

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Jaroslava Vlašína 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 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2012, č. j. 11 Ad 12/2011 – 31,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2012, č. j. 11 Ad 12/2011 – 31, **se zrušuje.**

II. Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 26. 4. 2011, č. j. 2011/28610-422, **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 26. 4. 2011, č. j. 2011/28610-422.

IV. Zástupkyni žalobce Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové, advokátce, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 4. 2011, č. j. 2011/28610-422, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce Brno – město (dále též „správní orgán

prvního stupně“) ze dne 22. 2. 2011, č. j. BMA-59/2008, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, vydaným ve věci uspokojení splatných mzdových nároků žalobce jako zaměstnance, nevyplacených mu Krajským regionálním centrem Jihomoravského kraje, se sídlem Josefská 602/15, Brno, jako zaměstnavatelem, byla podle § 9 odst. 6 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon č. 118/2000 Sb.“), zamítnuta žádost žalobce o uspokojení mzdových nároků za měsíce prosinec 2007, leden 2008 a únor 2008. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že pracovní smlouva ani manažerská smlouva jako její příloha, které byly žalobcem správním orgánům předloženy, neprokazují trvání pracovního poměru u zaměstnavatele v období prosince 2007 až února 2008, když podpis na manažerské smlouvě označila osoba, která měla tuto za zaměstnavatele podepsat, za falzum, a pracovní smlouva byla žalobcem podepsána jak na straně zaměstnance, tak i na straně zaměstnavatele. Podle sdělení příslušného orgánu sociálního zabezpečení mimoto zaměstnavatel nebyl zaevidován do rejstříku malých organizací z důvodu neúplné přihlášky; žalovaný dospěl k závěru, že tato přihláška byla podána účelově, v souvislosti se žádostí o uspokojení mzdových nároků. Žalobce se mimoto již od 7. 2. 2008, tedy v podstatné části období, za které požaduje uspokojení svých mzdových nároků, nacházel ve vazební věznici.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou ze dne 24. 5. 2011, ve které navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce poukázal na skutečnost, že žalobu podává v souvislosti s odmítnutím žaloby správním soudem podle § 82 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“).

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 1. 2012, č. j. 11 Ad 12/2011 – 31, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku městský soud poukázal na § 71 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a uvedl, že žaloba je na samé hranici, která ještě umožňuje soudu přezkum napadeného rozhodnutí. Dospěl k závěru, že žalobce dostatečně určitě a věrohodně neprokázal vznik nároku na vyplacení mzdových nároků nevyplacených zaměstnavatelem. Rovněž námitku, že správní orgány porušily základní zásady správního řízení, městský soud vyhodnotil jako nedůvodnou. Uzavřel, že nebyly shledány důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a nebyly zjištěny skutečnosti svědčící o závěru, že by žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalobce (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností ze dne 31. 1. 2012, ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Podáním ze dne 16. 3. 2012 stěžovatel požádal o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti.

Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Ads 44/2012 – 25, byl stěžovatel zcela osvobozen od soudních poplatků a současně soud ustanovil zástupkyní stěžovatele pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátku.

Žalovaný přípisem ze dne 20. 3. 2012 soudu sdělil, že se ke kasační stížnosti nevyjádří, neboť tato postrádá skutkové a právní důvody, které stěžovatele k jejímu podání vedly.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 16. 5. 2012 stěžovatel uvedl, že kasační stížnost podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a navrhuje vedle napadeného rozsudku rovněž zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Vyjádřil přesvědčení, že pokud městský soud shledal žalobu jako velmi obecnou, neobsahující vymezení skutkových a právních důvodů, v nichž stěžovatel jako žalobce spatřuje nesprávnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného, měl postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a vyzvat jej k odstranění vad žaloby. Stěžovatel podle svého přesvědčení prokázal vznik svého nároku na vyplacení mzdových nároků ze strany svého zaměstnavatele, přičemž otázka vzniku pracovněprávního vztahu měla být správními orgány řešena jako tzv. předběžná otázka.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popřípadě je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen. Podle písm. b) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“* Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. *„je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti; to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné.“*

Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. *„je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.“*

Jak vyplývá z citovaných ustanovení, v řízení o kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. zásadně vázán jejím rozsahem, jakož i důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. To však neplatí, pokud bylo řízení před krajským (městským) soudem zatíženo některým ze závažných případů porušení procesních předpisů, když v takovém případě je Nejvyššímu správnímu soudu zákonem uloženo napadené rozhodnutí krajského (městského) soudu zrušit z úřední povinnosti *(ex officio).* Jedním z takových případů je zmatečnost řízení před krajským (městským) soudem ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., *„spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.“*

Dříve než se Nejvyšší správní soud mohl zabývat samotnou hmotněprávní podstatou věci, byl tedy povinen zkoumat dodržení základních procesních pravidel při vydání kasační stížností napadeného rozsudku. Dospěl přitom k závěru, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je zatížen vadou podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, tedy i přesto, že tato vada nebyla v kasační stížnosti namítána. Řízení před městským soudem, které vedlo k vydání napadeného rozsudku, bylo zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť chyběly podmínky řízení. V předmětné věci totiž není vůbec dána pravomoc soudů ve správním soudnictví, nýbrž k projednání a rozhodnutí věci jsou věcně příslušné výhradně soudy v občanském soudním řízení.

Podle § 2 s. ř. s. *„ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“*

Podle § 46 odst. 2 věty první s. ř. s. *„soud 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 (Část třetí a část pátá občanského soudního řádu.)“*

Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *„nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný.“* Podle § 68 písm. b) s. ř. s. *„je žaloba nepřípustná také tehdy, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu (Část pátá občanského soudního řádu).“*

Zákon vymezuje, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu výhradně veřejným subjektivním právům fyzických či právnických osob. V případě, že předmětem

řízení nejsou veřejná subjektivní práva, nýbrž se jedná o spor či jinou právní věc, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných či obchodních vztahů, pak jsou k řízení podle § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) věcně příslušné soudy v občanském soudním řízení, přičemž podle § 7 odst. 2 o. s. ř. *„spory a jiné právní věci uvedené v odstavci 1, o nichž podle zákona rozhodly jiné orgány než soudy, soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují za podmínek uvedených v části páté tohoto zákona.“* V případě, že je takové rozhodnutí napadeno žalobou u správního soudu, nejsou dány podmínky řízení ve správním soudnictví. O žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, k jejímuž projednání a rozhodnutí jsou ze zákona povolány soudy v občanském soudním řízení, nemůže jednat a rozhodovat správní soud; ten je povinen žalobu odmítnout podle § 46 odst. 2 věty první s. ř. s., popř. podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. b) s. ř. s. O takový případ se jednalo i v nyní projednávané věci.

Předmětem přezkumu je rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2011, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 22. 2. 2011 a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno ve věci uspokojení splatných mzdových nároků žalobce jako zaměstnance, nevyplacených mu Krajským regionálním centrem Jihomoravského kraje, se sídlem Josefská 602/15, Brno, jako zaměstnavatelem, přičemž správním orgánem prvního stupně byla podle § 9 odst. 6 zákona č. 118/2000 Sb. zamítnuta žádost žalobce o uspokojení mzdových nároků za měsíce prosinec 2007, leden 2008 a únor 2008.

Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 1. 4. 2003, č. j. 6 A 97/2002 – 26, publikováno pod č. 17/2003 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), judikoval, 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.].“*. Z odůvodnění tohoto usnesení se podává, že *„Nejvyšší správní soud 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.“*

V této souvislosti je třeba dodat, že rozhodnutí podle § 9 odst. 6 zákona č. 118/2000 Sb., stejně jako rozhodnutí podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., které bylo předmětem přezkumu v případě citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu, jsou rozhodnutími meritorními, tedy rozhodnutími vydanými ve věci samé. Pouze v případě, že by se jednalo o nemeritorní rozhodnutí vydaná v průběhu řízení před správním orgánem, byla by k přezkoumání takového rozhodnutí dána pravomoc soudů ve správním soudnictví, a to v souladu se závěry usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 3. 11. 2009, č. j. Konf 84/2008 – 9, v němž tento na základě rozboru § 244 o. s. ř. vyložil, že *„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." (....) *„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.*"

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze a další spisové dokumentace k závěru, že řízení před městským soudem bylo zmatečné, přičemž tato zmatečnost spočívala v tom, že chyběly podmínky řízení, neboť se jednalo o věc, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Předmětem přezkumu totiž bylo rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Byl proto naplněn důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil za použití ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti, tedy i přesto, že stěžovatel tento důvod nenamítal.

Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly důvody pro odmítnutí návrhu, Nejvyšší správní soud současně podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s., části za středníkem, žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2011, č. j. 2011/28610-422, odmítl.

Jelikož nebyly naplněny podmínky řízení ve správním soudnictví, Nejvyšší správní soud se již nemohl zabývat samotnou hmotněprávní podstatou věci ani námitkami uplatněnými stěžovatelem v kasační stížnosti.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud vedle zrušení napadeného rozsudku rozhodl současně o odmítnutí žaloby proti napadenému rozhodnutí žalovaného, rozhodl podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. vedle nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě proti napadenému rozhodnutí žalovaného rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žaloba byla odmítnuta.

Vzhledem k tomu, že zástupkyně stěžovatele pro řízení o kasační stížnosti byla ustanovena usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Ads 44/2012 – 25, platí její hotové výdaje a odměnu za zastupování v souladu s ustanovením § 35 odst. 8 první věty s. ř. s. za středníkem ve spojení s § 120 s. ř. s. stát. Z tohoto důvodu jí Nejvyšší správní soud přiznal odměnu za jeden úkon právní služby – doplnění kasační stížnosti ze

dne 16. 5. 2012 – ve výši 2100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 položkou 5. a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů], a dále náhradu hotových výdajů – režijní paušál ve výši 1 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Nejvyšší správní soud tedy zástupkyni stěžovatele celkem přiznal odměnu za zastupování a hotové výdaje ve výši 2400 Kč. Jelikož zástupkyně doložila, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se její nárok podle § 35 odst. 8 věty druhé s. ř. s. o částku odpovídající této dani, která činí 20 % z částky 2400 Kč, tj. 480 Kč. Zástupkyni stěžovatele tedy bude vyplacena celková částka ve výši 2880 Kč, a to 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.

Stěžovatel může do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2011, č. j. 2011/28610-422, podle části páté občanského soudního řádu u místně příslušného okresního soudu.

V Brně dne 19. července 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu