



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **L. H.**, zast. Mgr. Janem Úlehlou, advokátem se sídlem Krajinská 224/37, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 5. 2013, čj. 2013/28138-422, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 9. 2019, čj. 64 Ad 1/2019-299,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce podal dne 15. 7. 2011 výpověď z pracovního poměru, neboť mu jeho zaměstnavatel nevyplatil od května 2011 mzdu. Na zaměstnavatele byl dne 14. 7. 2011 podán insolvenční návrh. Dne 10. 8. 2011 žalobce požádal Úřad práce ČR - krajskou pobočku v Českých Budějovicích o uspokojení mzdových nároků za měsíce květen a červen 2011, které mu jeho bývalý zaměstnavatel nevyplatil. Rozhodnutím ze dne 30. 8. 2011 úřad práce vyhověl žádosti žalobce a přiznal mu mzdové nároky za měsíc květen 2011 ve výši 8 860 Kč a za měsíc červen 2011 ve výši 8 860 Kč. Dne 15. 9. 2011 žalobce podal další žádost, ve které uplatnil nárok na mzdu za polovinu měsíce července 2011, odstupné a dovolenou celkem ve výši 33 400 Kč (minus příslušná daň). Vysvětlil, že v době podání žádosti ze dne 10. 8. 2011 tyto nároky ještě nebyly splatné. Současně uvedl, že žádost podává též jako odvolání k Ministerstvu práce a sociálních věcí. Přípisem doručeným úřadu práce dne 25. 10. 2011 vzal žalobce odvolání zpět. Žalovaný den poté rozhodnutím ze dne 26. 10. 2011 odvolání žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí úřadu práce ze dne 30. 8. 2011. Příkazem k úhradě ze dne 22. 11. 2011 vyplatil úřad práce žalobci mzdové nároky za měsíce květen a červen 2011.

[2] Žalobce podal dne 4. 1. 2012 další „žádost“ o uspokojení nároků na mzdu za měsíc červenec 2011 v částce 5 000 Kč a odstupné v částce 30 000 Kč. Rozhodnutím ze dne 10. 1. 2012 úřad práce tuto „žádost“ zamítl. S poukazem na § 5 odst. 1 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, konstatoval, že zaměstnanec může po uspokojení alespoň části uplatněných mzdových nároků uplatnit další mzdové nároky vůči témuž zaměstnavateli až po uplynutí 12 měsíců ode dne vydání příkazu k úhradě mzdových nároků. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání. Byl přesvědčen, že mzdové nároky za červenec 2011 uplatnil včas. Lhůta 12 měsíců v § 5 odst. 1 zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti je dle jeho názoru pouze lhůtou k vyplacení již uplatněných mzdových nároků, a nejednalo se tedy o důvod pro zamítnutí žádosti. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 5. 2013 odvolání žalobce zamítl.

[3] Žalobce se bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který ji dne 2. 8. 2013 odmítl, neboť se podle jeho názoru jednalo o věc civilního soudnictví. Věci se poté od září 2013 opakovaně zabývaly soudy v civilním soudnictví, včetně Nejvyššího soudu. Později zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl, že příslušné k rozhodování o věci jsou soudy ve správním soudnictví (usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 9. 2018, čj. Konf 15/2018-11, v právní moci od 4. 10. 2018). Žalobou se proto opětovně zabýval Městský soud v Praze, který zjistil, že je místně nepřislusný. Proto věc postoupil Krajskému soudu v Ostravě, který žalobu usnesením ze dne 22. 2. 2019, čj. 64 Ad 1/2019-271, odmítl pro opožděnost. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal kasační stížnost, které NSS vyhověl. Podle jeho názoru podal žalobce žalobu včas. Rozsudkem ze dne 27. 6. 2019, čj. 10 Ads 90/2019-31, proto NSS usnesení krajského soudu zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud poté napadené rozhodnutí žalovaného přezkoumal. V rozsudku ze dne 17. 9. 2019, který je předmětem nynější kasační stížnosti, dospěl k závěru, že „žádost“ podaná dne 4. 1. 2012 není samostatnou žádostí, nýbrž jen doplněním dřívější žádosti podané již dne 15. 9. 2011. Žádost ze dne 15. 9. 2011 správní orgány zcela přehlédly. Toto podání je třeba pokládat za žádost přesto, že ji žalobce současně podal též jako odvolání proti předcházejícímu rozhodnutí úřadu práce ze dne 30. 8. 2011 a o tomto odvolání žalovaný rozhodl. Každé podání je totiž třeba v souladu s § 37 odst. 2 správního řádu posuzovat podle jeho skutečného obsahu. Krajský soud podotkl, že podání žádosti dne 15. 9. 2011 předcházelo vydání příkazu k úhradě mzdových nároků dne 22. 11. 2011. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 5. 2013 i úřadu práce ze dne 10. 1. 2012 proto krajský soud zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Současně stanovil žalovanému povinnost zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku 42 026 Kč.

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní argumentuje zejména tím, že krajský soud nepřipustně rozšířil žalobcem uplatněné žalobní body. Krajský soud podání ze dne 15. 9. 2011 přiznal povahu, kterou nemělo a nepřikládal mu ji ani sám žalobce. Žalobce se do vydání rozsudku krajského soudu nikdy nevyjádřil v tom smyslu, že by podání ze dne 15. 9. 2011 považoval za novou žádost o uspokojení mzdových nároků. O tom svědčí mimo jiné skutečnost, že nikdy nepodal podnět k přijetí opatření proti nečinnosti úřadu práce ohledně rozhodnutí o takové žádosti. Žalobce navíc v podání ze dne 25. 10. 2011 uvedl, že proti rozhodnutí

pokračování

úřadu práce ze dne 30. 8. 2011 podal odvolání, které bere zcela zpět a navrhuje zastavení odvolacího řízení. Je tedy zřejmé, že ve skutečnosti žalobce podání ze dne 15. 9. 2011 za novou žádost nepovažoval. V průběhu správního řízení nebylo sporu o tom, že druhou žádost o uspokojení mzdových nároků žalobce podal až dne 4. 1. 2012. Soudní řízení je ovládáno dispoziční zásadou a bylo tedy na žalobci, aby v žalobě „nastavil referenční rámec“ přezkumu správních rozhodnutí. Krajský soud nemůže nahradit projev vůle žalobce ani rozvádět jeho žalobní argumentaci. Svým postupem v nynější věci krajský soud porušil roli nezávislého rozhodce sporu a nezachoval rovný přístup k účastníkům řízení.

[6] Stěžovatel je přesvědčen, že charakter podání ze dne 15. 9. 2011 vyhodnotily správní orgány správně. Přestože žalobce označil toto podání jako žádost, z obsahu podání jednoznačně vyplývá, že se jedná pouze o odvolání proti rozhodnutí úřadu práce ze dne 30. 8. 2011. Toto podání nesplňuje náležitosti žádosti dle § 6 zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti. Stěžovatel poznamenává, že zaměstnanec nemusí u úřadu práce uplatnit veškeré mzdové nároky, které má vůči zaměstnavateli. Zbytek může uplatnit v insolvenčním řízení. Proto pouhé sdělení o výši údajných pohledávek nepředstavuje bez dalšího novou žádost. Stěžovatel se nadto s tvrzeními žalobce v podání ze dne 15. 9. 2011 vypořádal v rozhodnutí o odvolání ze dne 26. 10. 2011. Krajský soud v rozsudku zcela účelově vyzdvihl některé pasáže podání.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[8] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Ze správního spisu NSS zjistil, že žalobce kromě žádosti ze dne 10. 8. 2011 o uspokojení mzdových nároků za měsíce květen a červen 2011 podal ještě další dvě podání označená jako žádost, a to dne 15. 9. 2011 a dne 4. 1. 2012. V obou podáních žalobce uplatnil nárok na mzdu a odstupné za měsíc červenec 2011. Tato podání se tedy týkají totožného nároku, liší se pouze co do vyčíslení nároku. Zatímco v podání ze dne 15. 9. 2011 žalobce nárok vyčísil v celkové výši 33 400 Kč, v podání ze dne 4. 1. 2012 požadoval částku ve výši 35 000 Kč.

[11] Krajský soud v napadeném rozsudku konkrétně uvedl, že mzdové nároky za měsíc červenec 2011 žalobce poprvé uplatnil již v žádosti podané dne 15. 9. 2011 a že podání ze dne 4. 1. 2012 je jen doplněním této žádosti, nikoliv novou, samostatnou žádostí. Je pravda, že žalobce žádost ze dne 15. 9. 2011 v původní žalobě z 16. 7. 2013 výslovně nezmiňuje. NSS však neshledal, že by v této konkrétní věci s ohledem na její specifika krajský soud vykročil z rozsahu žalobní argumentace, pokud na tuto skutečnost poukázal. Jedná se o objektivní skutečnost zachycenou ve správním spisu, která odpovídá žalobní argumentaci a je v souladu s tím, čeho se žalobce snažil podáním žaloby docílit. Argumentace žalobce v žalobě se týkala obecně uplatnění dalších mzdových nároků

v dodatečné žádosti. Žalobce usiluje o uspokojení mzdových nároků za měsíc červenec 2011 uplatněných dodatečně po podání žádosti o uspokojení mzdových nároků za měsíce květen a červen 2011 dne 10. 8. 2011. Žalobce se v žalobě výslovně zmiňuje o podání ze dne 4. 1. 2012, které obsahuje oproti podání ze září 2011 aktuálnější vyčíslení nároku. Z toho však nelze dovozovat, že podání učiněné dne 15. 9. 2011 nepokládá za žádost o uspokojení mzdových nároků za červenec 2011. Ani skutečnost, že s tímto podáním žalobce spojil také odvolání (které následně vzal zpět), nevylučuje, že chtěl žalobce současně podat také žádost, kterou je třeba posuzovat samostatně. Stěžovatel k posouzení celé kauzy přistupuje velmi formalisticky, pokud jádro sporu zakládá na skutečnosti, že žalobce požádal o uspokojení mzdových nároků za červenec 2011 až dne 4. 1. 2012, a přehlíží, že poprvé tento nárok žalobce uplatnil již v žádosti ze dne 15. 9. 2011.

[12] Stěžovatel rovněž zcela opomíjí další významné specifikum této věci, totiž že od září 2013 do října 2018 o žalobě rozhodovaly civilní soudy v řízení dle části páté občanského soudního řádu; toto řízení přitom není vůbec řízením přezkumným, ale naopak řízením nalézacím, kde soud může nahradit rozsudkem rozhodnutí správního orgánu (§ 250j o. s. ř.). Civilní soud není omezen rozsahem žaloby stejným způsobem jako správní soud žalobními body (§ 250f o. s. ř.), zcela jinak je nastavena koncentrace žalobních tvrzení (§ 250d o. s. ř.) atd. Třeba v tomto kontextu zdůraznit, že na žádost ze dne 15. 9. 2011 poprvé upozornil Nejvyšší soud ve svém v pořadí druhém rozhodnutí v nynější věci, totiž v rozsudku ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5865/2016. Nejvyšší soud na s. 10 tohoto rozsudku dospěl k závěru, že podání ze dne 15. 9. 2011 představuje žádost, kterou žalobce podal ještě před vydáním příkazu k úhradě mzdových nároků za měsíce květen a červen 2011 (k úhradě došlo až dne 22. 11. 2011). Na základě této skutečnosti dále dovodil, že podání ze dne 4. 1. 2012 je pouhým opakovaným uplatněním téhož nároku, který žalobce požadoval již v původní žádosti ze září 2011. Proto dle Nejvyššího soudu ani postup žalobce nebyl nepřipustným uplatněním dalších mzdových nároků ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti.

[13] NSS si je vědom, že později zvláštní senát v již shora cit. usnesení Konf 15/2018 dovodil, že civilní soudy nebyly věcně příslušné rozhodovat. To však rozhodně nemůže znamenat, že najednou se radikálně změní postavení žalobce: veškeré skutečnosti, které nalézací soudy během pěti let dovodily, ztrácejí na významu, a doslova ze dne na den se změní postavení účastníků řízení ze specifického nalézacího režimu dle části páté občanského soudního řádu do ryze přezkumného režimu soudního řádu správního. Při tomto výkladu totiž *ad absurdum* mohl žalobce jeden den určité nové argumenty snést, civilní soudy o nich mohly a musely rozhodnout, jen aby se následující den žalobce dostal v důsledku rozhodnutí zvláštního senátu do zcela jiného procesního režimu. V takovémto pojetí, k němuž vyzývá stěžovatel, by vlastně všechny argumenty, které zazněly během pětileté soudní ságy před civilními soudy, byly bezvýznamné a správní soudy by se musely soustředit toliko na to, co žalobce uvedl v žalobě podané v červenci 2013. Že by byl takovýto přístup zjevně protiústavní a zásadním způsobem porušující ochranu legitimního očekávání žalobce, snad netřeba rozvádět.

[14] NSS dále poznamenává, že argumentace krajského soudu v napadeném rozsudku nemohla být pro stěžovatele ani překvapivá, protože poprvé zazněla již v cit. rozsudku Nejvyššího soudu 21 Cdo 5865/2016.

pokračování

[15] NSS nadto souhlasí s krajským soudem, že podání ze dne 15. 9. 2011 má charakter žádosti. Na podání ze dne 4. 1. 2012, kterým stěžovatel uplatnil stejný mzdový nárok (viz bod [10]), bylo třeba nahlížet jako na doplnění této žádosti. Žalobce podání ze dne 15. 9. 2011 zřetelně označil jako žádost. V žádosti vyčísluje nároky (odstupné, plat za polovinu července 2011 a náhradu za dovolenou), které, jak vysvětluje, ještě nebyly v době podání první žádosti ze dne 10. 8. 2011 splatné. V závěru tohoto podání žalobce uvádí: „*Tuto žádost podávám zároveň jako odvolání k Ministerstvu práce a sociálních věcí* [...]“.

[16] Podle NSS z podání ze dne 15. 9. 2011 zřetelně vyplývá, že jeho smyslem bylo zejména dodatečně uplatnit mzdové nároky za červenec 2011. Správní orgány toto podání vyhodnotily pouze jako odvolání proti rozhodnutí ze dne 30. 8. 2011 o uspokojení mzdových nároků za květen a červen 2011, a to v rozporu s jeho jasným označením i obsahem. Žalobce proti přiznání mzdových nároků za květen a červen 2011 rozhodnutím ze dne 30. 8. 2011 nevznáší žádné konkrétní námitky, jeho podání se naopak týká dalších nároků za červenec 2011. Skutečnost, že žalobce současně podal také odvolání, nezbavuje podání charakteru žádosti, kterou je třeba se zabývat v samostatném řízení. NSS proto nemohl přisvědčit kasační námitce, že k tvrzením v žádosti ze dne 15. 9. 2011 se stěžovatel již vyjádřil v rozhodnutí o odvolání ze dne 26. 10. 2011. Z tohoto rozhodnutí nicméně vyplývá, že sám stěžovatel podání ze dne 15. 9. 2011 zjevně považoval vedle odvolání též za žádost, neboť zde podání označil za „*odvolání, resp. opožděnou žádost*“.

[17] NSS se dále nemohl ztotožnit ani s námitkou stěžovatele, že podání nemělo charakter žádosti, neboť nesplňuje všechny náležitosti žádosti dle § 6 zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti. Z podání je zjevné, že úmyslem žalobce bylo podat žádost o uspokojení mzdových nároků. Pokud podání neobsahovalo všechny povinné náležitosti žádosti, bylo povinností správních orgánů žalobce vyzvat k odstranění nedostatků žádosti dle § 45 odst. 2 správního řádu. V žádném případě však na základě této skutečnosti nelze bez dalšího uzavřít, že podání nemělo charakter žádosti. Tvrzení stěžovatele, že se jednalo o pouhé sdělení o vyčíslení nároků, které žalobce mohl uplatnit v insolvenčním řízení, je v přímém rozporu s obsahem podání.

[18] NSS proto s ohledem na vše výše uvedené uzavírá, že správní orgány pochybily, neboť při hodnocení žalobcových mzdových nároků za červenec 2011 nezohlednily žádost žalobce ze dne 15. 9. 2011, od které se odvíjel okamžik uplatnění nároku. NSS v této souvislosti poznamenává, že zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti neukládá zaměstnanci povinnost uplatnit veškeré mzdové nároky jedinou žádostí. Žádost ze dne 15. 9. 2011 podal žalobce v době před nabytím právní moci (dne 16. 9. 2011) usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 7. 2011 o odmítnutí insolvenčního návrhu na majetek zaměstnavatele žalobce (viz § 4 odst. 5 zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti, který stanoví lhůty pro uplatnění mzdových nároků). Současně žádost spadá do období před vydáním příkazu k úhradě mzdových nároků za květen a červen 2011 (dne 22. 11. 2011). Všechny výše uvedené skutečnosti měly správní orgány zohlednit při posouzení žalobcových mzdových nároků za červenec 2011.

[19] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce, kterému jako procesně úspěšné straně právo na náhradu nákladů řízení náleží, v řízení o kasační stížnosti neučinil žádný úkon a nevznikly mu ani žádné jiné náklady řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. března 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu