

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové 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 27. 11. 2009, č. j. 10 Ca 252/2009 - 31,

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 Pardubicích usnesením ze dne 21. 7. 2008, č. j. 6786/08/Ha, přerušil řízení ve věci uspokojení mzdových nároků žalobce za měsíce leden až březen 2008 nevyplacených mu zaměstnavatelem Krajským regionálním centrem Pardubického kraje, a to do doby skončení řízení o předběžné otázce, které probíhá před orgány činnými v trestním řízení.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 10. 2008, č. j. 2008/59740 - 424, podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu uvedené usnesení úřadu práce zrušil a věc vrátil správnímu orgánu

prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. V rozhodnutí o odvolání žalovaný uvedl, že Krajský soud v Hradci Králové, pobočka Pardubice obdržel dne 8. 7. 2008 insolvenční návrh žalobce na majetek jeho zaměstnavatele. Téhož dne požádal žalobce úřad práce o uspokojení mzdových nároků na měsíc leden až březen 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, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 118/2000 Sb."). Podle něho je 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 proto 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 jeho zaměstnavatel nebyl ještě v platební neschopnosti, měla být podle názoru žalovaného jeho žádost o uspokojení mzdových nároků úřadem práce zamítnuta. Z uvedených důvodů žalovaný rozhodnutí úřadu práce zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 27. 11. 2009, č. j. 10 Ca 252/2009 - 31, žalobu napadající rozhodnutí žalovaného odmítl. 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 nejsou žalobci ukládány žádné povinnosti ani se mu jím nezakládají žádná práva. Jedná se tak pouze o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení a které je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Soud uzavřel, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného není přípustná, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel") namítl nezákonnost usnesení soudu o odmítnutí žaloby, neboť v daném případě nebylo na místě použití § 70 písm. c) s. ř. s. Úřad práce totiž rozhodl o přerušení řízení, aniž by pro to byly splněny zákonné podmínky. Žalovaný pak proti smyslu podaného odvolání zavázal úřad práce, jak má rozhodnout ve věci samé. Tím bylo zasaženo do jeho práv a jediným možným řešením vedoucím k nápravě tohoto stavu je podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Navíc usnesením úřadu práce v kontextu s rozhodnutím žalovaného bylo založeno jeho právo na uspokojení mzdových nároků za leden až březen 2008, které doložil požadovanými doklady. Těmito rozhodnutími pak byly založeny i jeho povinnosti spočívající kupříkladu v doplnění svých tvrzení jakožto žadatele o uspokojení mzdových nároků. Stěžovatel dále namítl, že žalovaný se v odůvodnění rozhodnutí nevypořádal s jeho odvolacími námitkami a učinil tak až ve vyjádření k žalobě. S ohledem na uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2009, č. j. 10 Ca 252/2009 - 31, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na § 1a a § 3 písm. c) zákona č. 118/2000 Sb., z nichž podle něho vyplývá, že stěžovateli nevznikl nárok na uspokojení mzdových nároků, neboť žádost uplatnil ve stejný den, kdy podal na zaměstnavatele insolvenční návrh a ten tak ještě nebyl v platební neschopnosti. Dále podle žalovaného

byla žaloba oprávněně odmítnuta. S ohledem na to 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., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 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, publikovaného pod č. 625/2005 Sb. NSS *„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 ... a nezabýval-li 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 krajským soudem.

Nejvyšší správní soud dále 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, publikovaného pod č. Sb. NSS 17/2003, *„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 tomto judikátu zmíněné rozhodnutí podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb. je přitom rozhodnutím ve věci samé.

Podle názoru zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který byl vysloven v usnesení ze dne 3. 11. 2009, č. j. Konf 84/2008 - 9, www.nssoud.cz, platí, 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).“*. Řízení podle § 244 a násl. občanského soudního řádu tedy počítá s novým projednáním 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 tak zřejmé, že správní orgány dosud nerozhodovaly o věci samé. Proto o žalobou

napadeném rozhodnutí musí rozhodovat soudy ve správním soudnictví, neboť s ohledem na nemeritorní rozhodnutí správních orgánů ještě nepřichází v úvahu postup podle § 244 a násl. občanského soudního řádu.

V nyní posuzované věci žalovaný rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil procesní rozhodnutí úřadu práce a věc mu vrátil k novému projednání, neboť byl dán důvod k zamítnutí stěžovatelovy žádosti. Proti následnému rozhodnutí úřadu práce jsou však 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 správního řádu.

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 Sb. NSS) „p*ojem „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.

K tomu 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. občanského soudního řádu, jak vyplývá ze zmíněného judikátu zvláštního senátu.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť stěžovatel ve věci nebyl úspěšný a žalovanému nevznikly náklady, které by přesahovaly jeho běžnou úřední činnost.

Stěžovateli byla usnesením Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2009, č. j. 2 Cad 138/2008 - 9, ustanovena zástupcem advokátka Mgr. Dagmar Rezková Dřímalová. Ta je oprávněna zastupovat stěžovatele také v řízení o kasační stížnosti (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, č. j. 1 Afs 120/2006 - 117, publikované pod č. 1460/2008 Sb. NSS). V takovém případě hradí odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů stát (srov. § 35 odst. 8 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto v souladu s požadavky advokátky určil její odměnu částkou 2100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v písemném podání soudu ve věci samé (kasační stížnost ze dne 28. 12. 2009) 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 dále jí přiznal jeden režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů činí 2400 Kč. Zástupkyni stěžovatele bude tato částka vyplacena 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 24. března 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu