] Navrhovatelka s postupem ministerstva nesouhlasila a podala k Nejvyššímu správnímu soudu v souladu s § 133 odst. 4 spr. ř. a § 98 odst. 1 písm. c) s. ř. s. kompetenční žalobu proti nečinnému orgánu (tj. ministerstvu). Nejvyšší správní soud tuto žalobu usnesením ze dne 29. 10. 2020, čj. Komp 1/2020-32, odmítl. V odůvodnění uvedl, že se v posuzované věci nejedná o žádný spor mezi správním úřadem s orgánem samosprávy, ani mezi orgány samosprávy navzájem, a ani mezi ústředními správními úřady navzájem, a proto zde neexistuje žádný kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s., a uzavřel, že může jít za splnění dalších procesních podmínek o kompetenční spor ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb.

[10] Navrhovatelka tak ve svém návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu usuzuje na vznik negativního kompetenčního sporu, když její nárok odmítá projednat jak Obvodní soud pro Prahu 7, resp. Městský soud v Praze, tak i Ministerstvo práce a sociálních věcí, a navrhuje, aby zvláštní senát usnesením rozhodl, kdo je příslušný vydat rozhodnutí o nároku navrhovatelky z Dohod o vyhrazení společensky účelného pracovního místa a poskytnutí příspěvku uzavřených podle § 119 zákona č. 435/2004 Sb.

[11] Zvláštní senát se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o kompetenčním sporu, přičemž vycházel z následujících skutečností a úvah:

[12] Vznikne-li kladný nebo záporný kompetenční spor o pravomoc nebo věcnou příslušnost k vydání rozhodnutí, rozhodne zvláštní senát o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí uvedené v návrhu na zahájení řízení. Kladným kompetenčním sporem je podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. spor, v němž si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí. Záporný kompetenční spor podle téhož ustanovení nastává tehdy, jestliže v totožné věci individuálně určených účastníků strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí.

[13] Stranami kompetenčního sporu jsou podle § 1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. buď soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, nebo soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví. Existence záporného kompetenčního sporu či kladného kompetenčního sporu je podmínkou pro to, aby zvláštní senát mohl rozhodnout o tom, kdo je příslušný vydat rozhodnutí uvedené v návrhu na zahájení řízení.

[14] Protože zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu existujícího ke dni, kdy o věci rozhoduje (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, publikované pod č. 485/2005 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), je podstatné nejen to, že kompetenční spor vznikl, ale také to, že trvá ke dni rozhodnutí o něm zvláštním senátem.

[15] Podle § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu je oprávněna podat některá z jeho stran nebo účastník řízení ve věci, v níž se otázka pravomoci vydat rozhodnutí stala spornou.

[16] V nyní rozhodované věci obvodní soud usnesením ze dne 31. 5. 2019, čj. 12 C 102/2018 34, popřel svoji pravomoc ve věci rozhodnout a postoupil ji k dalšímu řízení správnímu úseku Městského soudu v Praze. Správnost závěru soudu prvního stupně o nedostatku jeho pravomoci potvrdil i (jemu nadřízený) soud odvolací s tím, že věc postoupil k dalšímu řízení Ministerstvu práce a sociálních věcí. Tím bylo procesně umožněno ministerstvu, aby v případě svého nesouhlasu se závěrem o pravomoci rozhodnout o návrhu žalobkyně zahájilo kompetenční spor před zvláštním senátem. To však ministerstvo neudělalo a zůstalo ve věci nečinné.

[17] V usnesení ze dne 14. 8. 2006, čj. Konf 64/2005-33, zvláštní senát přijal a odůvodnil závěr, podle kterého: *„Jestliže soud pro nedostatek své pravomoci zastavil řízení a věc postoupil správnímu orgánu, nemá tento správní orgán, domnívá-li se, že věc naopak do pravomoci soudu patří, jinou možnost než podat návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu (§ 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů).“*

[18] Zvláštní senát se v citovaném rozhodnutí rovněž vyjádřil k oprávnění účastníka původního řízení zahájit řízení o kompetenčním sporu ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. Uvedl, že ačkoli nestačí jakékoli neurčité vyjádření nevůle orgánů rozhodovat, trvat důsledně na formální stránce soudního nebo správního aktu by také nevedlo k potřebnému cíli. Ve svém důsledku by to především působilo v neprospěch účastníka řízení, a proto spíše, než k formě je nutné přihlédnout k obsahu a hodnotit,

nakolik srozumitelně a určitě byla pravomoc ve věci rozhodovat popřena a zda tak učinil ten, kdo k tomu byl oprávněn. Oprávnění podle § 3 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. pak představuje možnost „poslední záchrany“, která je k dispozici účastníku původního řízení typicky v situaci, kdy on je tím jediným, komu je existence kompetenčního sporu známa (srov. také usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 4. 2021, čj. Konf 11/2017-83).

[19] Pokud tedy ministerstvo, kterému byla věc postoupena k projednání a rozhodnutí, ve věci nijak nekoná, je na navrhovatelce, aby se proti nečinnosti ministerstva bránila prostředky, které jí dává právo k dispozici.

[20] Jak soudy, tak správní orgán odpírají ve věci samé rozhodnout. Zvláštní senát má důvodně za to, že je tu negativní kompetenční spor ve smyslu § 1 odst. 2 věty druhé zákona č. 131/2002 Sb., a proto jej předsevzal k řešení.

[21] V posuzované věci je zřejmé, že se navrhovatelka domáhala svého nároku na zaplacení 390.562,- Kč s příslušenstvím plynoucího z Dohod o vyhrazení společensky účelného pracovního místa a poskytnutí příspěvku, které byly uzavřeny mezi navrhovatelkou a žalovanou v souladu s § 119 zákona č. 435/2004 Sb., a na základě kterých navrhovatelka přijímala na vyhrazená pracovní místa a následně dočasně přidělovala zaměstnance k uživatelům. Za dočasné přidělení zaměstnanců měla navrhovatelka nárok na příspěvek ve výši odpovídající vynaloženým mzdovým prostředkům, které byla navrhovatelka povinna včas žalované doložit.

[22] Zásadní pro posuzovanou věc je tak vyřešení otázky, zda dohody uzavírané v rámci aktivní politiky nezaměstnanosti podle § 119 zákona č. 435/2004 Sb. (ne)jsou veřejnoprávními smlouvami ve smyslu § 159 spr. ř.

[23] Podle § 119 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb. uzavírá o poskytnutí příspěvku v rámci aktivní politiky zaměstnanosti Úřad práce se zaměstnavateli, s jinými právnickými a fyzickými osobami a dalšími subjekty podle zvláštních právních předpisů písemnou dohodu.

[24] Podle § 159 odst. 1 spr. ř. je veřejnoprávní smlouva dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Následující ustanovení dále obsahují bližší úpravu veřejnoprávní smlouvy, kterou mezi sebou uzavírají vykonavatelé veřejné moci za účelem plnění svých úkolů (tzv. smlouva koordinační, § 160 spr. ř.), veřejnoprávní smlouvy mezi správním orgánem a osobou, která by jinak byla účastníkem správního řízení (tzv. smlouva subordinační, § 161 spr. ř.), a veřejnoprávní smlouvy uzavírané mezi těmi, kdo by byli nebo kdo jsou účastníky správního řízení, a týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností (§ 162 spr. ř.). V ustanoveních § 163 až § 170 pak správní řád upravuje otázky společné všem veřejnoprávním smlouvám bez rozdílu, včetně otázek řešení sporů.

[25] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že dohoda o zřízení společensky účelného pracovního místa pro uchazeče o zaměstnání evidované na úřadu práce je svým charakterem veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 a násl. spr. ř., kterou se orgán veřejné správy v rámci své působnosti zavázal (za určitých podmínek) poskytnout žalobci

finanční prostředky na předem stanovený účel a k naplnění cíle dohody mu poskytnout účinnou součinnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010 - 81). Zvláštní senát se s uvedenými závěry ztotožňuje.

[26] Dohoda o zřízení společensky účelného pracovního místa podle § 119 zákona č. 435/2004 Sb. je tedy svým charakterem (subordinační) veřejnoprávní smlouvou – dvoustranným právním úkonem, jenž ve smyslu § 159 odst. 1 spr. ř. zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, neboť na straně jedné vystupuje subjekt veřejné správy (úřad práce) a na straně druhé adresát veřejné správy (právnická osoba, vůči níž výkon veřejné správy směřuje).

[27] Zvláštní senát proto uzavírá, že rozhodnout v předmětné věci spor z této veřejnoprávní smlouvy přísluší správnímu orgánu, určenému ustanovením § 169 odst. 1 písm. d) spr. ř., jímž je v posuzované věci Ministerstvo práce a sociálních věcí (srov. § 2 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb. ve spojení s § 1 odst. 3 zákona č. 73/2011 Sb.).

[28] 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. O nároku uplatněném navrhovatelkou tedy bude rozhodnuto Ministerstvem práce a sociálních věcí ve správním řízení podle § 141 spr. ř.

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

V Brně 7. října 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu