

ČLÁNKY

Veřejnoprávní smlouva a pravomoc soudu

JUDr. Ludvík David, CSc.

Zákon č. 9/1991 Sb. o zaměstnanosti vytvořil pro zaměstnavatele možnost, aby zřídil na základě písemné dohody s úřadem práce tzv. společensky účelné pracovní místo. Takové místo by mělo být obsazeno především uchazeči o zaměstnání, kteří jsou vedeni v evidenci úřadu práce. Náklady na zřízení společensky účelného pracovního místa pak hradí úřad práce z účelově určených prostředků. Podrobnosti zřizování společensky účelných pracovních míst měly být stanoveny ministerskou vyhláškou (§ 5 odst. 2, 4, 5 cit. zák.).

Vyhláška byla vydána pod č. 22/1991 Sb. (§§ 2–4) a posléze nahrazena vyhláškou č. 314/1993 Sb., stanovící podrobnosti zřizování společensky účelných pracovních míst a vytváření veřejně prospěšné práce. Možnost uzavření, náležitosti a důsledky dohody mezi zaměstnavatelem a úřadem práce jsou upraveny opětovně v ustanoveních §§ 2–4. Písemná dohoda o zřízení nového pracovního místa má obsahovat zejména počet a druhy zřízených pracovních míst, závazek zaměstnavatele, že nová místa budou obsazovat uchazeči o zaměstnání, způsob a výši úhrady nákladů na zřízení těchto pracovních míst, jakož i další sjednané podmínky. Součástí smlouvy je závazek zaměstnavatele, že náklady uhrazené úřadem práce vrátí, pokud dohodnuté podmínky (rozuměno i některou z nich) nedodrží. Úřady práce mohou také na základě dohody uhradit náklady na zřízení nového (vlastního) pracovního místa uchazeči o zaměstnání, který je veden v evidenci úřadu práce a začne vykonávat samostatnou výdělečnou činnost. I zde je právně upraven závazek

této fyzické osoby vrátit uhrazené náklady za předpokladu nedodržení některé podmínky; v tomto případě je výjimečně možno vrácení nákladů částečně či úplně prominout.

V praxi dochází nikoli ojediněle k situacím, kdy tyto dohody nejsou ze strany zaměstnavatelů nebo samostatně výdělečně činných osob plněny. Zaměstnavatel např. nezřídí všechna dohodnutá pracovní místa či přijme na zřízené místo někoho jiného než evidovaného uchazeče o zaměstnání. Po případně bezvýsledném jednání účastníků dohody o vrácení nákladů, které úřad práce zaplatil, následuje žaloba podaná k okresnímu soudu. Podle zkušeností autora tyto soudy převážnou měrou žaloby úřadů práce proti zaměstnavatelům projednávají a rozhodují, přece si však někdy položí otázku, zda jsou oprávněny tak činit.

Příkladem negativního závěru v naznačeném směru může být usnesení Městského soudu v Brně sp. zn. 54 C 202/94, kterým bylo řízení zastaveno a po právní moci usnesení věc postoupena příslušnému úřadu práce. Soud připomněl, že podle § 7 o.s.ř. soudy projednávají zásadně jen takové spory, jejichž předmětem jsou nároky vyplývající ze soukromoprávních vztahů mezi účastníky. Došel k závěru, že v případě dohody o zřízení společensky účelných pracovních míst o takový vztah nejde. Svou povahou se jedná o vztah veřejnoprávní, upravený normami správního práva. Úřad práce tu sice vystupuje jako účastník dohody, neztrácí však postavení státního orgánu s příslušnými pravomocemi na úseku zaměstnanosti podle zákona č. 8/1991 Sb. a dalších právních předpisů. Aby o takové věci mohl rozhodovat soud, musel by k tomu být oprávněn zákonem. Avšak ani vyhláška č. 314/1993 Sb. ani jiné právní normy, upravující oblast zaměstnanosti či pracovněprávních vztahů, soudu tuto pravomoc nesvěřují. Podle názoru soudu prvního stupně je o povinnosti zaměstnavatele vrátit poskytnutou dotaci oprávněn rozhodnout svým správním aktem přímo úřad práce. Následovat může odvolání zaměstnavatele k vyšší instanci – ministerstvu práce a sociálních věcí a teprve po využití řádného opravného prostředku by přicházelo v úvahu přezkoumání věci soudem ve smyslu § 247 a násl. o.s.ř. (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu).

Na rozdíl od žalobce – úřadu práce, který se ve zmíněné věci neodvolal, projednával v obdobné věci odvolání jiného úřadu práce Krajský soud v Hradci Králové (sp. zn. 10 Co 57/93). Také tento soud došel ke stejným

závěrům, jako soud brněnský. Argumentoval opět skutečností, že ani příslušná vyhláška (v jeho věci ještě vyhl. č. 22/1991 Sb.) ani zákon neobsahují ustanovení o tom, kdo rozhoduje případné spory o vrácení úhrady úřadem práce poskytnuté. Vztah mezi úřadem práce a zaměstnavatelem z dohody o zřízení nových pracovních míst pak nelze podřadit pod ustanovení § 7 o.s.ř., neboť se jedná o výkon státní správy na úseku zaměstnanosti a tedy o vztah mezi státem, reprezentovaným úřadem práce, a zaměstnavatelem. Pro nedostatek podmínky řízení (§ 104 odst. 1 o.s.ř.) měla být věc po zastavení řízení postoupena příslušnému úřadu práce, účastníku dohody.

Proti tomuto rozhodnutí však bylo podáno úřadem práce dovolání, neboť soud prvního stupně již dříve rozhodl o povinnosti zaměstnavatele vrátit úhradu. Dovolatel celou argumentaci, použitou odvolacím soudem, takříkajíc obrátil. Dovolatel, že zákon č. 9/1991 Sb., který taxativně vymezuje pravomoci úřadů práce (§ 12 odst. 2, § 13 odst. 2), neopravňuje výslovně úřad práce k rozhodování o vrácení úhrady (dotace). V dovolání byl též vysloven názor, že v případě povinnosti vrátit poskytnutou úhradu se jedná o vrácení bezdůvodného obohacení na straně zaměstnavatele – o tom je již oprávněn rozhodovat soud.

Vrchní soud v Praze stál tedy před precedenčním rozhodnutím a učinil je pod č. j. 1 Cdo 68/93–67, rozsudkem ze dne 31. 3. 1995. Tímto rozsudkem dal za pravdu dovolateli; zrušil tedy usnesení odvolacího soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Na způsobu rozhodnutí ničeho nezměnil fakt, že se vrchní soud úplně neztotožnil s právním odůvodněním dovolání (při vrácení dotace jde zjevně o plnění z dohody, nyní podle § 4 odst. 2 písm. c) vyhl. č. 314/1993 Sb.).

V rozsáhlém a inspirativním odůvodnění rozsudku vyšel dovolací soud též z § 7 odst. 1, 2 o.s.ř. o pravomoci soudů. Také, jako předchozí zmíněné soudy, konstatoval, že mimo vymezený okruh věcí by musela být pravomoc soudu dána zákonem. Zastavil se však u otázky, zda právní vztah vzniklý na základě dohody mezi úřadem práce a zaměstnavatelem není vztahem občanskoprávním (tedy vztahem do pravomoci soudu podle § 7 o.s.ř. výslovně náležejícím) a zde dospěl ke kladnému závěru.

Podle § 1 odst. 2 o.z. jsou občanskoprávními vztahy mj. majetkové vztahy mezi fyzickými osobami a státem. Samotná povaha subjektů těchto právních vztahů proto není rozhodující pro určení hmotněprávního charakteru

projednávaného právního vztahu. Charakteristickým znakem občanskoprávních vztahů je především to, že jejich subjekty mají rovné postavení (§ 2 odst. 2 o.z.). Rovné postavení spočívá podle vrchního soudu v tom, že jeden účastník právního vztahu nemůže svým jednostranným úkonem založit povinnost druhého účastníka vztahu a v rámci tohoto vztahu nemůže ani autoritativně vynucovat splnění povinnosti druhého subjektu. Konkrétně pak žádné ustanovení vyhl. č. 314/1993 Sb. ani zákona č. 9/1991 Sb. neopravňovalo úřad práce založit rozhodnutím povinnost zaměstnavatele vrátit při nesplnění podmínek poskytnutou úhradu. Právní skutečností, která je podle tvrzení žalobce důvodem vzniku práva na jeho straně, je v tomto případě dohoda účastníků resp. nesplnění podmínek z této dohody, nikoli správní rozhodnutí. Obsah projevů vůle vyjádřený v dohodě nemůže být nahrazen správním aktem a ostatně to ani právní úprava (citované předpisy na úseku zaměstnanosti) neumožňuje. Právní vztah je mezi zaměstnavatelem a úřadem práce založen občanskoprávní smlouvou. Takový vztah již není vztahem správním, ale vztahem občanskoprávním.

Jde-li o občanskoprávní vztah a způsob uplatnění nároku z něho není předpisy správního práva upraven, pak nutno dovodit pravomoc soudu k projednání věci. Vyplyvá to i z § 4 o.z., podle něhož je soud orgánem povoláním k ochraně subjektivních práv v případě jejich porušení.

Závěrům vrchního soudu nepřisvědčuje teoretické zdůvodnění veřejnoprávní smlouvy, jak je můžeme nalézt v dostupných literárních pramenech. Pražská publikace Správní právo autorů prof. Hendrycha a kol. definuje veřejnoprávní smlouvy jako dvou či vícestranné správní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Alespoň jednou smluvní stranou je vždy subjekt veřejné správy. Tyto smlouvy jsou nástrojem zapojování jiných subjektů do plnění úkolů veřejné správy. U nás je zatím spíše možno hovořit o smlouvách s veřejnoprávními obsahovými prvky a možnost uzavírat takové smlouvy musí být zatím zakotvena v zákoně. Dohody o zřízení nových pracovních míst jsou zatím ojedinělým případem právní úpravy veřejnoprávní smlouvy v našem právu, když je lze zařadit mezi tzv. smlouvy subordináční. Tento typ smluv vytváří reciprocitu oprávnění a povinností mezi orgány veřejné správy a jinými právními subjekty. Pokud se hovoří o subordinaci, pak ta zde nevyjadřuje nerovnost subjektů, nýbrž poukazuje na zvláštní aspekt věci – možnost řešit smluvním způsobem to, co by jinak mohlo být řešeno

vrchnostensky.¹

Pozoruhodná je zejména poznámka, která je ve zmíněné publikaci věnována důsledkům porušování povinností ze subordinačních smluv. Autoři zastávají názor, že je možné při neplnění povinnosti partnera správního orgánu nahradit smluvní ustanovení správním aktem. Současně však dodávají, že v důsledku nedostatku výslovné úpravy jde z hlediska našeho práva o víceméně teoretickou úvahu. Zároveň nalezneme v publikaci i zmínku o sporu, který se týkal povinnosti vrátit úhradu správnímu orgánu. Je pouze bez komentáře konstatováno, že soud vyslovil svou nepřislusnost s odůvodněním, že se jedná o smlouvu veřejného práva.

Celé zamyšlení nad soudními rozhodnutími můžeme uzavřít tak, že závěry vrchního soudu vyznívají poměrně přesvědčivě a prakticky. Dá se očekávat, že naleznou v rozhodovací praxi pozitivní odezvu. Oba uvedené soudy nižších stupňů zřejmě přecenily postavení úřadu práce jako správního orgánu nadaného příslušnými pravomocemi a dostatečně nezohlednily, že v rámci konkrétní dohody vystupuje úřad práce jako rovnocenný partner. Rozhodující je skutečně povaha zkoumaného právního vztahu; závěr vrchního soudu o tom, že se jedná o občanskoprávní vztah, je však podle názoru autora příspěvku neuralgickým bodem celé analýzy. Můžeme jistě reflektovat majetkový moment, spočívající v poskytnutí úhrady a návazné povinnosti k jejímu vrácení. Namísto je ovšem též poukázat na účel celé smlouvy, tedy účel přinejmenším zčásti veřejný, ostatně upravený normou správního práva.

Přijatelnějším se jeví dosavadní názor správněprávní teorie, že jde o veřejnoprávní smlouvu, byť s rovným postavením jejích účastníků a s reciprocitou vzájemných práv a povinností. Ze systémového hlediska se zdá být přinejmenším potřebné, aby byla pravomoc soudu rozhodovat o vztazích z této smlouvy, která je tu žádoucí, založena výslovně zákonem. Dovolací soud zajisté správně hodnotí obsah smlouvy a postavení účastníků smlouvy navzájem. Jeho závěr o občanskoprávním charakteru kontraktu však dostatečně nepřihlíží ke smyslu smlouvy a je zatěžko věřit, že jde o poslední slovo v problému.

¹Podrobněji Hendrych, D. a kol.: Správní právo—obecná část (edice. Právnícké učebnice) C.H.Beck/SEVT, Praha 1994, str. 74–78.

Public Law Contracts and Judiciary Competence of Court

In foreign law contracts made between authorities of public service and enterprisers for the purpose of public benefit are common. In making these contracts rules of private law are subsidiarily used.

Enacting public law contracts in the Czech Law Order is at its beginning. One of the first contracts of this character is that one between a Labour Office and an enterpriser according to which the Labour Office provides the enterpriser a grant on condition that he makes himself obliged to employ a registered applicant for a job. In case that the applicant hasn't been employed, the grant must be returned.

In judiciary practice the question is being solved whether a court is competent to decide matters of controversy coming from these contract. The courts of lower degree mean it isn't – the Labour Office as a state authority may proceed in these cases

itself. On the other hand, the High Court (court of appeal) has taken a standpoint that the judiciary competence of courts is given – primarily with regard to the equal position of the participants of those contracts.

Nevertheless a corresponding legal institution which would empower the courts to proceed in these matters is still missing.