



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobkyně: **E. Č.**, zastoupená Mgr. Petrem Pokorným, advokátem, se sídlem Radniční 133/1, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2011/74279-422, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2012, č. j. 5 Ad 8/2012 - 51,

takto:

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2012, č. j. 5 Ad 8/2012 - 51, **se zrušuje.**
- II. Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2011/74279-422, **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2011/74279-422.
- IV. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Pokorného, advokáta, se sídlem Radniční 133/1, České Budějovice.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností napadá žalovaný usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2012, č. j. 5 Ad 8/2012 - 51, kterým městský soud postoupil věc před ním projednávanou Krajskému soudu v Českých Budějovicích coby soudu místně příslušnému. Svou žalobou se žalobkyně domáhá přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2011/74279-422, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Českých Budějovicích ze dne 9. 8. 2011, č. j. CBA-193/2011. Označeným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla zamítnuta žádost žalobkyně o uspokojení mzdových nároků za měsíce duben, květen a červen 2011 ve smyslu zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Městský soud ve shora citovaném usnesení došel k závěru, že není soudem příslušným k projednání dané věci, přičemž odkázal na § 7 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění zákona č. 396/2012 Sb., účinném od 26. 11. 2012. Uvedené ustanovení obsahuje pravidlo pro určení místní příslušnosti v podobě bydliště či sídla navrhovatele a použije se mezi jinými i ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Vzhledem k bydlišti žalobkyně v obvodu Krajského soudu v Českých Budějovicích pak městský soud uzavřel, že příslušným k řízení o podané žalobě je právě Krajský soud v Českých Budějovicích.

[3] Citované usnesení městského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, a to pro zmatečnost řízení před soudem (§ 103 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního) spočívající v nedostatku podmínek řízení, neboť bylo rozhodnuto ve věci nenáležející do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Stěžovatel přitom upozornil na dosavadní rozhodovací praxi správních soudů, které žaloby ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele odmítaly coby žaloby směřující proti rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci (již dle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2003, č. j. 6 A 97/2002 - 26, publ. pod č. 17/2003 Sb. NSS). Stěžovatel si je sice vědom novelizace soudního řádu správního zákonem č. 396/2012 Sb., dotýkající se také § 7 soudního řádu správního, upravujícího rovněž místní příslušnost soudů ve správním soudnictví; nicméně dle jeho názoru cílem této novely bylo odbřemenění Městského soudu v Praze, nikoliv založení věcné příslušnosti (respektive pravomoci – pozn. NSS) správních soudů ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Tyto věci tak nadále mají být projednávány podle části páté občanského soudního řádu. Závěrem tedy stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí městského soudu a sám rozhodl o odmítnutí žaloby ve smyslu § 46 odst. 2 věty první soudního řádu správního.

[4] Dle vyjádření žalobkyně naopak věc podléhá soudnímu přezkumu dle soudního řádu správního, a to právě ve světle novelizace tohoto předpisu zákonem č. 396/2012 Sb. Podle žalobkyně totiž zákonodárce revizí úpravy místní příslušnosti krajských soudů coby soudů ve správním soudnictví bez jakýchkoli racionálních pochyb projevil vůli také k založení pravomoci správních soudů k projednání daných věcí, včetně věcí ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, nebyla-li již tato pravomoc dána dříve. Dosavadní judikatura ve zmíněných věcech, uváděná žalovaným, je tak již překonaná. Žalobkyně dále poukázala na nesmyslnost štěpení přezkumu správních

rozhodnutí v režimu soukromoprávním a veřejnoprávním, které není vždy srozumitelné a jasné ani odborné veřejnosti, natožpak účastníkům správních řízení.

[5] Z obsahu předloženého soudního spisu Nejvyšší správní soud konstatuje, že žaloba byla dne 6. 1. 2012 podána ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který ji však usnesením ze dne 14. 3. 2012 postoupil Městskému soudu v Praze coby soudu místně příslušnému. Ten s postoupením věci nesouhlasil, věc předložil k posouzení Nejvyššímu správnímu soudu a usnesením zdejšího soudu ze dne 20. 6. 2012, č. j. Nad 38/2012 - 40, byla potvrzena místní příslušnost městského soudu. Dne 18. 12. 2012 pak městský soud v návaznosti na nabytí účinnosti zákona č. 396/2012 Sb. vydal usnesení napadené nynější kasační stížností, o postoupení věci Krajskému soudu v Českých Budějovicích.

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval přípustnost podané kasační stížnosti ve smyslu zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobu oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), a stěžovatel uplatňuje důvody přípustné pro kasační stížnost dle § 103 s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal nepřípustnost podané kasační stížnosti ani s ohledem na skutečnost, že daná věc již jednou byla předložena zdejšímu soudu za účelem určení soudu místně příslušného k projednání předmětné žaloby. Jednak totiž v mezidobí došlo ke změně právní úpravy podmínek řízení a jednak stěžovatel v nyní projednávané kasační stížnosti namítá nedostatek pravomoci správních soudů, tedy otázku v předchozím rozhodnutí zdejšího soudu, pod sp. zn. Nad 38/2012, neřešenou.

[7] Nejvyšší správní soud tak podanou kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou a přistoupil k jejímu věcnému posouzení, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti ve smyslu § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.; přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Klíčová otázka, která je v posuzované věci sporná, tkví v tom, zda s účinností části šestnácté zákona č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, kterou byl novelizován soudní řád správní zejména v § 7 odst. 3 (ustanovení o místní příslušnosti), došlo nejen ke změně místní příslušnosti správních soudů ve věcech vypočtených v novelizovaném ustanovení, ale rovněž k založení pravomoci soudů ve správním soudnictví projednávat dané věci a rozhodovat v nich, pokud tyto soudy takovou pravomoc dosud neměly.

[9] Ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s. ve znění zákona č. 396/2012 Sb., účinném od 26. 11. 2012, zní: *„Ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody a ve věcech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje.“*

[10] Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že v posuzované věci naopak není sporným, že v době do 26. 11. 2012, tj. před nabytím účinnosti relevantní části zákona

č. 396/2012 Sb., soudní přezkum meritorních rozhodnutí ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele náležel do pravomoci civilních soudů postupujících podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, (dále jen „o. s. ř.“), tedy podle zákonné úpravy pro občanské soudní řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Tuto skutečnost nezpochybňuje ani žalobkyně, přestože zároveň neurčitě podotýká, že taková rozhodovací praxe nebyla „jistě bezvýhradně přijímaná“.

[11] Právní úprava ochrany zaměstnance při platební neschopnosti zaměstnavatele, zakotvující zejména právo zaměstnance na uspokojení splatných mzdových nároků nevyplacených mu jeho zaměstnavatelem nacházejícím se v platební neschopnosti, je v českém prostředí soustředěna do zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Uvedený zákon byl přijat v rámci příprav ČR na vstup do Evropské unie, zpracovává tedy relevantní předpis Evropské unie, kterým v současnosti je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES ze dne 22. října 2008, o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (tato směrnice zároveň zrušila předchozí směrnici Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980, již český zákon původně transponoval). Ani jeden ze zmíněných právních předpisů, tedy ani ten vnitrostátní, ani ten komunitární, však neobsahuje žádné ustanovení týkající se soudního přezkumu rozhodnutí státního orgánu příslušného k uspokojení daných nároků zaměstnanců, tj. v českých podmínkách Úřadu práce ČR.

[12] Ustálená judikatura správních soudů doposud v otázce soudní pravomoci ve věcech předmětné ochrany zaměstnanců navazovala na usnesení zdejšího soudu ze dne 1. 4. 2003, č. j. 6 A 97/2002 - 26, publ. pod č. 17/2003 Sb. NSS (všechna rozhodnutí zdejšího soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná také na www.nssoud.cz), na něž ostatně odkazuje i stěžovatel. Podle uvedeného usnesení je „nepochybné, že mzdové nároky podle zákona č. 118/2000 Sb., byť o nich rozhoduje správní orgán procesním postupem podle správního řádu, jsou součástí pracovních vztahů, tedy vztahů soukromoprávních“, a proto je ochrana daných soukromých práv zajištěna postupem podle části páté o. s. ř., tedy projednáním a rozhodnutím v občanském soudním řízení. Zmíněný závěr je opakovaně potvrzován i v následné rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, příkladmo v rozsudcích ze dne 11. 5. 2011, č. j. 4 Ads 51/2011 - 43, či ze dne 30. 5. 2012, č. j. 4 Ads 18/2012 - 33. V obou citovaných rozhodnutích bylo dále zdůrazněno, že soudům v občanském soudním řízení je vyhrazeno rozhodování o věci až poté, co správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů; naopak řešení procesních otázek – jako je například odmítnutí správního orgánu věc projednat pro opožděnost návrhu na zahájení řízení či z jiného důvodu – náleží soudům ve správním soudnictví (srov. blíže usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 3. 11. 2009, č. j. Konf 84/2008 - 9). Nejvyšší správní soud na tomto místě podotýká, že v nyní projednávané věci žalobkyně bylo stěžovatelem rozhodnuto věcně, po přezkoumání rozhodnutí Úřadu práce ČR o zamítnutí žádosti žalobkyně o uspokojení jejích mzdových nároků, přičemž toto prvostupňové rozhodnutí bylo stěžovatelem potvrzeno a odvolání žalobkyně proti němu zamítnuto.

[13] Výše uvedené stanovisko k otázce soudního přezkumu správních rozhodnutí v předmětných věcech ovšem nezaujímá pouze konstantní judikatura správních soudů, ale rovněž judikatura soudů civilních. Zde lze odkázat například na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. 21 Cdo 60/2006, v němž na místě žalobkyně vystupovala Česká republika - Úřad práce v Ostravě, na niž přešly mzdové nároky zaměstnanců poté, co je ve smyslu zákona č. 118/2000 Sb. uspokojila, a jež se domáhala jejich uhrazení po společnicích veřejné obchodní společnosti coby zaměstnavatele. Usnesení téhož soudu ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 21 Cdo 1385/2011, zase pojednávalo o otázce, zda je možno nárok jednatele na odměnu za výkon funkce statutárního orgánu společnosti s ručením omezeným považovat za mzdový, tj. pracovněprávní, nárok, a to i ve smyslu zákona č. 118/2000 Sb., a zda je tedy možné jej v případě nevyplacení zaměstnavatelem nacházejícím se v platební neschopnosti uspokojit podle zmíněného zákona (citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná také na www.nsoud.cz). Z uvedených judikátů Nejvyššího soudu, zabývajících se bližšími okolnostmi uspokojení mzdových nároků podle zákona č. 118/2000 Sb., je tak patrné, že i civilní soudy přijímají svou pravomoc v těchto věcech bez větších pochybností či nejasností.

[14] Takový závěr je ostatně v souladu s podstatou dané právní úpravy, neboť v předmětném správním řízení jsou uspokojovány nároky zaměstnanců na náhradu mzdy, která jim nebyla, ač měla být, vyplacena jejich zaměstnavatelem. Základem, od něhož se tato úprava odvíjí, je tedy pracovněprávní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem; přičemž soukromoprávní podstatu celé úpravy podporuje například i skutečnost, že mzdové nároky zaměstnanců po svém uspokojení ze strany Úřadu práce ČR nezanikají, nýbrž přecházejí právě na Úřad práce (potažmo ČR), který by se jejich úhrady měl následně na zaměstnavateli domáhat (srov. § 11 odst. 3 zákona č. 118/2002 Sb.). Vrchnostenské dobrodiní státu se zde tedy projevuje toliko v tom, že zaměstnanci nemusí sami čekat, až se domohou svých pohledávek na zaměstnavateli, ale jsou jaksi „předem“ uspokojeni ze strany státu, který však následně vstupuje do jejich (horizontálního) věřitelského postavení vůči zaměstnavateli, a zaměstnavatelův dluh tedy bez dalšího nezaniká. Celá právní úprava je tak značnou měrou založena na pracovněprávních, tj. soukromoprávních, vztazích, přitom spory a jiné právní věci z takových vztahů vyplývající jsou projednávány a rozhodovány soudy v občanském soudním řízení (viz § 7 odst. 1 a 2 o. s. ř.). Ostatně soudem posuzovaná materie v daných případech zahrnuje namnoze otázky mzdy, její výše a další instituty typicky soukromoprávní, pročez i z věcného hlediska lze mít za to, že právě civilní soudy jsou v těchto případech lépe vybaveny, či predisponovány, k soudnímu přezkumu věcných správních rozhodnutí.

[15] Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že až do nabytí účinnosti poslední novely § 7 odst. 3 s. ř. s., provedené zákonem č. 396/2012 Sb., bylo v zásadě nesporné, že soudní přezkum věcných správních rozhodnutí o mzdových nárocích podle zákona č. 118/2000 Sb. probíhá před civilními soudy v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř. Zákonem č. 396/2012 Sb. však došlo ke změně znění § 7 odst. 3 s. ř. s., jak bylo citováno v bodě [9] tohoto rozsudku; konkrétně bylo zavedeno pravidlo určení místní příslušnosti správních soudů podle bydliště či sídla navrhovatele mimo jiné i ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Vzniká tak otázka, zda toto ustanovení o místní příslušnosti soudů ve správním soudnictví mohlo rozšířit i pravomoc

těchto soudů tak, aby zahrnovala nejen přezkum správních rozhodnutí zabývajících se nikoli věcí samou, ale právě i věcných správních rozhodnutí v daných případech.

[16] Aby určitá věc mohla být projednána a rozhodnuta před soudem jakéhokoli druhu (správním, civilním, trestním, ústavním), je vždy zapotřebí, aby byly splněny podmínky řízení před daným soudem. Mezi tyto podmínky se řadí i pravomoc soudu a jeho příslušnost, dále členěná na příslušnost věcnou, funkční a místní. Pravomoc soudu určuje rozsah záležitostí, které jsou soudy oprávněny i povinny projednávat a rozhodovat, přičemž je možno ji diferencovat podle jednotlivých druhů soudnictví (správní, civilní, trestní, ústavní; srov. Winterová, A. a kol. *Civilní právo procesní*. Praha: Linde, 2011, s. 23–24, 91–92; či Vopálka, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 10). V souladu s právě uvedeným tak § 4 s. ř. s., v rubrice „Pravomoc soudů“, stanoví, o čem a v jakých věcech rozhodují soudy ve správním soudnictví; podobně § 7 o. s. ř. vymezuje pravomoc soudů v občanském soudním řízení. Při určení pravomoci tedy není cílem determinovat konkrétní soud, jenž se určitou věcí má zabývat; to se naopak děje až v rámci následné aplikace pravidel o příslušnosti soudů. Vztah mezi pravomocí a příslušností soudu lze tedy popsat tak, „že příslušnost vymezuje působnost jednotlivých soudů v rámci soudní soustavy [určitého druhu], kdežto pravomoc soudu ji vymezuje mimo rámec soudní soustavy [určitého druhu] vůči orgánům, které do ní nepatří.“ (Winterová, A. a kol., cit. výše, s. 112). Z toho vyplývá, že pravomoc soudu musí vždy předcházet jeho příslušnosti – není-li soud k rozhodování určitých věcí pravomocný, je zbytečná otázka jeho příslušnosti, neboť ustanovení o věcné, funkční a místní příslušnosti slouží k určení konkrétního soudu z množiny soudů, jimž je dána pravomoc rozhodovat danou věc. Přitom použití pravidel o místní příslušnosti spadá až na závěr procesu zjišťování příslušného soudu, neboť místní příslušnost specifikuje, který z věcně a funkčně příslušných soudů, tj. který ze soudů stejného článku dané soustavy, má věc projednat a rozhodnout. Lze tedy shrnout, že v případě podání žaloby ve správním soudnictví je třeba vždy nejdříve postavit najisto pravomoc soudů ve správním soudnictví, následně ověřit, zda jsou věcně a funkčně příslušnými krajské soudy, či Nejvyšší správní soud, a v prvním případě pak za použití ustanovení o místní příslušnosti zjistit jeden krajský soud, který bude příslušný věc projednat a rozhodnout (k tomu srov. obdobně také rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 2. 2009, č. j. 4 Ads 127/2008 - 73). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z logiky věci vyplývá, že popsaný princip přednosti pravomoci před příslušností se neuplatní jen ve fázi ověřování podmínek řízení, ale musí platit i při jejich samotném legislativním zakládání. Zákoné ustanovení o místní příslušnosti soudu v určitých věcech tak bez dalšího není způsobilé zasáhnout do stávající pravomoci soudu v těchto věcech, tedy tuto pravomoc nemůže ani zcela nově založit (pokud nebyla dána dříve), ani ji rozšířit (pokud dříve byla dána v užším rozsahu). Založení místní i jiné příslušnosti soudu k projednání a rozhodnutí věci vždy následuje až po založení jeho odpovídající pravomoci.

[17] Po aplikaci uvedených poznatků a pravidel právní teorie na právě posuzovaný případ tedy nelze souhlasit s tvrzením žalobkyně, že zákonem č. 396/2012 Sb. došlo ke změně pravomoci správních soudů. Novela soudního řádu správního provedená jmenovaným zákonem totiž upravila znění § 7 odst. 3 s. ř. s., dotýkajícího se výhradně místní příslušnosti soudů ve správním soudnictví, nikoliv jejich pravomoci. Dosavadní pravomoc správních soudů tak zůstala nedotčena. Tvrzení žalobkyně ovšem nejenže nelze podpořit právně-teoretickými poznatky, ale ani seznatelným úmyslem zákonodárce.

Vzhledem k tomu, že jak výše uvedeno, má stanovení pravomoci „přednost“ před stanovením (místní) příslušnosti, by k rozšíření pravomoci správních soudů i na věc nyní projednávanou bylo zapotřebí jednoznačně vyjádřeného, určitého a nepochybného projevu vůle zákonodárce směrem k této podstatné změně; takový projev zákonodárce ovšem v daném případě chybí. Úprava obsažená v části šestnácté zákona č. 396/2012 Sb. nebyla součástí vládního návrhu zákona, projednávaného v Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 537 (6. volební období, od 2010; v Senátu se jednalo o senátní tisk č. 375, 8. funkční období, 2010–2012; popis průběhu legislativního procesu, včetně významných dokumentů s ním souvisejících, je dostupný na www.psp.cz); její bližší osvětlení proto v důvodové zprávě ke zmíněnému zákonu nenalezneme. Předmětná úprava je výsledkem komplexního pozměňujícího návrhu ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny ČR (sněmovní tisk č. 537/3), a tak byla plénu předložena a jím schválena bez odůvodnění. Na tomto místě Nejvyšší správní soud nemůže nepoukázat na nevhodnost změn legislativních návrhů činěných prostřednictvím komplexních pozměňovacích návrhů, které nemusí obsahovat odůvodnění, byť by prováděly i zásadní změny v původním znění legislativního návrhu. Tím je podstatně narušován základní demokratický požadavek na transparentnost legislativního procesu. Zároveň je ovšem dlužno dodat, že předmětný institut dle názoru Ústavního soudu ČR nedosahuje úrovně protiústavnosti (srov. zejména nálezy ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08, publ. pod č. 294/2010 Sb.; rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná také na <http://nalus.usoud.cz>). Nesporná nevhodnost praxe komplexních pozměňovacích návrhů však již byla reflektována i na parlamentní půdě a v současnosti probíhá legislativní proces o senátních návrzích na změnu jednacích řádů obou komor Parlamentu ČR, včetně zavedení přísnějších podmínek pro předkládání komplexních pozměňovacích návrhů, které by tak napříště kupříkladu musely být i řádně odůvodněny (bližší viz sněmovní tisky č. 577 a 578, 6. volební období, od 2010).

[18] Úhrnem tak Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani z textu zákona č. 396/2012 Sb., ani z informací z legislativního procesu předcházejícího přijetí jmenovaného zákona nevyplývá, že by úmyslem zákonodárce bylo založení pravomoci správních soudů ve všech věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, tj. včetně případů, kdy bylo správními orgány rozhodnuto věcně. Naopak se zdá pravděpodobné, že výčet věcí obsažený v čl. XXIV zákona č. 396/2012 Sb., doplňující výčet věcí v § 7 odst. 3 s. ř. s. ve znění účinném do 26. 11. 2012, byl téměř beze změny převzat z výčtu oblastí působnosti Úřadu práce ČR dle § 4 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění účinném do 30. 11. 2012, tj. v době projednávání a schválení zákona č. 396/2012 Sb. Tyto oblasti působnosti Úřadu práce přitom zasahují jak do věcí veřejnoprávních, tak do věcí soukromoprávních, což však zákonodárcem nebylo blíže reflektováno. Cílem navržené právní úpravy tak nejspíše bylo co nejjednodušší a nejrychlejší cestou – z pohledu zákonodárce – upravit místní příslušnost správních soudů, tj. mají-li tyto i pravomoc, ve věcech, kde jako prvoinstanční správní orgán rozhoduje centralizovaný Úřad práce ČR, a které proto před novelou § 7 odst. 3 s. ř. s. všechny napadaly na Městský soud v Praze (při určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s.). Přitom pravidlo určení místní příslušnosti správních soudů podle sídla prvoinstančního správního orgánu, zavedené s účinností od 1. 1. 2012 tzv. velkou novelou s. ř. s., provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., bylo zvoleno právě ve snaze přiblížit místo soudního projednávání a rozhodování právních sporů místu jejich vzniku, což má za

následek jak zlepšení dostupnosti soudních řízení pro jejich účastníky (respektive žalobce), tak rovnoměrnější rozložení žalobního nápadu ve správním soudnictví mezi všechny krajské soudy a zároveň i urychlení vyřizování tohoto nápadu (viz důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., projednávaná jako sněmovní tisk č. 319, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, od 2010, dostupná z www.psp.cz; s. 12 a 21). Tato snaha však nemohla být úspěšná v případě věcí rozhodovaných v prvním stupni Úřadem práce ČR, v nichž díky centralizované organizaci úřadu byl i podle právě zmíněného pravidla místně příslušným zásadně jen Městský soud v Praze. Lze tak oprávněně tvrdit, že účelem následného přijetí části šestnácté zákona č. 396/2012 Sb. nebylo rozšíření pravomoci soudů ve správním soudnictví, nýbrž přiblížení soudních sporů vycházejících z agendy Úřadu práce ČR místu jejich vzniku a občanům a související odbřemenění Městského soudu v Praze, jak ostatně upozorňoval i stěžovatel.

[19] Naopak Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit tvrzení žalobkyně, že v daném případě byl proveden autentický výklad samotným zákonodárcem a tento výklad „*lze dovodit z jazykového vyjádření normy, kterou je nepřímým proveden výklad normy jiné*“. Jak bylo uvedeno výše, v daném případě chybí jakékoli oficiální legislativní odůvodnění přijaté části šestnácté zákona č. 396/2012 Sb., které by mohlo blíže osvětlit zákonodárcovu vůli a úmysl. Přitom norma o místní příslušnosti sama o sobě může stěžít měnit, byť i nepřímým, dosavadní ustálený výklad úpravy soudní pravomoci, neboť o příslušnosti soudu má smysl uvažovat jen tehdy, je-li dána i pravomoc tohoto soudu. Ostatně i z konstantní judikatury Ústavního soudu se opakovaně podává, že při interpretaci právních norem si nelze vystačit jen s jazykovým výkladem, vycházejícím ze samotného znění normy, nýbrž „*[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.)*.“ (náleze ze dne 17. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. 30/1998 Sb.). Naopak pokud by samo jazykové vyjádření normy vedlo k nesmyslným závěrům, rozporným s (předpokládaným) účelem zákona, historií jeho vzniku či systematickými souvislostmi, je třeba se od něj odchýlit a normu vyložit v souladu s dalšími uvedenými okolnostmi (srov. náleze ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publ. pod č. 63/1997 Sb.). To však není tento případ.

[20] Podle názoru Nejvyššího správního soudu existuje jediný racionální výklad § 7 odst. 3 s. ř. s. ve znění zákona č. 396/2012 Sb., přičemž tento vychází z použití jak jazykové interpretační metody, tak metody systematické, teleologické a historické. Zmíněným zákonem totiž byla novelizována pouze úprava místní příslušnosti správních soudů, nikoli jí předcházející ustanovení o pravomoci správních soudů; tato novela nejpravděpodobněji reagovala na koncentraci žalobního nápadu ve všech věcech, v nichž jako prvoinstanční správní orgán rozhodoval či rozhoduje Úřad práce ČR se sídlem v Praze, u Městského soudu v Praze; a cílem novely tak bylo jednak přesunout soudní řízení blíže k občanům (účastníkům), a tedy i k místu vzniku soudních sporů, a jednak zároveň co nejrychleji odbřemenit městský soud od tohoto nápadu, čemuž ostatně napovídá mimo jiné i přechodné ustanovení s. ř. s. zakotvené v čl. XXV zákona č. 396/2012 Sb. Ze všech těchto důvodů je proto třeba novelizovanému ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s. rozumět tak, že aniž by nějak zasahovalo do dosavadní úpravy pravomoci soudů ve správním soudnictví, stanovuje nové pravidlo pro určení místní příslušnosti správních soudů mimo jiné i ve všech věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti

zaměstnavatele, v nichž by i před účinností předmětné novely byla dána pravomoc správních soudů. Jeho účinností se nemění dosavadní ustálená praxe rozhraničující pravomoci soudů správních a soudů civilních při přezkumu správních rozhodnutí. Jinak řečeno, § 7 odst. 3 s. ř. s. se použije pro determinaci místní příslušnosti konkrétního správního soudu toliko v případech, kdy dosud nebylo správním orgánem prvního či druhého stupně rozhodnuto věcně o mzdových nárocích zaměstnance ve smyslu zákona č. 118/2000 Sb. Od okamžiku existence pravomocného věcného rozhodnutí správního orgánu o sporu nebo jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů naopak přezkum takového správního rozhodnutí spadá do pravomoci soudů v občanském soudním řízení, nikoliv do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Ustálená judikatorní praxe citovaná v bodě [12], podle níž pravomoc k soudnímu přezkumu věcných správních rozhodnutí ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele ve smyslu zákona č. 118/2000 Sb. náleží soudům v občanském soudním řízení postupujícím podle části páté o. s. ř., tedy dosud není překonána a je třeba ji respektovat, a to i po novele § 7 odst. 3 s. ř. s. provedené zákonem č. 396/2012 Sb.

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v posuzovaném případě zcela chyběly podmínky řízení ve správním soudnictví; žalobkyně se totiž domáhala přezkumu rozhodnutí žalovaného, jímž bylo potvrzeno předchozí rozhodnutí Úřadu práce ČR o zamítnutí žádosti žalobkyně o uspokojení jejích mzdových nároků podle zákona č. 118/2000 Sb., tj. správní orgány již rozhodly věcně o právní věci žalobkyně vyplývající z pracovněprávních, tedy soukromoprávních, vztahů. Řízení jak před krajským soudem, tak před městským soudem bylo tedy zmatečné, neboť oba soudy po seznámení se s žalobou měly tuto odmítnout podle § 46 odst. 2 věty první s. ř. s., nikoliv rozhodovat o vzájemném postupování věci soudu údajně místně příslušnému. Dokud totiž není ověřena soudní pravomoc, je předčasné zabývat se otázkou příslušnosti, tím spíše místní příslušnosti, která přichází do hry až v rámci volby konkrétního soudu ze všech soudů věcně a funkčně příslušných. A pokud je zjištěno, že určitá věc nenáleží do pravomoci soudů ve správním soudnictví, je namístě, aby soud návrh v oné věci odmítl, nikoliv aby rozhodoval o své místní nepřislušnosti a věc postupoval jinému správnímu soudu.

[22] Z tohoto důvodu Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než napadené rozhodnutí městského soudu zrušit a současně rozhodnout o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2011/74279-422, v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s., neboť již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro odmítnutí návrhu žalobkyně. Zároveň je žalobkyně ve smyslu § 46 odst. 2 věty druhé s. ř. s. poučena o možnosti podat svou žalobu k příslušnému soudu v občanském soudním řízení, a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku; dojde-li žaloba příslušnému soudu v uvedené lhůtě, platí, že řízení o ní je u tohoto soudu zahájeno dnem, kdy prve odmítnutá žaloba došla soudu správnímu (§ 82 odst. 3 o. s. ř.).

[23] Jelikož Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného usnesení městského soudu rozhodl i o odmítnutí návrhu žalobkyně, je podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. povinen rozhodnout nejen o nákladech řízení o kasační stížnosti, ale také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu. V souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. však žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta, což ve spojení s § 120 s. ř. s. platí i pro řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší

správní soud tedy musel o nákladech řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti rozhodnout, jak uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku.

[24] Výrok IV. rozsudku se opírá o § 10 odst. 3 větu poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož soud vrátí z účtu soudu zaplacený soudní poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Žalobkyně k výzvě krajského soudu dne 6. 2. 2012 zaplatila soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč, ve věci dosud žádné jednání neproběhlo a nyníjším rozsudkem byla její žaloba odmítnuta; proto je namístě jí zaplacený soudní poplatek vrátit, k čemuž byla stanovena také přiměřená lhůta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Žalobkyně může do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2011/74279-422, podle části páté občanského soudního řádu u místně příslušného okresního soudu.

V Brně dne 21. února 2013

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu