U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Pavla Simona a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Romana Fialy, Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Pavla Pavlíka a JUDr. Marie Žiškové, rozhodl o návrhu **Městského soudu v Praze** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Obvodním soudem pro Prahu 5** a dalších účastníků sporu vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5 Ad 1/2017, o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 7. 12. 2015, čj. 2015/67987-422/1: žalobce **R. K.**, zastoupeného JUDr. Annou Márovou, advokátkou se sídlem Myslíkova 1998/30, Praha 2, a žalovaného **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2,

takto:

Příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5 Ad 1/2017, o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 7. 12. 2015, čj. 2015/67987-422/1, **je soud ve správním soudnictví.**

Odůvodnění:

Návrhem doručeným 31. 8. 2017 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále „zákon o některých kompetenčních sporech“), se Městský soud v Praze domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona o některých kompetenčních sporech mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 5 ve věci žaloby vedené u městského soudu pod sp. zn. 5 Ad 1/2017, o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí čj. 2015/67987-422/1.

Z předloženého soudního spisu vyplynuly následující skutečnosti:

Návrhem podaným 15. 2. 2016 k Obvodnímu soudu pro Prahu 5 se žalobce domáhal toho, aby mu soud přiznal mzdové nároky za říjen, listopad a prosinec 2014 vždy ve výši 30 000 Kč za každý měsíc. Žalobu odůvodnil tím, že Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále „ministerstvo“) neuspokojilo jeho mzdové nároky podle § 9 odst. 3 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele (dále „zákon o ochraně zaměstnanců“). Rozhodnutími ministerstva a Úřadu práce České

republiky – krajské pobočky pro Hlavní město Prahu (dále „Úřad práce“) byly žalobcovy mzdové nároky dle jeho tvrzení nesprávně vypočteny pouze ve výši 5854 Kč za každý měsíc.

Obvodní soud pro Prahu 5 usnesením čj. 26 C 55/2016-58 řízení o návrhu žalobce zastavil (výrok I), neboť s odkazem na § 244 odst. 1 a § 104b odst. 1 o. s. ř. shledal, že nejsou splněny podmínky řízení. V odůvodnění uvedl, že se nejedná o věc, k jejímuž projednání je příslušný soud v občanském soudním řízení a poučil žalobce, že může podat žalobu ve správním soudnictví. Soud dále uzavřel, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

Žalobce poté 2. 1. 2017 podal správní žalobu u Městského soudu v Praze. Tento soud (dále „navrhovatel“) podal zvláštnímu senátu návrh na řešení kompetenčního sporu podle zákona o některých kompetenčních sporech. Uvedl, že odmítá svou kompetenci k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí ministerstva. Rozhodnutí ve věci ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele ve smyslu zákona o ochraně zaměstnanců je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci a pravomoc k jeho přezkoumání tak náleží soudům v občanském soudním řízení. Navrhovatel, jako soud rozhodující ve správním soudnictví, tedy není příslušným orgánem k rozhodnutí dané věci.

Ze soudního spisu vyplývá, že Úřad práce přiznal žalobci mzdové nároky dle § 9 odst. 4 zákona o ochraně zaměstnanců ve výši 5854 Kč za měsíce říjen, listopad a prosinec 2014. Rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, které žalovaný zamítl a rozhodnutí potvrdil. Žalobce napadl rozhodnutí o odvolání žalobou dle části V. o. s. ř. a po zastavení řízení o ní i správní žalobou. Otázkou je, kdo je příslušný rozhodnout o zrušení, případně nahrazení rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o mzdových nárocích při platební neschopnosti zaměstnavatele podle zákona o ochraně zaměstnanců.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi soudem rozhodujícím ve správním soudnictví a soudem rozhodujícím v občanském soudním řízení se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Podle § 1 odst. 2 zákona o některých kompetenčních sporech je negativním kompetenčním sporem ten, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků. V nyní rozhodované věci popřel svou pravomoc Obvodní soud pro Prahu 5 i navrhovatel, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát podle zákona o některých kompetenčních sporech.

Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. rozhodnutí č. 485/2005 Sb. NSS).

Zvláštní senát před rozhodnutím ve věci samé shrnul dosavadní přístup soudů k otázce pravomoci rozhodování o mzdových nárocích.

Z rozhodovací praxe správních soudů je pro věc významné usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2003 čj. 6 A 97/2002-26, které uvádí, že „*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.*“ Tento názor následoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 21. 2. 2013 čj. 6 Ads 164/2012-31, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kde uvedl, že „[p]*ravomoc k soudnímu přezkumu věcných správních rozhodnutí ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele ve smyslu zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, náleží soudům v občanském soudním řízení postupujícím podle části páté občanského soudního řádu, a to i po novele § 7 odst. 3 s. ř. s. provedené zákonem č. 396/2012 Sb.*“

Stejně se k otázce staví i civilní soudy, ačkoliv se k ní přímo nevyjadřují. Nejvyšší soud v usnesení ze dne 13. 3. 2015 sp. zn. 21 Cdo 4667/2014 aproboval odmítnutí žaloby na uspokojení mzdových nároků správními soudy a nepopřel pravomoc civilní větve soudnictví.

V usnesení ze dne 9. 8. 2012 sp. zn. 21 Cdo 1385/2011 Nejvyšší soud uvedl, že „*účastníky* [soudního] *řízení o žádosti zaměstnance o uspokojení splatných mzdových nároků nevyplacených jeho zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti, jsou ve smyslu ustanovení § 250a odst. 1 o.s.ř. zaměstnanec, který o uspokojení svých mzdových nároků požádal, a Úřad práce České republiky (dříve příslušný úřad práce); účastenství Úřadu práce České republiky se samozřejmě neodvíjí od toho, že jde o správní orgán, který je příslušný o žádosti zaměstnance rozhodnout, ale od jeho postavení jako subjektu, který je povinen přiznané mzdové nároky zaměstnanci uspokojit*“. Opět tedy aproboval soudní pravomoc civilních soudů a navíc dovodil účastenské postavení Úřadu práce.

Přes znalost judikaturní praxe se zvláštní senát zabýval povahou mzdových nároků, neboť tuto otázku dosud neposuzoval.

Mzdové nároky při platové neschopnosti zaměstnavatele se uplatňují u krajské pobočky Úřadu práce, který o nich rozhoduje dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně zaměstnanců. Jejich výše je dána § 8 a § 9 zákona o ochraně zaměstnanců. Dle § 11 odst. 3 přechází na Úřad práce „*do výše vyplacených a odvedených prostředků mzdový nárok zaměstnance; bylo-li vydáno rozhodnutí o úpadku zaměstnavatele, uplatní Úřad práce pohledávky v insolvenčním řízení*.

Volební senát řešil otázku, který konkrétní právní vztah je předmětem tohoto řízení. Jedná se o vztah zaměstnance a Úřadu práce, respektive ministerstva. Vztahy zaměstnance se zaměstnavatelem a Úřadu práce se zaměstnavatelem s ním sice souvisí, ale mají svou vlastní existenci a jejich povaha není předmětem tohoto řízení.

O mzdovém nároku zaměstnance rozhoduje v prvním stupni Úřad práce. Jelikož však správní orgány mohou v zákonem stanovených případech rozhodovat i soukromoprávní věci, musel se zvláštní senát zabývat povahou mzdových nároků.

Pro dělení práva na soukromé a veřejné se užívá několik zavedených teorií. Zvláštní senát pro určení povahy mzdových nároků užil postupně teorii zájmovou, mocenskou, organickou a metodu právní regulace.

Dle zájmové teorie veřejné právo chrání veřejné zájmy, soukromé pak zájmy soukromé. Může též místo veřejného zájmu odkazovat k obecnému dobru.

Zákon o ochraně zaměstnance má za účel chránit zaměstnance při platební neschopnosti zaměstnavatele. Jak uvádí důvodová zpráva, ochrana do vydání tohoto zákona byla zdlouhavá a téměř neúčinná. Zákonodárce předchází nepříznivé sociální situaci, v níž by zaměstnanec neměl prostředky na živobytí. Směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, kterou zákon o ochraně zaměstnance provádí, v preambuli mj. uvádí, že je třeba chránit zaměstnance s ohledem na „*nezbytnost vyrovnaného hospodářského a sociálního rozvoje ve Společenství*". Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES ze dne 22. října 2008, o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (kodifikované znění), pak výslovně v bodě 7 preambule odkazuje na sociální cíl úpravy.

Z uvedeného plyne, že zákon chrání především veřejný zájem na vyrovnaném hospodářství a sociálním míru ve společnosti. Vyplacení mzdových nároků zaměstnancům je jen prostředkem, jak tohoto cíle dosáhnout. Stát předchází výkyvům v kupní síle obyvatelstva a jeho sociální situaci. Projevuje tím svou sociální funkci; neponechává bez pomoci občany, kteří se dostali do mimořádných okolností ohrožujících jejich sociální existenci. Literatura staví mzdové nároky po bok veřejnoprávního zdravotního, nemocenského a důchodového pojištění, státní podporu v nezaměstnanosti či státní pomoci při obnově území postižených živelní nebo jinou pohromou (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 605).

Úřad práce nerozhoduje spor mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o vyplacení sporné mzdy. Rozhoduje o vyplacení mzdových nároků z veřejných financí. Nechrání tedy právo zaměstnance, jak by dělal soud po podání žaloby na plnění. Právní úprava mzdových nároků vyjadřuje zájem státu poskytnout zaměstnanci dobrodiní, nikoliv zájem jednotlivce.

V širším slova smyslu je možné mzdové nároky zařadit do oblasti sociálního zabezpečení. Jsou poskytovány v oblasti zaměstnanosti, kde se silně projevuje zájem sociálního státu. Lze tedy učinit závěr, že právní úprava mzdových nároků je projevem zájmu státu a proto jsou dle zájmové teorie součástí veřejného práva.

Mocenská teorie dělí právo soukromé a veřejné dle povahy vztahu, který k sobě mají účastníci; dle toho, zda se jedná o nadřízenost a podřízenost, nebo rovnost. V projednávané věci nejsou subjekty ve stejném postavení. Zaměstnanec a Úřad práce nemohou vyjednávat o poskytnutí a případné výši mzdového nároku. Zaměstnanec nemůže druhé straně jednostranně vnutit svou vůli, naproti tomu Úřad práce ji svým rozhodnutím efektivně vnucuje. Nejedná se zde tedy o rovné postavení. Státní orgán je v nadřízené pozici, jedná se proto o vztah veřejnoprávní.

Organická teorie rozlišuje veřejné a soukromé právo dle toho, zda se subjekt ocitá v určitém vztahu z důvodu členství ve veřejném svazu (srov. Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937, s. 30). Veřejné právo je souhrn norem, v kterých alespoň jeden subjekt vystupuje jako nositel veřejné moci při výkonu svých vrchnostenských pravomocí. Úřad práce je dle § 1 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky, správním úřadem s celostátní působností. Jeho nadřízeným orgánem je ministerstvo, které je ústředním orgánem státní správy.

Úřad práce je organizační součástí státní správy, která je navýsost veřejná. Do vztahu se zaměstnancem vstupuje právě z této pozice. Při rozhodování o mzdových nárocích uplatňuje svou vrchnostenskou pravomoc a rozhoduje autoritativně. Pravomoc má pak založenou zákonem o ochraně zaměstnanců a procesní postup plyne zejména ze správního řádu. Z pohledu organické teorie jsou tedy mzdové nároky upraveny právem veřejným.

Metoda právní regulace vyjadřuje povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu (srov. Hurdík, J. Metoda právní regulace. In: Hendrych, D. a kol. *Právnický slovník*, Praha: C. H. Beck, 2009). Za znaky soukromoprávní regulace se považuje rovnost subjektů, jejich autonomie, vznik, změna a zánik právních vztahů jsou spojovány s (dvoustranným) právním jednáním. Naproti tomu za znaky veřejnoprávní regulace nadřízenost a podřízenost, autoritativnost, vznik, změna a zánik právních vztahů jsou spojovány s rozhodnutím orgánu veřejné moci.

Jak již bylo vyloženo výše, není mezi zaměstnancem a Úřadem práce rovný vztah. Ve věci mzdových nároků správní orgán rozhoduje autoritativně. Vznik, změna a zánik právního vztahu jsou spojeny s právní mocí rozhodnutí; nejde o výsledek dvoustranného právního jednání založeného na konsensu zúčastněných stran. Zákon o ochraně zaměstnance kogentně stanoví podmínky (žádost zaměstnance, platební neschopnost zaměstnavatele, zaměstnanecký poměr, nevyplacená mzda), za jakých úřad rozhodnutím přizná mzdový nárok. Dle metody právní regulace jsou tedy mzdové nároky a vztah mezi Úřadem práce a zaměstnancem veřejnoprávní.

Dle všech uznávaných teorií dělení soukromého a veřejného práva je institut mzdových nároků a vztah zaměstnance a Úřadu práce veřejnoprávním.

Zvláštní senát dále uvádí, že výdaje spojené s realizací zákona o ochraně zaměstnanců jsou stálou součástí zákonů o státním rozpočtu České republiky a jsou specifickým ukazatelem – výdajem rozpočtové kapitoly ministerstva. Mzdové nároky jsou tedy financovány ze státního rozpočtu. Nejedná se o zanedbatelnou částku, ale o několik set milionů Kč. Ve stejné kategorii výdajů jsou pak dávky státní sociální podpory a pěstounské péče, podpory v nezaměstnanosti, dávky pomoci v hmotné nouzi a další. Veřejné financování ukazuje na veřejnoprávní povahu institutu a staví mzdové nároky po bok dávek sociálního zabezpečení.

Zákonodárce novelizoval § 7 odst. 3 s. ř. s. zákonem č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související

zákony, s účinností od 26. 11. 2012, kterým výslovně upravil místní příslušnost správních soudů ve věcech „*ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele*“. Ustanovení o místní příslušnosti sice není způsobilé zasáhnout do pravomoci soudu, jak správně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku shora zmíněném čj. 6 Ads 164/2012-31, právě proto ale zákonodárce při úpravě místní příslušnosti u typově určených věcí musel předpokládat pravomoc správních soudů o nich rozhodovat. Jinak by novela neměla žádný rozumný smysl a zákonodárce by do zákona vložil od počátku obsoletní ustanovení.

Proti vložení obsoletního ustanovení stojí uznávaná koncepce racionálního zákonodárce, která je základním východiskem interpretace práva a z které lze dovodit, že racionální zákonodárce netvoří nadbytečné právo (srov. např. bod 6 usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 29/16). Zásadně pak nevytváří pravidla bez normativního významu (srov. např. bod 47 nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14). V souladu s uvedeným je pak v dané věci jediná možná racionální interpretace stanovení místní příslušnosti novelou § 7 odst. 3 s. ř. s. taková, že správní soudy mají pravomoc rozhodovat o mzdových nárocích podle zákona o ochraně zaměstnanců. Opačný výklad by vytvářel rozpor v obsahu právního řádu.

Novelizace upravila místní příslušnost též „*ve věcech zaměstnanosti*, [...] , *dávek státní sociální podpory, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi*“. Z výčtu je patrné, že se jedná vždy o veřejnoprávní věci. Mzdové nároky jsou výslovně stavěny vedle dávek, z čehož lze vyvodit, že zákonodárce chápe jejich povahu obdobně.

Pro zachování smyslu pravidla § 7 odst. 3 s. ř. s. je nutné přiznat správním soudům pravomoc rozhodovat o mzdových nárocích zaměstnance podle zákona o ochraně zaměstnanců. Zvláště pak v případě, že tomuto závěru nebrání výslovné znění zákona ani jeho smysl a je též třeba přihlédnout k interpretační vstřícnosti k textu zákona. Ostatně jedna z interpretačních metod práva se zakládá na úmyslu zákonodárce. V dané věci z ní pak plyne veřejnoprávní povaha mzdových nároků.

Zvláštní senát se zabýval i praktickými důsledky, které má jeho rozhodnutí. Předně bude účastníkem soudního řízení ministerstvo v pozici žalovaného. Pociťovaný nedostatek účasti správního orgánu v soudním řízení se částečně snažily nahradit již civilní soudy přiznáním pozice účastníka Úřadu práce. V usnesení sp. zn. 21 Cdo 1385/2011 Nejvyšší soud uvedl, že „*účastenství Úřadu práce České republiky se samozřejmě neodvíjí od toho, že jde o správní orgán, který je příslušný o žádosti zaměstnance rozhodnout, ale od jeho postavení jako subjektu, který je povinen přiznané mzdové nároky zaměstnanci uspokojit*.“ Nyní bude účastenství jasné a nebude třeba jej dovozovat z jiných skutečností než znění zákona.

Správní soudy budou přezkoumávat meritum věci a zároveň procesní postup; soudní ochrana se tedy bude poskytovat komplexně v rámci správního soudnictví. Do současné doby byla naopak rozdělena mezi civilní soudy jednající dle části V. o. s. ř. v meritu věci a správní soudy v procesních otázkách (srov. usnesení zvláštního senátu čj. Konf 84/2008-9).

Správní soudy konečně běžně posuzují splnění podmínek pro přiznání dávky, na rozdíl od civilních soudů. Neobstojí proto ani argument, že pro blízkost s pracovním právem je vhodnější věc přenechat soudům civilním.

Zvláštní senát uzavírá, že mzdové nároky dle zákona o ochraně zaměstnance mají veřejnoprávní povahu a k rozhodování o nich je dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o některých kompetenčních sporech závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále tedy bude Městský soud v Praze pokračovat v řízení o podané žalobě.

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

V Brně 14. prosince 2017

JUDr. Pavel Simon
předseda zvláštního senátu
(řádná dovolená)

v zast. JUDr. Michal Mazanec
člen senátu