

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 1. 12. 2010, č. j. 10 Ca 254/2009 - 24,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2010, č. j. 10 Ca 254/2009 - 24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Úřad práce ve Zlíně rozhodnutím ze dne 23. 7. 2008, č. j. ZLA-38/2008, podle § 9 odst. 6 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 118/2000 Sb."), zamítl žádost žalobce ze dne 9. 7. 2008 o uspokojení mzdových nároků, které mu nevyplatil jeho zaměstnavatel Krajské regionální centrum Zlínského kraje. V odůvodnění úřad práce poukázal na § 1 ve spojení s § 3 písm. c) zákona č. 118/2000 Sb., podle nichž je zaměstnavatel v platební neschopnosti dnem následujícím po dni, kdy byl na něho podán insolvenční návrh u soudu. Úřad práce u příslušného soudu zjistil, že na žadatelova zaměstnavatele nebylo ke dni podání žádosti žalobce zahájeno insolvenční řízení a dospěl proto k závěru, že není pro účely uspokojení mzdových nároků v platební neschopnosti. Proto žádost zamítl.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 11. 2008, č. j. 2008/62994 - 424, podle § 92 odst. 1 právního řádu zamítl odvolání žalobce jako opožděné. Konstatoval, že napadené

rozhodnutí úřadu práce žalobce převzal dne 29. 7. 2008. Lhůta pro podání odvolání, o které byl odvolatel v rozhodnutí poučen, začala plynout dnem 30. 7. 2008 a posledním dnem pro podání odvolání byla středa 13. 8. 2008. Odvolání žalobce bylo podle zjištění žalovaného k poštovní přepravě předáno až dne 21. 8. 2008, tedy po zákonem stanovené odvolací lhůtě.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 1. 12. 2010, č. j. 10 Ca 254/2009 - 24, žalobu napadající rozhodnutí žalovaného odmítl. Podle soudu se žalobce domáhá přezkoumání rozhodnutí o jeho mzdových nárocích. Je přitom nepochybné, že mzdové nároky podle zákona č. 118/2000 Sb., byť o nich rozhoduje správní orgán podle správního řádu, jsou součástí pracovních vztahů, tedy vztahů soukromoprávních. Podle § 68 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen. „s. ř. s.“) je žaloba nepřípustná také tehdy, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Soud postupoval ve smyslu § 46 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud návrh odmítne také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Soud žalobce poučil, že musí podat novou žalobu podle § 244 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), u obecného soudu účastníka, na jehož návrh bylo řízení před správním orgánem zahájeno, ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) ve stanovené lhůtě kasační stížnost. V ní vyjádřil nesouhlas se závěry soudu, podle nichž není k projednávání věcně příslušný, neboť se jedná o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci. Podle stěžovatele měl soud o žalobě věcně rozhodnout, neboť rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím, jež naplňuje znaky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Dovolával se důvodů kasační stížnosti uvedených v ustanovení § 103 odst. 1, písm. a) a písm. e) s. ř. s. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2010, č. j. 10 Ca 254/2009 - 24, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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.

Kasační stížnost je 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*.“. Podle dalších judikatorních závěrů „*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*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, dostupný na

www.nssoud.cz). Na základě uvedeného je třeba předně uvést, že stěžovatel v kasační stížnosti pouze vyjadřuje obecný nesouhlas s vyslovenými právními závěry Městského soudu v Praze. Nepředkládá však v tomto směru žádnou argumentaci, kterou by zaujaté závěry soudu popíral. Z odůvodnění napadeného usnesení vyplývá, že soud žalobu odmítl, neboť rozhodnutí žalovaného o mzdových nárocích podle zákona č. 118/2000 Sb. je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, o němž má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř.

Úlohou Nejvyššího správního soudu v této věci je tedy posoudit, zda rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí úřadu práce o mzdových nárocích podle zákona č. 118/2000 Sb. je rozhodnutím správního orgánu ve věci soukromoprávní nebo veřejnoprávní. Touto otázkou se přitom již Nejvyšší správní soud zabýval v usnesení ze dne 1. 4. 2003, č. j. 6 A 97/2002 - 26, publikovaném pod č. 17/2003 Sb. NSS. V něm dospěl k závěru, že *„považuje za 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. Nejvyšší správní soud tedy musí vycházet z § 68 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení žaloba (proti rozhodnutí správního orgánu) je nepřípustná také tehdy, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu. Podle § 46 odst. 2 s. ř. s. soud (ve správním soudnictví) návrh odmítne také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci.“*. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje, nicméně je přesvědčen, že jej nelze aplikovat na projednávanou věc. Městský soud v Praze totiž vycházel pouze z charakteru rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo nepochybně rozhodnutím o věci samé, aniž by však zvážil, zda a jak se výše vyslovená zásada uplatní na rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání pro opožděnost.

Nejvyšší správní soud na tomto místě poukazuje na závěry zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který v usnesení ze dne 3. 11. 2009, č. j. Konf 84/2008 – 9, vyslovil, že *„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.*

Rozhodující je v souvislosti s posuzovanou věcí 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 restitučního nároku, ale musel by rozhodnout pouze o tom, zda mělo či nemělo proběhnout správní řízení ve vztahu k žalobci. 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 např. ve vztahu ke konkrétnímu subjektu, 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 považuje 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, čj. Konf 22/2006 - 8). Konkretizováno na posuzovanou věc to tedy znamená, že rozhodnutí Ministerstva zemědělství České republiky, Pozemkového úřadu Zlín, resp. Ministerstva zemědělství České republiky, Ústředního pozemkového úřadu, jimiž bylo určeno, že obchodní společnost SPUR a. s. není účastníkem řízení o zmiňovaném restitučním nároku, takže ve vztahu k tomuto subjektu se fakticky odmítly věcí zabývat, by měl přezkoumat správní, nikoli civilní soud.

Vzhledem k výše uvedenému zvláštní senát vyslovil podle ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., že rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu, o restitučním nároku (resp. o otázce účastenství ve správním řízení), náleží soudu ve správním soudnictví."

Z výše uvedených závěrů „konfliktního senátu" je zřejmé, že soudům v občanském soudním řízení náleží o věci rozhodovat, až poté, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů a jeho rozhodnutí je pravomocné. Řešení procesních otázek, kdy především půjde o situace, že se z nějakého důvodu správní orgán, ať již prvého či druhého stupně odmítne věc projednat (konfliktní senát se v uvedeném rozhodnutí zabýval otázkou účastenství ve správním řízení), však podle jeho názoru náleží soudům ve správním soudnictvím.

V posuzované věci žalovaný zamítl odvolání stěžovatele pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu. Opožděnost či včasnost podání je procesní otázka. Odvolání stěžovatele tedy bylo zamítnuto z procesního důvodu a žalovaný se meritem věci (odůvodněností mzdových nároků stěžovatele, které mu nevyplatil jeho zaměstnavatel Krajské regionální centrum Zlínského kraje) vůbec nezabýval. Nejvyšší správní soud tak má za to, že rozhodnutí žalovaného se týká pouze procesní otázky, kterou je včasnost stěžovatelova odvolání proti rozhodnutí úřadu práce. Z tohoto důvodu podle zmíněného rozhodnutí konfliktního senátu sp. zn. Konf 84/2008, již nejde o přezkum rozhodnutí o

věci samé (o vlastním nároku), byť ten vyplývá ze soukromoprávních vztahů, ale o přezkum rozhodnutí týkající se procesní otázky náležející do pravomoci soudů ve správním soudnictví.

Výše uvedený závěr je podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba zaujmout také s ohledem na ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř., podle kterého *je žaloba nepřípustná, jestliže žalobce nevyužil v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky nebo jestliže jím uplatněné řádné opravné prostředky nebyly správním orgánem pro opožděnost projednány*. V posuzované věci, jak již bylo několikrát uvedeno, žalovaný odvolání žalobce zamítl pro opožděnost, nezabýval se tak námitkami stěžovatele uvedenými v odvolání, tj. neprojednal ve smyslu § 247 odst. 2 o. s. ř. pro opožděnost řádný opravný prostředek (odvolání) stěžovatele. Pokud by Nejvyšší správní soud potvrdil závěr Městského soudu v Praze, který žalobu shledal nepřípustnou s tím, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu a jeho přezkum proto nenáleží soudům ve správním soudnictví, a stěžovatel by se řídil poučením uvedeným v napadeném usnesení Městského soudu v Praze a podal by ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení žalobu u příslušného soudu v občanském soudním řízení, pak by s ohledem na výše citované ustanovení občanského soudního řádu musela být žaloba bez dalšího civilním soudem odmítnuta pro nepřípustnost podle § 250g odst. 1 písm. c) o. s. ř. a soud by se jí nemohl zabývat ani za situace, kdy by bylo zřejmé, že odvolání opožděné podané nebylo. Otázka správnosti posouzení včasnosti stěžovatelova odvolání žalovaným by tak nebyla vůbec soudně přezkoumána, čímž by došlo k nepřípustnému zkrácení stěžovatelova práva na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy zakotveného v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle názoru Nejvyššího správního soudu jediným orgánem, který je oprávněn otázku včasnosti podaného odvolání posoudit je tak příslušný správní soud, zde Městský soud v Praze.

Nejvyšší správní soud tak s ohledem na shora uvedené konstatuje, že Městský soud v Praze pochybil, pokud žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl s tím, že je ve větvi správního soudnictví nepřípustná. V dalším řízení bude Městský soud v Praze vycházet z právního názoru, že rozhodnutí žalovaného podléhá přezkumu ve správním soudnictví, neboť neřeší věc vyplývající bezprostředně ze soukromoprávních vztahů, ale dotýká se pouze posouzení otázky včasnosti odvolání stěžovatele proti rozhodnutí úřadu práce. Městský soud tedy tuto otázku přezkoumá, tj. posoudí zda stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí úřadu práce bylo podáno včas či nikoliv a o žalobě podle výsledku svého posouzení rozhodne.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížností napadené usnesení Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Městský soud v Praze bude postupovat v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 11. května 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu