

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové 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, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2010, č. j. 10 Ca 251/2009 - 30,

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 Olomouci (dále jen „úřad práce“) vydal dne 28. 7. 2008 usnesení č. j. OLA-223/2008-INS, jímž podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušil řízení ve věci uspokojení splatných mzdových nároků žalobce nevyplacených mu zaměstnavatelem (Krajské regionální centrum Olomouckého kraje). Jednalo se o mzdové nároky za měsíc leden 2008 ve výši 24 532 Kč, za měsíc únor 2008 ve výši 24 532 Kč a za měsíc březen 2008 ve výši 24 532 Kč, které žalobci dle jeho prohlášení nebyly vyplaceny jeho zaměstnavatelem. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že podal na žalobce dne

4. 7. 2008 Policii ČR v Ostravě oznámení o podezření ze spáchání trestného činu, konkrétně o snahu žalobce podvodem získat finanční prostředky státu. 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 20. 10. 2008, č. j. 2008/60261 - 424, podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) zrušil uvedené rozhodnutí úřadu práce. Konstatoval, že Krajský soud v Ostravě obdržel dne 8. 7. 2008 insolvenční návrh žalobce na majetek zaměstnavatele. Téhož dne žalobce požádal úřad práce o uspokojení mzdových nároků na měsíc leden, únor a březen 2008, které mu zaměstnavatelem nebyly dle 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. 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 7. 1. 2010, č. j. 10 Ca 251/2009 - 30, žalobu odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen. „s. ř. s.“). Zdůraznil, že se nejprve z úřední povinnosti zabýval zjištěním, zda je žaloba v daném případě přípustná, když je jí napadáno rozhodnutí, kterým bylo zrušeno předchozí správním orgánem prvního stupně vydané rozhodnutí o přerušení řízení do doby vyřešení předběžné otázky, tedy rozhodnutí, jímž došlo ke zrušení procesního rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Podle názoru městského soudu rozhodnutím žalovaného nejsou žalobci ukládány žádné povinnosti, ani mu takové rozhodnutí nezakládá žádná práva či povinnosti. Takové rozhodnutí, které není rozhodnutím o právu či povinnosti žalobce a které nemá charakter správního rozhodnutí, jež by jej mohlo krátit na jeho právech, nelze přezkoumávat soudem. Jedná se o procesní rozhodnutí, jímž nejsou žalobci zakládána, měněna, rušena či závazně určována práva či povinnosti, neboť se jím pouze upravuje vedení řízení, a proto je toto rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučeno [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Jediným možným postupem v dané věci je pak odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel“) tvrdí nezákonnost usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby a dovolává se tak důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Vyjadřuje přesvědčení, že v daném případě není usnesení úřadu práce v kontextu s rozhodnutím žalovaného o odvolání žalobce, úkonem správního orgánu, jímž mu nejsou ukládány žádné povinnosti, ani mu takové rozhodnutí nezakládá žádná práva či povinnosti a že jde tudíž jen o rozhodnutí,

jímž se toliko upravuje vedení řízení. Má za to, že o takový úkon se nejedná a nebylo tudíž na místě použití ustanovení § 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 formálně vyhověl odvolání stěžovatele, avšak zároveň proti smyslu podaného odvolání zavázal úřad práce, jak má rozhodnout ve věci (tj. žádost stěžovatele o uspokojení mzdových nároků zamítnout), poškodil tím stěžovatele na jeho právech. Jediným možným řešením, vedoucím k nápravě stavu věci, bylo podle stěžovatele podání žaloby proti takovému rozhodnutí žalovaného. Je přesvědčen, že usnesení správních orgánů obou stupňů „mu zakládá právo na uspokojení nevyplacených mzdových nároků za měsíce leden až březen 2008 (když stěžovatel doložil veškeré zákonem požadované doklady a je tudíž nesporné, že mu mzdové nároky vznikly, avšak dosud mu nebyly zaměstnavatelem uhrazeny), vznikly mu též povinnosti, např. doplnit svá tvrzení jakožto žadatele o uspokojení mzdových nároků.“ S ohledem na uvedené navrhoval, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2010, č. j. 10 Ca 251/2009 – 30, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti s názorem stěžovatele nesouhlasil. Znovu poukázal na ustanovení § 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 tak má za to, že žaloba stěžovatele byla městským soudem zcela oprávněně odmítnuta. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, 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 důvody a rozsahem kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti a které by jej opravňovaly se od uplatněného důvodu kasační stížnosti, tedy namítané nezákonnosti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby, odchýlit. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl k závěr, že není důvodná.

Nejvyšší správní soud byl nejprve postaven před vyřešení otázky, zda rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí úřadu práce o mzdových nárocích žalobce podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., je rozhodnutím správního orgánu ve věci soukromoprávní či veřejnoprávní. Zjistil, že před obdobnou otázku byly již soudy ve správním soudnictví postaveny, když např. Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 1. 4. 2003, č. j. 6 A 97/2002 - 26, publikovaném pod č. Sb. NSS 17/2003, vyslovil, že *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 posuzované věci se sice jedná o řízení ve věci mzdových nároků podle zákona č. 118/2000 Sb., jehož posouzení náleží soudům v občanském soudním řízení podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění jeho pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř."), které však v rámci správního řízení nebylo dosud završeno vydáním rozhodnutím o věci samé. Žalobce se domáhá soudního přezkumu rozhodnutí, v případě správního orgánu prvního stupně procesního charakteru a v případě rozhodnutí žalovaného rozhodnutí nikoliv konečného (bylo jím rozhodnuto o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí procesnímu). K otázce přezkumu rozhodnutí procesního charakteru vydaných v souvislosti s rozhodováním ve věci soukromoprávní, se vyjádřil zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů v usnesení ze dne 3. 11. 2009, č. j. Konf 84/2008 – 9, v němž vyslovil, *že pravomoc soudů v občanském soudním řízení je pro tyto věci založena v § 7 odst. 2 o. s. ř., který stanoví, že spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a z obchodních vztahů, o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení za podmínek uvedených v části páté o. s. ř.*

Základním obecným ustanovením části páté o. s. ř. je § 244, který určuje podmínky, za nichž může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení; tedy v případě, kdy 1. správní orgán rozhodl podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, který vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a z obchodních vztahů, a 2. rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci.

Zvláštní senát označil za rozhodující zejména uchopení podmínky první; totiž zodpovězení otázky, co je to *„rozhodnutí o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů"* a zda to je např. i případ, kdy správní orgán z procesních důvodů zastaví řízení ve věci, která před něj patří (pro neodstranění nedostatků návrhu) a záležitostí se věcně vůbec nezabývá, resp. kdy rozhodne o tom, že určitý subjekt není účastníkem daného řízení.

Z textace § 244 o. s. ř. plyne, že soud znovu projedná tutéž věc *(„spor nebo jinou právní věc vyplývající ze soukromoprávních vztahů");* v posuzovaném případě by pak proto soud nerozhodoval o otázce vlastního uspokojení splatných mzdových nároků stěžovatele nevyplacených mu zaměstnavatelem, ale musel by rozhodnout pouze o tom, zda výše uvedené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. *K tomu, aby si soud za daných okolností k rozhodnutí mohl předsevzít rozhodnutí věci in merito, by chyběla podmínka vymezená v § 244 o. s. ř., tj. že správní orgán o sporu (in merito) již rozhodl. V této souvislosti je třeba připomenout i smysl zákonné úpravy: převedení soukromoprávních věcí do jurisdikce správních orgánů zákony provádějí mimo jiné i proto, aby obecné soudy byly odbřemeněny od rozhodování věcí rutinních či naopak úzce specializovaných. Ke zmaření tohoto záměru by pak stačilo, aby se správní orgán jednoduše odmítl věcí zabývat, a to buď zcela nebo nap. ve vztahu ke konkrétním subjektům tvrdícímu, že je účastníkem řízení. Při chápání takového odmítnutí pravomoci jako věci „soukromoprávní" by byla založena pravomoc civilního soudu věc vyřešit meritorně, a to i za situace, kdy řízení o věci samé před správním orgánem zatím vůbec neproběhlo. I z tohoto důvodu takové denegatio správní jurisdikce patří před správní soud, který má posoudit jeho zákonnost.*

Zvláštní senát proto za správný označil závěr, *že 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).*

Aby bylo možno vyslovené právní názory aplikovat na projednávanou věc, musel Nejvyšší správní soud vyřešit otázku, jestli i úkon žalovaného, jímž bylo podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o přerušení řízení do doby vyřešení předběžné otázky, je rozhodnutím takového charakteru, které je ze soudního přezkumu vyloučeno. Soudy ve správním soudnictví totiž nepřezkoumávají každé rozhodnutí správního orgánu [§ 68 písm. e) s. ř. s.]. Z přezkoumávání jsou vyloučena rozhodnutí, na která dopadají kompetenční výluky obsažené v § 70 s. ř. s. Mezi ně náleží podle písmene a) téhož zákonného ustanovení úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími a podle písm. c) téhož ustanovení, rozhodnutí, kterými se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

Jak již Nejvyšší správní soud dříve judikoval, přerušení řízení je v praxi správních soudů považováno za úkon správního orgánu, jímž se toliko upravuje vedení řízení. Na tom nic nemění skutečnost, že ve správním řízení lze podat proti rozhodnutí o přerušení řízení odvolání a stěžovatel této možnosti v dané věci využil. Judikatura však dosud nezaujala stanovisko, jak je tomu u rozhodnutí, kdy žalovaný zrušil k odvolání žalobce rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o přerušení řízení, které není ve správním řízení konečné. Vyřešení této otázky bylo navíc komplikováno tím, že žalovaný – nad rámec mezí stěžovatelova odvolání – vyslovil současně závazný právní názor, jak má správní orgán v dalším řízení rozhodnout v meritu věci.

Nejvyšší správní soud shodně s Městským soudem v Praze dospěl k závěru, že kompetenční výluka soudního přezkumu je dána i v případě rozhodnutí žalovaného, nikoliv však, jak se mylně domnívá městský soud, podle písm. c) § 70 s. ř. s., ale podle písm. a) téhož ustanovení.

Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Pod pojem rozhodnutí je nutno ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. chápat jen taková rozhodnutí (úkony správního orgánu), jimiž se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti.

Citovaná ustanovení mají za cíl v intencích vymezených článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod omezit přístup k soudu v případech, kdy akt veřejné správy, byť formálně označený jako rozhodnutí, nikterak nezasahuje do právní sféry účastníka správního řízení, jemuž závazně neurčuje práva ani povinnosti.

Soudnímu přezkumu tedy nepodléhají veškerá rozhodnutí (úkony) správních orgánů, ale pouze ta, jež zasahují do subjektivních práv účastníka řízení a do jeho hmotněprávní pozice, resp., která jsou způsobilá porušit subjektivní práva účastníka řízení.

V posuzovaném případě rozhodnutí žalovaného, jímž bylo toliko zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o přerušení řízení do doby vyřešení předběžné otázky, nepředstavuje žádný zásah do subjektivních práv stěžovatele či do jeho hmotněprávní pozice, neboť z tohoto aktu, byť formálně označeného jako rozhodnutí, stěžovateli neplynou žádné povinnosti, ani v důsledku jeho vydání stěžovatel neztrácí žádná práva.

Tohoto charakteru nepozbylo rozhodnutí žalovaného ani v důsledku jím nad rámec předmětu řízení vysloveného právního názoru k meritu věci, neboť pro případ, že podle takto vysloveného názoru úřad práce rozhodne (či již rozhodl), má žalobce možnost se proti takovému rozhodnutí bránit žalobou v občanském soudním řízení, pokud správní orgán rozhodne věcně o sporu, tak jak to vyložil zvláštní senát Nejvyššího správního soudu z řízení dle zákona č. 131/2002 Sb., ve výše již citovaném usnesení ze dne 3. 11. 2009, č. j. Konf 84/2008 – 9.

Nejvyšší správní soud uzavírá, 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 Sb. NSS) „*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. 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, www.nssoud.cz. Nelze tedy souhlasit se závěrem Městského soudu v Praze, že žaloba nebyla přípustná z toho důvodu, že jí bylo napadeno rozhodnutí upravující vedení řízení (§ 70 písm. c) s. ř. s.). Žaloba totiž byla nepřípustná proto, že se v ní stěžovatel domáhal přezkoumání úkonu, který je ze soudního přezkumu vyloučeno, neboť se nejedná o rozhodnutí v materiálním smyslu (§ 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.). Také existence kompetenční výluky zakotvené v § 70 písm. a) s. ř. s. je však důvodem pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., takže Městský soud v Praze nepochybil, když takto v dané věci postupoval.

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.

Odměna zástupkyni stěžovatele Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové, advokátce, která mu byla k jeho žádosti ustanovena usnesením Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2009, č. j. 2 Cad 138/2008 - 9, byla stanovena za jeden úkon právní služby, tj. písemné podání soudu ve věci samé (kasační stížnost ze dne 18. 2. 2010) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“). Za výše uvedený úkon tak náleží zástupkyni stěžovatele odměna ve výši 2100 Kč podle § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu a dále režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Ustanovená zástupkyně v přípise ze dne 28. 1. 2011 uvedla, že není plátcem daně z přidané hodnoty, proto se její odměna o DPH nezvyšuje a ustanovené zástupkyni se tak přiznává náhrada nákladů řízení v celkové výši 2400 Kč. Uvedená částka bude zástupkyni stěžovatele vyplacena do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

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

V Brně dne 28. února 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu