ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, zastoupen prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, advokátem se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2015, č. j. 2014/38897-421/1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. L. Š.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2018, č. j. 6 Ad 17/2015 – 49,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2018, č. j. 6 Ad 17/2015 – 49, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Ostravě (dále jen „úřad práce“) vydal dne 28. 4. 2014 rozhodnutí, kterým podle § 44b odst. 1, 2, 4 a 6 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, poskytl osobě zúčastněné na řízení kompenzaci za nevyplacené odstupné zaměstnavatelem (žalobcem) za dobu od 1. 2. 2014 do 30. 4. 2014 ve výši 41.140 Kč. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl jako nepřípustné, neboť žalobce nebyl k podání odvolání oprávněn.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítl, že s ním žalovaný měl jednat jako s účastníkem řízení ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[3] Městský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), odmítl. Dle jeho názoru bylo nepochybné, že právo na odstupné podle § 67 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, byť o něm rozhodl správní orgán postupem podle správního řádu, je součástí pracovních vztahů, tedy vztahů soukromoprávních ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř."). K tomu, aby se žalobce domohl přezkoumání této věci soudem, musí podat žalobu podle § 244 a násl. o. s. ř.

II. Důvody kasační stížnosti

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel zdůraznil, že žaloba směřovala proti jeho rozhodnutí, jímž shledal odvolání žalobce nepřípustné z důvodu, že nebyl účastníkem daného správního řízení, a tedy nebyl oprávněn k podání odvolání. V daném odvolacím správním řízení tak nebyla věc přezkoumávána věcně, ale pouze procesně. Je přitom nutno uvést, že bez ohledu na to, zda je rozhodování úřadu práce podle § 44b zákona o zaměstnanosti rozhodováním v soukromoprávní věci či nikoli, v daném případě bylo předmětem posuzování pouze právo veřejnoprávní, tj. právo podat odvolání dle správního řádu, nikoli právo soukromoprávní. To je patrné z toho, že je-li rozhodnutí o odvolání zamítnuto pro nepřípustnost, měla být v navazujícím soudním řízení zkoumána právě pouze otázka nepřípustnosti daného odvolání (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105). To ostatně reflektoval i žalobce v podané žalobě.

[6] Podle stěžovatele z usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát"), ze dne 3. 11. 2009, č. j. Konf 84/2008 – 9, plyne, že procesní otázky správního řízení mají být předmětem rozhodování ve správním soudnictví. Ostatně v případě, že by věc měla být řešena dle části páté občanského soudního řádu, otázka účastenství žalobce by nebyla vůbec zkoumána již z povahy daného řízení, přičemž však by jednoznačné zodpovězení dané otázky mohlo do budoucna některým případným sporům předejít.

[7] Stěžovatel se domnívá, že řízení dle § 44b zákona o zaměstnanosti je obdobné jako řízení dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnance při platební neschopnosti zaměstnavatele. Lze tak odkázat na usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 12. 2017, č. j. Konf 44/2017 – 7, který zde dovodil, že mzdové nároky dle uvedeného zákona představují veřejnoprávní vztah.

III. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[8] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost je důvodná, neboť závěry městského soudu jsou nesprávné. Napadené rozhodnutí stěžovatele je procesního charakteru (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011 – 87, či ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012 – 32), nikoliv rozhodnutí ve věci samé, a tudíž nejsou splněny podmínky stanovené v § 244 o. s. ř. Rozhodnutí správních orgánů o procesních otázkách správního řízení nemohou být nikdy předmětem přezkumu v řízení vedeným civilním soudem podle části páté o. s. ř., a to ani v případech, kdy by meritorní rozhodnutí správního orgánu mohlo být následně znovu projednáno před soudem v občanskoprávním řízení. Procesní práva účastníků správního řízení jsou z povahy věci vždy práva veřejná. Tyto závěry jsou zcela v souladu s právními závěry zvláštního senátu, konkrétně ze dne 20. 9. 2007, č. j. Konf 22/2006 - 8, či ze dne 2. 12. 2014, č. j. Konf 39/2013, nebo ze dne 14. 9. 2009, č. j. Konf 9/2009 – 4, dle kterých platí, že posouzení zákonnosti odmítnutí správní jurisdikce náleží vždy do pravomoci správních soudů. Dle žalobce tedy měl městský soud žalobu meritorně projednat a rozhodnout.

[9] Dále žalobce upozornil, že rozhodnutí o přiznání kompenzace není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Stejně jako stěžovatel odkázal na usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 44/2017 – 7, jehož závěry jsou plně aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ.

[10] Vzhledem k uvedenému žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Předmětem sporu je otázka, zda městský soud napadeným usnesením žalobu správně odmítl, resp., zda je správný jeho závěr, že napadené rozhodnutí stěžovatele je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci.

[14] Úřad práce, a následně stěžovatel, rozhodoval dle § 44b zákona o zaměstnanosti o poskytnutí kompenzace za nevyplacené odstupné zaměstnavatelem (Státním pozemkovým úřadem, který nyní vystupuje v pozici žalobce).

[15] Podle § 44b zákona o zaměstnanosti „[u]*chazeči o zaměstnání, kterému vznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti, ale odstupné, odbytné nebo odchodné mu nebylo vyplaceno po skončení pracovního nebo služebního poměru v nejbližším výplatním termínu určeném u zaměstnavatele pro výplatu mzdy nebo platu anebo v den skončení pracovního nebo služebního poměru, poskytne Úřad práce kompenzaci za dobu od zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání do uplynutí doby uvedené v § 44a. Podpora v nezaměstnanosti se poskytne uchazeči o zaměstnání až po uplynutí doby, za kterou byla poskytnuta kompenzace podle věty první.*“

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování, zda nárok na kompenzaci za nevyplacené odstupné zaměstnavatelem dle § 44b zákona o zaměstnanosti má veřejnoprávní či soukromoprávní povahu, vycházel (stejně jako stěžovatel i žalobce) z nedávného usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 44/2017 – 7. Zvláštní senát zde konstatoval, že mzdové nároky dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, mají veřejnoprávní povahu a k rozhodování o nich je dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Zvláštní senát posuzoval povahu uvedených nároků postupně pomocí teorie zájmové, mocenské, organické a metody právní regulace. Nejvyšší správní soud stejným postupem dospěl k závěru, že také nyní posuzované nároky mají povahu veřejnoprávního vztahu, neboť tyto nároky mají do značné míry obdobný charakter jako mzdové nároky, jež byly předmětem posuzování zvláštního senátu.

[17] Podle zájmové teorie veřejné právo chrání veřejné zájmy, resp. může odkazovat k veřejnému dobru; soukromé právo pak hájí zájmy soukromé. Účelem zákona o zaměstnanosti je zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné zaměstnanosti a ochrana proti nezaměstnanosti (§ 1 tohoto zákona). Jedním z cílů státní politiky zaměstnanosti je také poskytování podpory v nezaměstnanosti, resp. zabránění nepříznivé sociální situaci, kdy by uchazeč o zaměstnání neměl prostředky na živobytí. Je tak zjevné, že zákon o zaměstnanosti chrání především veřejný zájem. Úřad práce nerozhoduje spor mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o vyplacení odstupného; rozhoduje však o vyplacení kompenzace za toto nevyplacené odstupné z veřejných financí. V širším slova smyslu je možné nároky na kompenzaci odstupného zařadit do oblasti sociálního zabezpečení, neboť jsou poskytovány v oblasti zaměstnanosti, kde se silně projevuje zájem sociálního státu. Lze tedy učinit závěr, že právní úprava poskytnutí kompenzace za odstupné, jež uchazeči o zaměstnání nebylo vyplaceno zaměstnavatelem, je projevem zájmu státu, a proto je dle zájmové teorie součástí veřejného práva.

[18] Také dle mocenské teorie (ta dělí právo soukromé a veřejné dle povahy vztahu, který k sobě mají účastníci) je třeba posuzovaný vztah považovat za veřejnoprávní. Úřad práce je jako státní orgán v nadřízené pozici a nelze tak dospět k závěru, že by uchazeč o zaměstnání a úřad práce byli v rovném postavení. 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 práce a sociálních věcí, které je ústředním orgánem státní správy. Úřad práce je organizační součástí státní správy, která je navýsost veřejná, a do vztahu s uchazečem o zaměstnání vstupuje právě z této pozice. Při rozhodování o poskytnutí kompenzace za odstupné nevyplacené zaměstnavatelem uplatňuje svou vrchnostenskou pravomoc a rozhoduje autoritativně. Pravomoc má pak založenou zákonem o zaměstnanosti a procesní postup plyne zejména ze správního řádu. I z pohledu organické teorie jsou tedy nároky na kompenzaci upraveny právem veřejným.

[19] Také použití metody právní regulace směřuje k závěru, že nároky na kompenzaci nevyplaceného odstupného jsou zjevně veřejnoprávní. Tomu svědčí mimo jiné skutečnost, že vznik, změna a zánik právního vztahu jsou spojeny s právní mocí rozhodnutí, a nejde tedy o výsledek dvoustranného právního jednání založeného na konsenzu zúčastněných stran. Zákon o zaměstnanosti kogentně stanoví podmínky, za jakých úřad kompenzaci přizná.

[20] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, stejně jak konstatoval zvláštní senát v případě mzdových nároků dle zákona č. 118/2000 Sb., že v případě poskytnutí kompenzace za nevyplacené odstupné zaměstnavatelem, se jedná dle všech výše zmíněných teorií o veřejnoprávní vztah. Soudní ochrana se tedy bude poskytovat komplexně v rámci správního soudnictví.

[21] Odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 9. 2015, sp. zn. 21 Cdo 5433/2014, nelze považovat pro posouzení věci za zcela relevantní. Jednalo se o spor mezi bývalou zaměstnankyní a zaměstnavatelem spočívající v tom, zda měl zaměstnavatel své bývalé zaměstnankyni vyplatit odstupné v plné výši i přesto, že jí již příslušný úřad práce vyplatil kompenzaci za nevyplacené odstupné dle § 44b zákona o zaměstnanosti. Nejvyšší soud zde uvedl, že „[u]*stanovení § 44a a § 44b se stala (ve výše uvedené podobě) součástí zákona o zaměstnanosti na základě novely provedené zákonem č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí (srov. jeho Část pátou, Čl. VIII body 7. a 8.), jenž nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2012. Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto zákona a z okolností, za nichž byla osnova tohoto zákona projednána v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, vyplývá, že cílem této právní úpravy bylo neposkytnout uchazeči o zaměstnání, kterému bylo z posledního zaměstnání vyplaceno odstupné, odbytné nebo odchodné, podporu v nezaměstnanosti již za dobu určenou podle počtu násobků průměrného výdělku nebo měsíčního služebního příjmu, ze kterých byla odvozena minimální výše odstupného, odbytného nebo odchodného, ale teprve až po uplynutí této doby. Kdyby však poslední zaměstnavatel nevyplatil odstupné, odbytné nebo odchodné, ačkoliv uchazeči o zaměstnání na ně vznikl nárok, ocitl by se (dokud by nepominulo "odsunutí" doby vzniku práva na podporu v nezaměstnanosti) bez hmotného zabezpečení; právní úprava proto sledovala, aby po dobu určenou podle počtu násobků průměrného výdělku nebo měsíčního služebního příjmu, ze kterých byla odvozena minimální výše odstupného, odbytného nebo odchodného, byl uchazeč o zaměstnání zajištěn "náhradním způsobem" - tzv. kompenzací. Smysl (účel) ustanovení § 44b odst.1 zákona o zaměstnanosti - jak je zřejmé z výše uvedeného - spočívá v tom, aby uchazeči o zaměstnání, kterému nebyla poskytnuta podpora v nezaměstnanosti, protože má (od svého posledního zaměstnavatele) právo na odstupné, odbytné nebo odchodné, byla poskytnuta "kompenzace" těchto (posledním zaměstnavatelem) nevyplacených plnění.*“

[22] I tyto závěry Nejvyššího soudu, dle kterých je účelem poskytnutí kompenzace dle § 44b zákona o zaměstnanosti zajištění toho, aby se uchazeč o zaměstnání, jemuž nebylo vyplaceno odstupné, odbytné nebo odchodné, a zároveň mu ještě nemá být vyplácena podpora v nezaměstnanosti, neocitl bez hmotného zabezpečení, zcela jasně nasvědčují tomu, že jde o veřejnoprávní vztah.

[23] Nadto je nutno upozornit, že uvedený rozsudek Nejvyššího soudu předcházel usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 44/2017 – 7, ze kterého je dle Nejvyššího správního soudu nutno jednoznačně dovodit, že se v posuzovaném případě jedná o rozhodnutí ve věci veřejnoprávní.

[24] Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nárok na kompenzaci dle § 44b zákona o zaměstnanosti je vztahem veřejnoprávním, jehož věcné i procesní aspekty mají být přezkoumávány v rámci správního soudnictví, nebylo již nutno se zabývat otázkou,

zda se v posuzovaném případě jednalo o odmítnutí správní jurisdikce ve smyslu stěžovatelem a žalobcem uváděné judikatury zvláštního senátu. Z výše uvedeného je totiž zřejmé, že se měl věcí zabývat soud ve správním soudnictví, bez ohledu na to, zda se jedná o rozhodnutí ve věci, nebo rozhodnutí procesní povahy.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[25] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž je soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. srpna 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu