

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **J. Š.**, zast. Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2010, č. j. 10 Ca 250/2009 - 27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovené zástupkyni žalobce Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v částce 2400 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Úřad práce v Liberci (dále jen „úřad práce“) usnesením ze dne 18. 8. 2008, č. j. LBA-60/2008-2, přerušil podle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), řízení ve věci uspokojení splatných mzdových nároků žalobce nevyplacených mu zaměstnavatelem Krajským regionálním centrem Libereckého kraje. Jednalo se o mzdové nároky za měsíc prosinec 2007 ve výši 24 532 Kč, za měsíc leden 2008 ve výši 24 532 Kč a za měsíc únor 2008 ve výši 24 532 Kč, které žalobci podle jeho prohlášení nebyly vyplaceny jeho zaměstnavatelem. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že byl informován o tom, že proti žalobci bylo podáno

trestní oznámení, které je prošetřováno Policií České republiky. Dovozoval, že výsledek trestního řízení má ve vztahu k řízení správnímu charakter předběžné otázky, a do jejího vyřešení tudíž správní řízení přerušil.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 10. 2008, č. j. 2008/71118 - 424, podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil uvedené rozhodnutí úřadu práce. Konstatoval, že Krajský soud v Ústí nad Labem obdržel dne 8. 7. 2008 insolvenční návrh žalobce na majetek zaměstnavatele. Téhož dne požádal žalobce úřad práce o uspokojení mzdových nároků na měsíc prosinec 2007, leden a únor 2008, které mu zaměstnavatelem nebyly podle jeho prohlášení vyplaceny. Žalovaný poukázal na § 3 písm. c) zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele (dále též „zákon č. 118/2000 Sb."), podle kterého je pro účely tohoto zákona zaměstnavatel v platební neschopnosti, jestliže neuspokojil splatné mzdové nároky zaměstnanců, a to dnem následujícím po dni, kdy byl na něho podán insolvenční návrh u příslušného soudu v České republice. Platební neschopnost tak podle žalovaného nastala dnem 9. 7. 2008. Žalovaný dále poukázal na § 1a téhož zákona, podle kterého má zaměstnanec v rozsahu a za podmínek stanovených tímto zákonem právo na uspokojení splatných mzdových nároků nevyplacených mu jeho zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti. Vzhledem k tomu, že žalobce podal žádost o uspokojení mzdových nároků u úřadu práce již dne 8. 7. 2008, tedy v době, kdy zaměstnavatel nebyl ještě v platební neschopnosti, měla být podle názoru žalovaného jeho žádost o uspokojení mzdových nároků úřadem práce zamítnuta. Z výše uvedených důvodů žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 29. 1. 2009, č. j. 2 Cad 137/2008 - 10, žalobce osvobodil od soudních poplatků a ustanovil mu zástupkyni Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátku.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 20. 1. 2010, č. j. 10 Ca 250/2009 - 27, žalobu odmítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Soud se nejprve zabýval tím, zda je žaloba v daném případě přípustná. Podle soudu je žalobou napadeno rozhodnutí, kterým došlo ke zrušení procesního rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Rozhodnutím žalovaného tak nejsou žalobci ukládány žádné povinnosti, ani mu nezakládá žádná práva. Takové rozhodnutí nelze přezkoumávat soudem. Jedná se o procesní rozhodnutí podle § 70 písm. c) s. ř. s. Nejsou jím žalobci zakládána, měněna, rušena či závazně určována práva či povinnosti, nýbrž se jím pouze upravuje vedení řízení, a proto je ze soudního přezkumu vyloučeno. Soud uzavřel, že žaloba je nepřípustná, pročež ji podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen. „s. ř. s."), odmítl.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel") namítá nezákonnost usnesení soudu o odmítnutí žaloby. Vyjadřuje přesvědčení, že v daném případě nebylo na místě použití § 70 písm. c) s. ř. s. Pokud totiž úřad práce rozhodl o přerušení řízení, aniž by pro to byly splněny zákonné podmínky, a žalovaný, byť vyhověl odvolání stěžovatele, avšak zároveň proti smyslu podaného odvolání zavázal úřad práce, jak má rozhodnout ve věci, zasáhl stěžovatele na jeho právech. Jediným možným řešením vedoucím k nápravě stavu věci je podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel je přesvědčen, že

rozhodnutí správních orgánů mu zakládají právo na uspokojení nevyplacených mzdových nároků za měsíc prosinec 2007, leden a únor 2008, když doložil veškeré zákonem požadované doklady, a je tudíž nesporné, že mu mzdové nároky vznikly, avšak dosud mu nebyly zaměstnavatelem uhrazeny. Vznikly mu též povinnosti, například doplnit svá tvrzení jakožto žadatele o uspokojení mzdových nároků. Stěžovatel dále namítal, že žalovaný se v odůvodnění rozhodnutí nevypořádal s jeho odvolacími námitkami, ale učinil tak teprve ve vyjádření k žalobě. S ohledem na uvedené navrhoval, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2010, č. j. 10 Ca 250/2009 - 27, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti s názorem stěžovatele nesouhlasil. Znovu poukázal na § 1a a § 3 písm. c) zákona č. 118/2000 Sb., z nichž podle jeho názoru vyplývá, že stěžovateli nevznikl nárok na uspokojení mzdových nároků úřadem práce, neboť žádost uplatnil u úřadu práce ve stejný den, kdy podal na zaměstnavatele insolvenční návrh, tedy v době, kdy zaměstnavatel ještě nebyl v platební neschopnosti. Žalovaný má za to, že žaloba stěžovatele byla Městským soudem v Praze zcela oprávněně odmítnuta. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.“* V dalším rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, který je taktéž dostupný na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dovodil, že *„odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou ... a nezabýval se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže.“* Podle této judikatury se tak v dané věci nebylo možné zabývat stížnostními námitkami o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o odvolání a o řádném prokázání nároku na uspokojení nevyplacených mzdových nároků, takže Nejvyšší správní soud mohl posoudit pouze splnění zákonných podmínek pro odmítnutí žaloby Městským soudem v Praze.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že meritem věci je požadavek stěžovatele na zaplacení nevyplacených mzdových nároků. Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2003, č. j. 6 A 97/2002 - 26, publikované pod č. 17/2003 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, *„rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o odvolání proti rozhodnutí úřadu práce o mzdových nárocích žalobce podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Ochrana soukromých práv, byť byla předmětem řízení u správního orgánu, je zajištěna postupem podle § 244 a násl. o. s. ř. ve znění účinném po 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v občanském soudním řízení,*

a nikoliv ve správním soudnictví [§ 46 odst. 2 a § 68 písm. b) s. ř. s.].“ V této souvislosti je třeba poznamenat, že zmiňované rozhodnutí podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb. je rozhodnutím ve věci samé.

Podle názoru zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, vysloveném v usnesení ze dne 3. 11. 2009, č. j. Konf 84/2008 - 9, *„pravomoc soudu v občanském soudním řízení bude založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tj. zjistí, co je právem, nebo toto právo založí. To odpovídá smyslu zákonné úpravy a nezpochybněnému trendu dřívější doktríny a judikatury (obdobně srovnej např. usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 9. 2007, č. j. Konf 22/2006 - 8).*“ Řízení podle § 244 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění jeho pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), tedy počítá s novým projednání věci samé. V nyní posuzovaném případě nicméně úřad práce dosud nerozhodl ve věci samé, nýbrž o přerušení řízení. Žalovaný posléze jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Podle Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že správní orgány nerozhodovaly o věci samé. S ohledem na závěry uvedené ve zmiňovaném usnesení zvláštního senátu tak o žalobě stěžovatele rozhodují soudy ve správním soudnictví, neboť s ohledem na nemeritorní rozhodnutí správních orgánů nepřichází v úvahu postup podle § 244 a násl. o. s. ř.

V nyní posuzované věci žalovaný rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil rozhodnutí úřadu práce a věc mu vrátil k novému projednání, neboť byl dán důvod k zamítnutí žádosti stěžovatele. Proti následnému rozhodnutí úřadu práce jsou nadále přípustné řádné opravné prostředky na úrovni veřejné správy. To ostatně stanoví § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, podle kterého lze proti novému rozhodnutí podat odvolání. Tato možnost pak vyplývá i z § 81 odst. 1 téhož zákona.

Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodnutí žalovaného, ačkoliv vyslovuje závazný právní názor, nenaplňuje materiální znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., čímž postrádá hmotněprávní důsledky na sféru veřejných subjektivních práv a povinností (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 - 56, dostupný na www.nssoud.cz). Podle ustálené judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publikovaný pod č. 923/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) *„pojem ‚rozhodnutí‘ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.*“ Aby úkon správního orgánu byl přezkoumatelný v režimu § 65 odst. 1 s. ř. s., musí naplňovat znaky v tomto ustanovení uvedené. Nerozhoduje jeho označení. Ačkoliv je tedy úkon žalovaného označen jako „rozhodnutí“, nesplňuje jeho znaky po stránce materiální, neboť se netýká veřejných subjektivních práv a povinností. V takovém případě je třeba postupovat podle § 70 písm. a) s. ř. s., podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. K týmž právním závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 4 Ads 107/2010 – 70. Nelze tedy souhlasit se závěrem soudu prvního stupně, že žaloba byla nepřípustná z toho důvodu, že je napadeno procesní rozhodnutí [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Žaloba totiž byla nepřípustná proto, že se v ní stěžovatel domáhal přezkoumání úkonu, který je ze soudního přezkumu vyloučen, neboť se nejedná o rozhodnutí v materiálním smyslu [§ 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší

správní soud přesto zdůrazňuje, že i existence kompetenční výluky zakotvené v § 70 písm. a) s. ř. s. je důvodem pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dodává, že pokud úřad práce rozhodne (či již rozhodl) ve věci samé, má stěžovatel možnost se proti takovému rozhodnutí bránit žalobou v občanském soudním řízení podle § 244 a násl. o. s. ř.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkoumání. Návrh, kterým se stěžovatel domáhá přezkumu tohoto rozhodnutí, je nepřípustný, a soud prvního stupně jej proto podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. právem odmítl.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť stěžovatel ve věci nebyl úspěšný a žalovanému nevznikly náklady, které by přesahovaly jeho běžnou úřední činnost.

Stěžovateli byla ustanovena zástupkyně z řad advokátů, Mgr. Dagmar Rezková Dřímalová; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Ustanovené zástupkyni stěžovatele byla přiznána odměna a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti v celkové částce 2400 Kč [za jeden úkon právní služby ve výši 2100 Kč spočívající v písemném podání soudu ve věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a jeden režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy 2400 Kč]. Zástupkyni stěžovatele tedy bude vyplacena částka ve výši 2400 Kč z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. března 2011

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu