

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Aneta Dvořáková

**Právní úprava uspokojování mzdových nároků
zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele**

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.

Tematický okruh: Pracovní právo

Datum vypracování práce: 11. 06. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 280 610 znaků včetně mezer.

V Praze dne:

Mgr. Aneta Dvořáková

Poděkování

Touto cestou bych chtěla vyjádřit své poděkování pověřenému akademickému pracovníku doc. JUDr. Martinu Štefkovi, Ph.D. za poskytnuté rady a připomínky při zpracování této práce.

OBSAH

Úvod	1
1. Insolvence zaměstnavatele	5
1.1. Příslušnost krajského soudu k podání insolvenčního návrhu a příslušnost krajské pobočky úřadu práce	9
1.1.1. Stanovisko Veřejného ochránce práv k problematice poučovací povinnosti z hlediska zákona č.118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele .	12
1.2. Přeshraniční prvek v agendě insolvence zaměstnavatele	13
1.2.1. Nadnárodní zaměstnavatel	13
1.3. Specifický zaměstnavatel – agentura práce	19
2. Úřad práce ČR a uspokojování mzdových nároků zaměstnanců.....	26
2.1. Právní zakotvení Úřadu práce ČR jako správního orgánu a jeho působnost.....	26
2.2. Žádost zaměstnance o uspokojení mzdových nároků podaná na úřadu práce	27
2.3. Správní řízení o žádosti.....	28
2.3.1. Žadatel o uspokojení mzdového nároku	30
2.3.2. Rozhodování o žádosti.....	34
2.3.3. Způsoby rozhodnutí.....	38
2.3.4. Splatnost mzdy a odstupného	40
2.3.5. Kompenzace odstupného a exekuční srážky	45
2.3.6. Dohoda o splátkách odstupného ve vztahu k uspokojování mzdových nároků zaměstnanců	48
2.4. Specifická situace při uspokojování mzdových nároků – opakované zahajování insolvenčního řízení.....	49
2.5. Přejedání práv a povinností mezi zaměstnavateli ve vztahu k žádosti o uspokojení mzdových nároků	52
2.5.1. Aktuální judikatura	57
3. Skončení pracovního poměru u zaměstnavatele a následné uplatňování mzdového nároku na úřadu práce	60
3.1. Výpověď a dohoda z organizačních důvodů.....	60
3.2. Okamžité zrušení pracovního poměru	64
3.3. Problematika doručování	65
3.4. Otázka platnosti a neplatnosti pracovněprávního jednání	69
4. Základní pojmy	74
4.1. Mzdové nároky zaměstnanců dle zákona č.118/2000 Sb.	74
4.2. Rozhodné období	75

4.2.1.	Novelizace rozhodného období.....	76
4.3.	Příslušnost k rozhodování o žádosti	77
4.4.	Lhůta k podávání žádostí.....	78
4.5.	Výše mzdových nároků.....	79
4.6.	Insolvenční správce a jeho role při uspokojování mzdových nároků zaměstnanců.....	80
4.7.	Splatnost mzdového nároku obecně.....	82
4.4	Další uspokojení mzdových nároků	83
5.	Zamítnutí insolvenčního návrhu po uspokojení mzdových nároků zaměstnanců úřadem práce	88
5.1.	Odpovědnost zaměstnavatele za dluhy	93
5.2.	Trestněprávní rovina odpovědnosti za jednání zaměstnavatele	95
6.	Opravné prostředky a přezkum rozhodnutí úřadu práce vydaného ve věcech uspokojení mzdových nároků zaměstnanců.....	97
6.1.	Odvolání proti správnímu rozhodnutí	97
6.2.	Přezkum rozhodnutí o mzdových nárocích v civilním soudnictví.....	100
6.3.	Kompetenční spor vzniklý ve věcech soudního přezkumu rozhodnutí vydaných ve věcech uspokojování mzdových nároků zaměstnanců a změna přístupu soudu k výkladu mzdových nároků 102	
6.3.1.	Mzdový nárok a jeho povaha	105
6.3.2.	Prejudikatura k rozhodnutí zvláštního senátu.....	111
6.3.3.	Žalovaný před správním soudem	114
6.3.4.	Výplata mzdového nároku jako zájem státu	120
6.3.5.	Mzdový nárok a exekuční srážky po rozhodnutí zvláštního senátu	121
	Závěr.....	128
	Seznam použitých zdrojů.....	132
1.	Seznam použité literatury	132
2.	Seznam použitých internetových zdrojů	133
3.	Seznam použitých právních předpisů.....	133
4.	Seznam použité judikatury	134
5.	Seznam ostatních zdrojů.....	135

Úvod

Ve své rigorózní práci bych na pozadí platné a účinné právní úpravy chtěla nejen popsat roli Úřadu práce České republiky v situaci insolventnosti zaměstnavatele, ale zároveň na základě svých praktických zkušeností nabytých v souvislosti s právní úpravou uspokojování mzdových nároků zaměstnanců také upozornit na výkladové a aplikační problémy, ke kterým může v praxi při aplikaci zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele docházet. Zároveň bych ráda poukázala na skutečnost, že uspokojování mzdových nároků zaměstnanců v případě insolvence zaměstnavatele úřadem práce není jen tak obyčejnou rutinní agendou, u které si vystačí úředník státní správy „jen“ se správním řádem. Aplikace daného zákona v praxi vyžaduje právní znalosti nejen z oblasti práva veřejného, ale i dostatek znalostí z oblasti pracovního práva, tedy práva soukromého, a samozřejmě je zde nutná alespoň základní povědomost o insolvenčním řízení soudním, které upravuje zákon č. 182/2006 Sb., neboť není-li zahájeno insolvenční řízení u krajského soudu, nelze ani přistoupit k uspokojení mzdového nároku dle speciálního zákona č. 118/2000 Sb. úřadem práce. Svou práci jsem tedy nepojala jako postupný komentář jednotlivých ustanovení zákona č. 118/2000Sb, o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ale budu se zabývat vybranými aspekty dané právní úpravy, které mohou být určitým způsobem zajímavé s ohledem na propojenost s jinými oblastmi právního řádu a zároveň bych se chtěla pokusit na podkladě svých praktických zkušeností získaných v této oblasti navrhnout v právní úpravě uspokojování mzdových nároků změny de lege ferenda.

Nejprve se ve své práci budu věnovat prvotnímu předpokladu pro možnou aplikaci zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, tedy zahájení insolvenčního řízení u insolvenčního soudu, neboť právě podání návrhu na zahájení insolvenčního řízení na soud a právní účinky s tím spojené, jsou nezbytnou podmínkou pro to, aby bylo možno vůbec uvažovat o aplikaci zákona č. 118/2000 Sb., v platném znění, úřadem práce. Následně bych se praktickým pohledem a popisem správního řízení od podání žádosti o uspokojení mzdového nároku zaměstnancem na úřadu práce vypořádala s tím, jak je možné dle daného zákona o žádostech rozhodnout s tím, že se budu do obsahu snažit začlenit specifické, nestandardní případy a problematické aspekty nebo právní otázky k dané fázi řízení se vztahující, které by se v souvislosti s uspokojováním mzdových nároků na úřadu práce mohly vyskytnout, a u kterých se mi jeví žádoucí je z právního hlediska rozebrat.

Na úvod lze konstatovat, že laickou veřejností může být vyplácení finančních prostředků na mzdy zaměstnanců za zaměstnavatele úřadem práce vnímáno dosti negativně,

neboť stát hradí dluhy za insolventního zaměstnavatele, který se dostal, ať už svým vlastním přičiněním, shodou špatných okolností nebo jiných příčin do platební insolvence. A tyto jeho dluhy hradí stát prostřednictvím úřadu práce. Navzdory tomuto negativnímu hodnocení dané právní úpravy okolím, které nebývá ojedinělé, je třeba zmínit důvody přijetí zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Tímto důvodem bylo poskytnout zaměstnancům právní nástroj, který by jim umožnil uspokojit alespoň částečně jejich mzdové nároky jednoduchou, rychlou a srozumitelnou formou. Dalším důvodem přijetí zákona byl požadavek na vytvoření souladu vnitrostátního práva s právem evropským, konkrétně se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/74/ES ze dne 23. září, kterou se mění směrnice Rady 80/987/EHS o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele¹. Zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele má tedy pomoci lidem v případech, kdy v praxi stále více zaměstnavatelských subjektů vůči svým zaměstnancům neplní jednu ze základních povinností právně garantovaných Listinou základních práv a svobod² a zákoníkem práce, tedy neposkytují za vykonanou práci mzdu. Ať jsou příčiny jednání zaměstnavatelů jakékoliv, tento přístup přivádí většinu zaměstnanců do svízelných sociálních situací. A ti se pak obracejí na Úřad práce České republiky a hledají zde pomoc nejen jako žadatelé o uspokojení mzdových nároků, ale také jako uchazeči o zaměstnání či žadatelé o dávky státní sociální podpory. Případně jen určitou formu právní rady, jak v dané situaci postupovat, kterou ale i často zaměňují za požadavek i určité formy psychologického poradenství. I vzhledem k této skutečnosti se pokusím poukázat na to, jak může být agenda ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele propojena určitými právními aspekty se zákonem o zaměstnanosti.

Ráda bych ve své práci zužitkovala nabyté zkušenosti v dané agendě a pokusila se popsáním vybraných aspektů uspokojování mzdových nároků sdělit svůj právní názor na řešení specifických právních otázek, se kterými je možné se při zpracování žádostí o uspokojení mzdových nároků a vyřizování této agendy setkat a zároveň nutno na ně hledat odpovědi. Dále bych ráda poukázala na právní souvislosti mezi zákonem o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a zákonem o zaměstnanosti, v případě žadatele o uspokojení mzdového nároku, který je zároveň také uchazečem o zaměstnání. Tyto dva zákony se oba určitým způsobem zabývají nevyplaceným odstupným zaměstnanci jeho zaměstnavatelem a já bych ve své práci chtěla tuto problematiku také popsat a pokusit se

¹ Ustanovení § 1 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

² Článek 28, LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD vyhlášena pod č.2/1993 Sb.

nalézt odpověď na téma splatnosti odstupného v souvislosti se zákonem č. 118/2000 Sb., v platném znění. Na první pohled se může zdát, že kompenzace vyplácená úřadem práce za nevyplacené odstupné s problematikou ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele nijak nesouvisí, ale opak je pravdou, a proto jsem i tuto část zahrnula do své práce. Vzhledem k tomu, že různá oddělení úřadu práce se musí ve své rozhodovací praxi určitým způsobem na pozadí platného a účinného zákona vypořádat, ať již s vyplaceným nebo nevyplaceným odstupným zaměstnanci jeho zaměstnavatelem, je nutná vzájemná spolupráce mezi odděleními zprostředkování a také oddělením právním. Důvod této spolupráce v případě insolvence zaměstnavatele a odstupného je celkem jednoduchý, a to aby nevyplacené odstupné nebylo úřadem práce finančními prostředky státu pokryto dvakrát.

Na zajímavých příkladech z praxe, se kterými jsem se v průběhu svého profesního působení na úřadu práce setkala, bych tedy ráda popsala právní úpravu uspokojování mzdových nároků očima pracovníka úřadu práce, proces samotného uspokojování mzdových nároků a také se pokusila na základě svých zkušeností navrhnout určité změny platné úpravy de lege ferenda. Nevynechám ani upozornění na dle mého soudu obsolentní ustanovení dané právní úpravy, neboť jsou určitá ustanovení, která nejsou v praxi i přes jejich zakotvení v právním předpise, téměř využívána.

Ačkoliv jsem k agendě insolvence na úřadu práce měla zpočátku negativní přístup, který byl zapříčiněn nejen praktickou neznalostí dané úpravy, složitostí, ale také skutečností, že při vyřizování žádostí je třeba mít povědomost také o jakémsi minimu mzdového účetnictví, postupem času se však můj pohled na ochranu zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele změnil, neboť právě celková složitost a propojenost této právní úpravy s pracovním právem mě velmi baví a přináší v praxi stále určité otázky, na které je třeba hledat odpovědi. A právě proto jsem se také nakonec rozhodla dané téma zpracovat i do své rigorózní práce.

Zákon č. 118/2000 Sb., považuji, i přes docela často se vyskytující kritiku z řad veřejnosti jako institut, který může pomoci zaměstnancům překlenout jejich nepříznivou životní situaci. Tedy situaci, kdy se ocitají v důsledku jednání zaměstnavatele, který nevyplácí mzdy, zcela bez prostředků nebo jen s minimálními finančními prostředky ke své obživě a v důsledku toho i často pod psychickým tlakem, jakým způsobem uživí své rodiny a zajistí hrazení svých závazků. Tito zaměstnanci jsou často postaveni před otázku, zda ukončit okamžitě pracovní poměr dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce u svého zaměstnavatele, využít služeb úřadu práce a evidovat se jako uchazeči o zaměstnání dle zákona o zaměstnanosti, nebo se případně pokusit najít nové zaměstnání bez pomoci úřadu

práce. Velmi často jsou tito zaměstnanci i určitým způsobem skeptičtí k využití služeb úřadu práce a považují vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání jako jakousi stigmatizaci, dehonestaci a své osobní selhání. Mnohdy jsou po dlouholeté práci pro svého zaměstnavatele postaveni do role nezaměstnaných a musí se vyrovnat nejen s tím, že jim nebyly vyplaceny jejich zákonné mzdové nároky, ale zároveň i se svým novým sociálním postavením jako osoby bez zaměstnání a bez finančních prostředků. Od mnoha takových klientů jsem slyšela jak je jim nepříjemné se ne svou vlastní vinou zařadit mezi skupiny osob čekajících ve frontě na úřadu práce mezi nezaměstnanými. Často také zažívají i jakýsi pocit křivdy, že po dlouholeté práci pro svého zaměstnavatele tento ne vždy s nimi jedná férovým způsobem.

Vzhledem k tomu, že v průběhu zpracování této rigorózní práce došlo k zásadnímu obratu ve věci soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů v oblasti uspokojování mzdových nároků, která byla do prosince 2017 přezkoumávána v civilním soudnictví dle části páté o. s. ř. a nově od rozhodnutí zvláštního senátu (prosinec 2017) mají být tato rozhodnutí přezkoumávána ve správním soudnictví, byla úprava soudního přezkumu zpracována původně s odkazem na zažitou rozhodovací praxi soudů a byla doplněna i problematika nového přístupu k soudnímu přezkumu těchto rozhodnutí ve správním soudnictví a úvahy k možným dopadům tohoto obratu do agendy ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Původní přístup k soudnímu přezkumu správních rozhodnutí v oblasti ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele je ponechán v práci záměrně, aby v konečném důsledku bylo zřejmé naprosto odlišné pojetí tohoto přezkumu do budoucna a pro případné srovnání zažité praxe s novým „trendem“.

1. Insolvence zaměstnavatele

Jak již bylo řečeno v úvodu, předpokladem toho, aby úřad práce mohl aplikovat postup dle zákona č. 118/2000 Sb., v platném znění, je zahájení insolvenčního řízení se zaměstnavatelem. Tento obecný předpoklad jednoznačně vyplývá z ustanovení § 3 písm. c) daného zákona, který jako zaměstnavatele v platební neschopnosti definuje zaměstnavatele, jestliže neuspokojil splatné mzdové nároky zaměstnanců, a to dnem následujícím po dni, kdy na něho bylo vyhlášeno moratorium před zahájením insolvenčního řízení, nebo po dni, kdy na někoho byl podán insolvenční návrh u příslušného soudu v České republice, nebo u nadnárodního zaměstnavatele také dnem, kdy byl prohlášen za platebně neschopného u příslušného orgánu v jiném členském státě Evropské unie. Z těchto důvodů tedy považuji za vhodné a žádoucí rozebrat i k ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele se vztahující právní otázku ve věci podání insolvenčního návrhu na zaměstnavatele a zahájení insolvenčního řízení na soudu dle zákona č. 182/2006 Sb., v platném znění.

Insolvenční řízení se dle zákona č.182/2006 Sb., insolvenční zákon (dále jen „IZ“) zahajuje v souladu s ustanovením § 97 odst. 1 zákona pouze na návrh. Insolvenční řízení nelze zahájit bez toho, aby byl ze strany insolvenčního dlužníka či věřitele podán insolvenční návrh. Rovněž je důležité, aby insolvenční návrh byl adresován věcně příslušnému insolvenčnímu soudu.³ Návrh je tedy dle zákona oprávněn podat dlužník nebo kterýkoliv z věřitelů. Kterýkoliv z dlužníkových věřitelů je oprávněn podat návrh sám, ale vzhledem k tomu, že jedním ze znaků úpadku⁴ je mnohost věřitelů, musí ve svém návrhu prokazovat, že i další osoby jsou dlužníkovými věřiteli. „Prokazování věřitelské plurality může být v případě podání insolvenčního návrhu ze strany věřitele obtížné, nicméně je nezbytné“⁵.

V souvislosti se situací, kdy by takový insolvenční návrh podávali zaměstnanci zaměstnavatele z důvodu toho, že jim jejich zaměstnavatel nevyplácí mzdu, se tedy předpokládá, že v takovém návrhu budou muset tvrdit a prokazovat, že zaměstnavatel nevyplácí mzdu více než jednomu svému zaměstnanci, případně všem svým zaměstnancům a s odkazem na druhý zákonem definovaný znak úpadku tvrdit, že je v prodlení s plněním svých peněžitých závazků po dobu delší 30 dnů po splatnosti. Již na tomto místě je možno poukázat na to, že institut splatnosti mzdy je institutem, který je pro problematiku ochrany zaměstnanců velmi podstatný a také ukazuje na propojenost různých právních předpisů právě

³ Viz. Insolvenční zákon po novele s komentářem, Poradce 2018, s. 63

⁴ Dlužník je v úpadku, jestliže má více věřitelů a peněžité závazky po dobu delší 30 dnů po lhůtě splatnosti a tyto závazky není schopen plnit (srov. ust. §3 zákona č.182/2006 Sb.)

⁵ Viz. Insolvenční zákon s komentářem, Poradce 2018, s. 34

institutem splatnosti, a hovoříme li o uspokojování mzdových nároků, bude pro nás stěžejní institut splatnosti mzdy⁶. Věřitel, který podává návrh, musí doložit, že on sám má vůči dlužníkovi pohledávku a podat její přihlášku.

Je-li podán insolvenční návrh věřitele proti právnické osobě, která je podnikatelem, je navrhovatel povinen dle ustanovení § 108 odst. 1 insolvenčního zákona složit zálohu na náklady insolvenčního řízení ve výši 50 tisíc Kč. To neplatí, je-li insolvenčním navrhovatelem zaměstnanec nebo bývalý zaměstnanec dlužníka, jehož pohledávka spočívá pouze v pracovněprávních nárocích. Po podání návrhu může soud stanovit povinnost navrhovatele složit zálohu na náklady konkurzu do výše 50 000 Kč, a to na výzvu soudu a v jím určené lhůtě a výši. Dle ustanovení § 108 insolvenčního zákona jsou zproštěni této povinnosti věřitelé s pracovněprávním nárokem závazku, tedy případní zaměstnanci zaměstnavatele, kteří podávají insolvenční návrh na dlužníka, který je jejich zaměstnavatelem, a jejichž pohledávky spočívají pouze v nevyplacených mzdách. Tuto výjimku, dle insolvenčního zákona týkající se možnosti uložit zálohu na náklady insolvenčního řízení, nelze však zaměňovat s povinností zaplatit soudní poplatek za řízení před soudem prvního stupně dle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) daného zákona, poplatníkem poplatku je navrhovatel, není-li dále stanoveno jinak. A dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) jde-li o poplatek za řízení, vzniká poplatková povinnost v insolvenčním řízení uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o insolvenčním návrhu. Od tohoto poplatku nejsou tedy osvobozeni insolvenční navrhovatelé, neboť nejsou uvedeni v § 11 zákona č. 549/1991 Sb. Toto ustanovení taxativně stanoví osoby, které jsou od poplatkové povinnosti osvobozeny. Tudíž povinnost zaplatit poplatek za vedení insolvenčního řízení by se vztahovala i na případné zaměstnance dlužníka, kteří by podávali návrh na zahájení insolvenčního řízení. Ti jsou osvobozeni pouze od povinnosti hradit zálohu na náklady řízení⁷.

K tomu, aby zaměstnanci, kterým nebyly vyplaceny jejich mzdové nároky jejich zaměstnavatelem, mohli s šancí na úspěch uplatnit tyto své nároky u úřadu práce a žádat o jejich uspokojení dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, musí nejprve dojít k zahájení insolvenčního řízení u soudu. V případě, že by takové nároky uplatňovali žádostí dle zákona č. 118/2000 Sb., v okamžiku, kdy nebylo zahájeno insolvenční řízení se zaměstnavatelem, tento by nemohl být ani

⁶ Ustanovení § 141 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce

⁷ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. MSPH 79 INS 10350/2012, 1 VSPH 781/2012 A -15 ze dne 19. června 2012

považován za zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti, a nebyly by naplněny základní podmínky pro aplikaci a uspokojování dle speciálního zákona, nemohlo by dojít k aplikaci tohoto speciálního zákona a žádost o uspokojení by musela být zamítnuta, neboť by byla podána na zaměstnavatele, kterého nelze vyhodnotit jako zaměstnavatele v platební neschopnosti. S ohledem na skutečnost, že správní orgán je povinen přijmout podání či žádost od žadatele, tak v situaci, kdy by byla tato žádost podána a nebylo by zahájeno se zaměstnavatelem insolvenční řízení, žádost by byla postupem dle správního řádu a s odkazem na nenaplnění zákonných podmínek v zákoně č.118/2000 Sb. zamítnuta. Pokud však dojde k zahájení insolvenčního řízení u soudu, pak je zde pro žadatele naděje na uspokojení mzdových nároků a získání určitých finančních prostředků od úřadu práce v případě, že budou naplněny veškeré podmínky, které zákon pro uspokojení mzdových nároků zaměstnanců legislativně zakotvuje.

Pokud se situace vyvíjí takovým způsobem, že zaměstnavatel svým zaměstnancům nevyplácí již delší dobu mzdy, mzdové nároky zaměstnanců jsou již delší dobu po splatnosti a nepodá zaměstnavatel sám insolvenční návrh, je zcela na rozhodnutí zaměstnanců, zda využijí možnost podat insolvenční návrh na svého zaměstnavatele oni sami a tímto svým návrhem v případě neodmítnutí (či zamítnutí) návrhu docílí účinků, které jsou spojeny se zahájením insolvenčního řízení. K účinkům zahájeného insolvenčního řízení pak můžeme v souvislosti s uspokojováním mzdových nároků také zařadit právě možnost aplikovat úřadem práce speciální zákon č.118/2000 Sb., dle kterého jsou pak zaměstnanci oprávněni žádat o své mzdy u úřadu práce a za splnění zákonných podmínek jim mohou tyto mzdy být v rozsahu stanoveném zákonem vyplaceny.

Zaměstnanci by si však měli být vědomi toho, že musí jako navrhovatelé prokazovat, že dlužník se nachází v platební neschopnosti, má více věřitelů, prokazovat své mzdové nároky a též to, že tyto nároky jsou po splatnosti. Je nutné si uvědomit, že insolvenční soud může o insolvenční návrhu rozhodnout i tak, že návrh odmítne⁸ a v takovém případě by zde nebylo možno úspěšně uplatňovat mzdové nároky na úřadu práce, neboť po právní moci usnesení o odmítnutí insolvenčního návrhu by takovýto zaměstnavatel, na kterého byl insolvenční návrh podán, nemohl být považován za zaměstnavatele, který se nachází v platební neschopnosti.

Zákonnou povinností navrhovatele, jenž jako věřitel podává návrh na zjištění dlužníkovy úpadku, je uvedení konkrétních okolností, z nichž je patrná existence věřitelovy

⁸ Ustanovení § 128 a § 128 a insolvenčního zákona, kde je upraveno odmítnutí návrhu a dle novely také odmítnutí návrhu pro zjevnou bezdůvodnost, která má zabránit šikanózním insolvenčním návrhům

splatné pohledávky za dlužníkem (důvod a výše pohledávky) tak, aby na základě těchto skutečností mohl věřitel předloženými důkazy svoji splatnou pohledávku za dlužníkem doložit. Důkazy, které je insolvenční navrhovatel povinen označit k prokázání svých tvrzení, a listiny, které musí k návrhu připojit, mají soudu umožnit ověření pravdivosti tvrzení obsažených v návrhu, tj. ve vylíčení skutkových okolností, nemohou však tato tvrzení nahrazovat. Věřitel coby iniciátor insolvenční procedury zároveň nese břemeno tvrzení a břemeno důkazní ohledně všech skutečností rozhodných pro závěr, že byla doložena navrhovatelova splatná pohledávka za dlužníkem a byl osvědčen a prokázán dlužníkovův úpadek. Má-li jít o úpadek dle smyslu ustanovení § 3 IZ, musí navrhující věřitel vedle charakteristiky vlastní splatné pohledávky za dlužníkem v návrhu uvést nejen konkrétní údaje, z nichž plyne závěr o pluralitě věřitelů a o tom, že dlužník své splatné závazky nehradí po dobu delší 3 měsíců po lhůtě splatnosti, nýbrž i údaje, z nichž plyne, že dlužník po delší dobu není k úhradě svých splatných závazků schopen. Jestliže věřitel nemá dostatečné a věrohodné informace o dlužníkově platební neschopnosti či dalších okolnostech, jež o úpadku svědčí, pak není nikterak opodstatněno, aby se zjištění jeho úpadku insolvenčním návrhem domáhal. Za takové situace je namístě, aby věřitel k ochraně svých práv (k vymožení pohledávky za dlužníkem) zvolil standardní postup, tj. cestu nalézacího řízení a individuálního výkonu rozhodnutí. Totéž platí i v případě, kdy si věřitel svoji splatnou pohledávkou za dlužníkem, z níž by měla vyplývat legitimace k podání insolvenčního návrhu není jist a kdy není schopen svoji pohledávku bezpochybně listinami osvědčit, nebo dokonce ani není s to jí řádně skutkově vymezit. Dle ustanovení § 128 odst. 1 IZ insolvenční návrh, který neobsahuje všechny náležitosti nebo který je nesrozumitelný nebo neurčitý, insolvenční soud odmítne, jestliže pro tyto nedostatky nelze pokračovat v řízení, učiní tak neprodleně, nejpozději do sedmi dnů poté, co byl insolvenční návrh podán.

Usnesením o odmítnutí insolvenčního návrhu, které je v právní moci, ztrácí zaměstnanci, jimž nebyly vyplaceny splatné mzdové nároky možnost domáhat se uspokojení cestou úřadu práce dle zákona č. 118/200 Sb. Dle ustanovení § 4 odst. 5 zákona může zaměstnanec mzdové nároky uplatnit nejpozději do 5 měsíců a 15 kalendářních dnů následujících po dni, kdy místně příslušná krajská pobočka úřadu práce zveřejnila informace podle odst. 4 na úřední desce, jsou-li splněny další podmínky stanovené tímto zákonem. Jestliže v této lhůtě zaniklo moratorium vyhlášené před zahájením insolvenčního řízení nebo soud rozhodl o insolvenčním návrhu jinak než vydáním rozhodnutí o úpadku, lze mzdové nároky uplatnit nejpozději v den zániku moratoria nebo v den právní moci rozhodnutí. Nárok na uspokojení mzdových nároků zaniká, není-li uplatněn ve lhůtách uvedených ve větě první a

druhé. Právo zaměstnance na uplatnění těchto mzdových nároků u soudu tím však není dotčeno.

V případě, že nedojde k odmítnutí (či zamítnutí) insolvenčního návrhu a probíhá insolvenční řízení, přichází do úvahy uspokojování mzdových nároků zaměstnanců na základě jejich žádostí podaných na úřadu práce a realizace zákona č. 118/2000 Sb. o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, budou li ve správním řízení zjištěny a naplněny podmínky pro uspokojení mzdových nároků. Vzhledem k tomu, že o uspokojení mzdových nároků je rozhodováno v rámci správního řízení o žádosti⁹, je nutno po zahájení řízení podáním žádosti učinit veškeré potřebné kroky k ověření naplnění podmínek pro uspokojování a dodržení také zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí¹⁰. Z praktické zkušenosti úřadů práce, které jsou významným a hlavním subjektem při realizaci tohoto zákona, vyplývá, že zákon plní svůj účel, a tedy je jeho pomocí zaměstnancům v situaci, kdy se ocitli bez finančních prostředků, finančně pokryto určité období prostřednictvím peněz od státu. V této souvislosti je tedy možno daný právní předpis hodnotit jako účinný právní nástroj, který umožňuje státu právě prostřednictvím úřadů práce poskytnout zaměstnancům, vůči nimž zaměstnavatel nesplnil jednu ze svých základních povinností garantovaných Listinou základních práv a svobod, bezprostřední a účinnou finanční pomoc.

1.1. Příslušnost krajského soudu k podání insolvenčního návrhu a příslušnost krajské pobočky úřadu práce

V souvislosti s podáním insolvenčního návrhu na soudu je s ohledem na novelizaci insolvenčního zákona nutno zmínit, že novelou byla nově upravena místní příslušnost krajského soudu v insolvenčních řízeních, a to následujícím způsobem. Insolvenční zákon byl novelizován zákonem č. 64/2017 Sb. Danou novelou došlo nejen ke změně pojmu platební neschopnosti, ale také jsou nově určena pravidla pro stanovení místní příslušnosti soudu pro vedení insolvenčního řízení.

Pro insolvenční soudní řízení je příslušný soud, v jehož obvodu je obecný soud dlužníka. Pro insolvenční řízení proti dlužníku, který je zapsán v obchodním rejstříku, je příslušný soud, v jehož obvodu byl obecný soud dlužníka ke dni, který předchází o 6 měsíců

⁹ Ustanovení § 44 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád,

¹⁰ Dle ustanovení § 71 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nelze-li vydat rozhodnutí bezodkladně je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestli je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ.

okamžik zahájení insolvenčního řízení, není li takový soud, je příslušný soud podle věty první¹¹.

Danou novelou insolvenčního zákona tedy došlo ke změně příslušnosti krajského soudu, ale příslušnost krajské pobočky k rozhodování o žádostech dle zákona č. 118/2000 Sb., však změněna nebyla. Neustále tedy platí, že příslušná k rozhodování o žádostech o uspokojení mzdových nároků bude krajská pobočka, v jejímž obvodu má zaměstnavatel sídlo nebo místo podnikání. Zákon nehovoří o okamžiku, ke kterému se má sídlo nebo místo podnikání posuzovat ve vztahu k příslušnosti krajské pobočky. Tudíž dle mého názoru, v případě zahájení insolvenčního řízení u soudu a podání žádosti o uspokojení mzdových nároků bude nutné výpisem z obchodního rejstříku ověřit k datu podání žádosti sídlo nebo místo podnikání zaměstnavatele a do obvodu, které krajské pobočky toto sídlo připadne, ta bude příslušná rozhodovat o dané žádosti.

Vzhledem ke změně příslušnosti krajského soudu k řízení viz. ustanovení § 7b insolvenčního zákona, tak do budoucna v praxi asi mohou nastat situace, že o mzdovém nároku bude rozhodovat krajská pobočka úřadu práce, která se nachází v jiném kraji, než je krajský soud příslušný dle insolvenčního zákona, ale vzhledem k elektronické komunikaci mezi úřadem práce a soudy, v této změně nevidím nějaké zásadní komplikace. Ty by se samozřejmě mohly objevit v případě nutnosti cestovat na přezkumné jednání k soudu např. při přezkoumávání platnosti pohledávky uplatněné úřadem práce vůči soudu nebo insolvenčnímu správci. Dalším jakýmsi rizikem v této změně příslušnosti insolvenčního soudu bude asi nutno v případě obecné informační povinnosti úřadu práce ve vztahu ke klientům/ žadatelům tyto klienty upozornit na změnu právní úpravy příslušnosti krajského soudu v případě, že by zaměstnanci projevíli vůli podat insolvenční návrh na zahájení insolvenčního řízení na soud. Úřad práce by je tedy měl v daném duchu informovat o příslušnosti krajského soudu k vedení insolvenčního řízení. Pokud by se tak nestalo, lze samozřejmě předpokládat, že dojde li podání soudu, který je nepřislušný, tak jej usnesením postoupí soudu příslušnému.

Novelizovaný zákon č. 182/2006 Sb., vymezuje dlužníkům úpadek splněním následujících podmínek: více věřitelů, peněžité závazky po dobu delší 30 dnů po lhůtě splatnosti a tyto závazky není schopen splnit. Takovýto stav je zákonem definován jako „platební neschopnost“.¹² Problematika zahájení insolvenčního řízení dle insolvenčního zákona je provázána se zákonem o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele z toho důvodu, že zaměstnanec má v rozsahu a za podmínek stanovených

¹¹ Ustanovení §7 b zákona č.182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)

¹² Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon

zákonem právo na uspokojení splatných mzdových nároků nevyplacených mu jeho zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti.¹³ Proto je platební neschopnost zaměstnavatele vlastně určující podmínkou pro to, aby mohlo dojít k případnému uspokojení mzdových nároků zaměstnanců dle zákona č.118/2000 Sb.

Insolvenční zákon definuje v ustanovení § 3 pojem platební neschopnosti. Ta je definována jako neschopnost plnit ve stanovené době závazky vůči více věřitelům. Neschopnost je třeba chápat jako objektivní stav, tedy jako faktickou nemožnost zaplatit všem věřitelům plnou výši jejich pohledávek. Pouhá neochota plnit závazky nebo vyhýbání se jejich plnění, ačkoliv dlužník na jejich splnění má prostředky nebo si je může opatřit, nezakládá stav úpadku. Naproti tomu jde li skutečně o neschopnost plnit, není v žádném případě relevantní výše dluhů. Chápeme li neschopnost jako objektivní stav, je třeba, aby nějakou dobu trval a nebyla šance v brzké době je řešit. Musí jít o dobu delší než 30 dnů po splatnosti. V zákoně jsou v § 3 odst. 2 stanoveny vyvratitelné právní domněnky, které stanoví skutečnosti, při jejichž existenci se má za to, že je dán úpadek formou platební neschopnosti (není li prokázán opak). K nim patří zastavení plateb (tj. výslovné prohlášení dlužníka), neplnění splatných závazků déle než tři měsíce, neúspěšnost exekuce nebo výkonu rozhodnutí.¹⁴

Pokud jde o to podívat se na změnu místní příslušnosti krajského insolvenčního soudu z pohledu žadatele o uspokojení mzdových nároků, tak toto nebude dle mého osobního názoru mít žádný negativní dopad na podávání žádostí danými žadateli. Podávání žádostí o uspokojení mzdových nároků není omezeno pouze na příslušnou krajskou pobočku, která dle zákonných ustanovení o nároku rozhoduje, ale žadatelé mohou tuto žádost podat i na jiné krajské pobočce, případně zaslat tuto žádost poštou. V případě podání žádosti na místně nepřislušné krajské pobočce dojde pak k předání této žádosti příslušné krajské pobočce k vyřízení. Takový postup je jistě v zájmu žadatele, který se v určité situaci ocitl bez finančních prostředků, aby nemusel cestovat napříč republikou z důvodu podání žádosti. V praxi se však občas vyskytnou i případy, kdy žadateli je opakovaně vysvětleno, že žádost lze podat například i na Moravě (místo trvalého pobytu žadatele) a na jih Čech bude tato žádost k vyřízení a rozhodnutí postoupena (předána) interním sdělením k vyřízení, ale přesto žadatel váží cestu, aby žádost podal na místně příslušné krajské pobočce úřadu práce.

¹³ Ustanovení §1 a zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

¹⁴ Viz. Winterová A. a kol., Civilní právo procesní, Linde Praha, 6.akutalizované vydání, 2011, s. 595

1.1.1. Stanovisko Veřejného ochránce práv k problematice poučovací povinnosti z hlediska zákona č.118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

Veřejný ochránce práv se na základě podnětu zabýval přístupem úřadu práce ve vztahu k řízení o žádosti dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Podatel podnětu poukázal na skutečnost, že s ohledem na to, že nebyl ze strany úřadu práce dostatečně poučen o povinnosti podat insolvenční návrh na svého zaměstnavatele, který mu nevyplatil splatné mzdy, byl poškozen na svých právech a byla mu tím způsobena škoda. Pod spisovou značkou 1631/2012/VOP zveřejnil Veřejný ochránce práv dle ustanovení §18 zákona č. 349/1999 Sb., zprávu o šetření v dané věci.

Ve své zprávě o šetření konstatuje, že správní orgán, jímž je rovněž ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 73/ 2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, úřad práce, poskytne dle § 4 odst. 2 správního řádu v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 6 Ads. 87/2007 ze dne 24. 10. 2007 uvedl, že jakkoliv poučovací povinnost správních orgánů podle správního řádu směřuje primárně k poučení o procesním právu, ze zásady součinnosti lze dovodit závěr, že správní orgán je povinen v minimální míře i k poučení o právu hmotném. V takovém případě správní orgán jednak poučuje o procesních důsledcích hmotněprávní úpravy (procesní povinnosti účastníka), jednak v případě, že nejde o laicky seznatelné významy, musí přiměřeně poučit i o obsahu hmotněprávního pojmu. V souladu s výše uvedeným vyjádřil Veřejný ochránce názor, že úřad práce měl poskytnout přiměřené poučení i o možnosti podat insolvenční návrh na zaměstnavatele, jakožto nezbytné podmínky pro uplatnění dlužných mzdových nároků u úřadu práce. Pro úplnost Veřejný ochránce práv ve své zprávě uvedl, že jednání, které bylo předmětem uvedeného šetření, by mohlo být považováno za nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. Nárok na náhradu škody podle tohoto zákona se promlčí za tři roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Nárok na náhradu škody se uplatňuje u Ministerstva práce a sociálních věcí. U soudu se může poškozený domáhat náhrady škody jen tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen. Výši škody a také příčinnou souvislost mezi pochybením státu a vzniklou škodou je třeba prokázat.

S ohledem na své praktické zkušenosti s agendou uspokojování mzdových nároků si dovolím konstatovat, že poučovací povinnost ve vztahu k insolvenčnímu řízení a podání insolvenčního návrhu na zaměstnavatele, aby následně mohla přicházet v úvahu aplikace zákona č. 118/2000 Sb., v platném znění, a žadatel se mohl domoci svých nevyplacených mezd cestou tohoto speciálního zákona, je ze strany úřadu práce plněna. Případ řešený Veřejným ochránce práv tedy nepovažuji v praxi za velmi častý, ale spíše ojedinělý. S ohledem na složitost problematiky uspokojování mzdových nároků zaměstnanců a propojenost právě i s insolvenčním řízením soudním, může v určitých případech však docházet k určitému nedorozumění mezi předávanými informacemi ze strany úřadu práce a interpretací těchto informací druhou stranou.

1.2. Přeshraniční prvek v agendě insolvence zaměstnavatele

Jako jakási kvazi předběžná otázka by se v souvislosti s ochranou zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele mohlo v praxi objevit to, zda zaměstnavatel, jenž má sídlo v jiném státě Evropské unie, bude vyhodnocen jako nadnárodní zaměstnavatel, který je v platební neschopnosti, a zda v případě žádostí zaměstnanců tohoto zaměstnavatele by bylo možno uspokojit tyto jeho zaměstnance cestou dle zákona č. 118/2000 Sb., v platném znění. Jako kvazi předběžnou otázku jsem toto označila proto, že se může stát, že nebude ve věci ještě zahájeno správní řízení podáním žádostí zaměstnanců na daného konkrétního zaměstnavatele, ale zaměstnanci se mohou na příslušné zaměstnance úřadu práce obracet pouze s dotazem a žádostí o informace, kdy a za jakých podmínek by mohli být uspokojeni postupem na základě zákona č. 118/2000 Sb. I proto jsem tuto problematiku předradila před samotné vlastní správní řízení, neboť posouzení této otázky, zda by vůbec mohlo dojít u zaměstnanců zahraničního zaměstnavatele k uspokojování na území České republiky vnímán jako již zmíněnou předběžnou otázku, byť ne ve smyslu tak, jak ji zakotvuje ustanovení § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Opět je nutno při řešení této právní otázky zjistit, co k takovému zahraničnímu zaměstnavateli říká právě zákon č. 118/2000 Sb.

1.2.1. Nadnárodní zaměstnavatel

S ohledem na svobodu volného pohybu zboží a služeb v rámci Evropské unie se v praxi mohou vyskytnout i případy, kdy o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců dle

zákona č. 118/2000 Sb., budou chtít na úřadu práce žádat zaměstnanci zaměstnavatele, který jim nevyplatil mzdy, ale tento zaměstnavatel nebude mít sídlo na území České republiky, ale v jiném členském státě a na území České republiky bude mít pouze svou pobočku.

V takovém případě se jako první a úsměvná může jevit třeba velmi praktická otázka, která krajská pobočka úřadu práce by vlastně byla k rozhodování o těchto mzdových nárocích příslušná, když je místní příslušnost krajských poboček formulována dle sídla zaměstnavatele, který je právnickou osobou, případně místa podnikání u zaměstnavatele, který je fyzickou osobou nebo v jehož obvodu je umístěna organizační složka nadnárodního zaměstnavatele, který nemá sídlo na území České republiky¹⁵. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že v případě, že by se jednalo o zaměstnavatele, který by byl v daném případě vyhodnocen jako nadnárodní, ale neměl zde na území České republiky umístěnu organizační složku, mohl by nastat v praxi celkem zásadní problém o to, která krajská pobočka v daném případě, by byla příslušná rozhodovat o daných žádostech zaměstnavatele. Ale otázku příslušnosti by jistě bylo nutno řešit až následně, pokud by skutečně zaměstnavatel, který má sídlo v jiném členském státě byl vyhodnocen jako nadnárodní zaměstnavatel, a to takový, který byl prohlášen za platebně neschopného u příslušného orgánu v jiném členském státě Evropské unie.

V případě, že by bylo nutno posoudit, zda bude vůbec možno v případě zaměstnanců zaměstnavatele se sídlem zapsaným v jiném členském státě EU aplikovat zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, a uspokojovat mzdové nároky těchto zaměstnanců dle zákona č. 118/2000 Sb. v České republice prostřednictvím úřadu práce na základě daného zákona, bude nutno vyhodnotit mnoho podstatných okolností a respektovat Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/74/ES ze dne 23. září 2002, kterou se mění směrnice Rady 80/987/EHS o sblížení právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, ale také judikaturu SDEU v dané oblasti, která slouží k odstranění výkladových pochybností vnitrostátních soudů.¹⁶

Dle ustanovení § 3a zákona č. 118/2000 Sb., v platném znění, je Úřad práce České republiky povinen uspokojit mzdové nároky zaměstnanců nadnárodního zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti pouze tehdy, pokud zaměstnanci tohoto nadnárodního zaměstnavatele v rozhodném období vykonávali práci v České republice. V této souvislosti je tedy také nutno ocitovat znění výše uvedené směrnice a jejího článku 8a, který říká

¹⁵ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 118/2000Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

¹⁶ Případ C- 310/07 Holmqvist, ASPI, judikatura SDEU, 620070310, poslední stav textu

toto: „Ocitne - li se podnik provozující činnosti na území nejméně dvou členských států v platební neschopnosti ve smyslu článku 2 odst. 1, je institucí příslušnou pro úhradu nesplacených pohledávek zaměstnanců instituce toho členského státu, na jehož území zaměstnanci pracují nebo obvykle pracují“.

Velmi důležitou předběžnou otázkou, na kterou bylo odpovídáno v případě Holmqvist bylo, jaké podmínky musí být splněny, aby podnik byl považován za podnik provozující činnosti v několika členských státech. Odpověď na tuto otázku by byla velmi důležitá i v praxi pro účely rozhodnutí úřadu práce, neboť při rozhodování o žádostech zaměstnanců zaměstnavatele, u kterého by byly pochybnosti, zda je, anebo není nadnárodním zaměstnavatelem, by bylo nutno posoudit, zda je naplněno ustanovení § 3 písm. d) zákona č. 118/2000 Sb., dle něhož je nadnárodním zaměstnavatelem takový, který vedle provozování činnosti na území České republiky provozuje činnost na území nejméně jednoho dalšího členského státu.

K této problematice Soudní dvůr v rozsudku Mosbaek dovedl se zřetelem k účelu sledovaného směrnici 80/987¹⁷, že ratio předpisu ukládá určení záruční instituce státu, na jehož území „bylo rozhodnuto buď o zahájení úpdkového řízení, nebo bylo konstatováno definitivní ukončení činnosti podniku nebo provozovny zaměstnavatele“. Z toho vyplývá, že formální akt zahájení úpdkového řízení, především v případě, kdy podnik vykazuje přeshraniční znaky, jasně ukazuje, jak určit místo, kde mohou být vykonávána práva chráněná směrnicí 80/987.¹⁸

Dle důsledku dovozeného v tomto případě řešeném Soudním dvorem se tedy jeví jako podstatné při posuzování případných žádostí o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců úřadem práce vždy nejprve zkoumat, zda Česká republika, potažmo Úřad práce České republiky, je příslušnou záruční institucí u zaměstnavatele, který vykazuje přeshraniční prvky. Z citovaného lze dle mého soudu dovést, že pro uspokojování mzdových nároků u zaměstnavatele, který vykazuje přeshraniční prvky, je třeba zkoumat, v jakém zemi bylo případně zahájeno úpdkové řízení. Soudní dvůr dále také upřesňuje, že směrnice s cílem zabránit zbytečnému překrývání vnitrostátních režimů a především situaci, kdy by se zaměstnanec mohl dovolávat směrnice v různých členských státech, navrhuje zapojení záruční instituce pouze jednoho členského státu.¹⁹

¹⁷ Tato směrnice nahrazena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/74/ES ze dne 23. září 2002

¹⁸ Případ C – 310/07 Holmqvist, ASPI, judikatura SDEU 62007C0310

¹⁹ Tamtéž

Pro účely uspokojování mzdových nároků zaměstnanců úřadem práce bude tedy nutno posoudit, zda zaměstnavatel, u něhož jsou přeshraniční prvky, může být považován za zaměstnavatele, s kterým bylo zahájeno insolvenční řízení. Skutečnost, zda je se zaměstnavatelem zahájeno insolvenční řízení a lze ho tedy dle ustanovení § 3 zákona č. 118/2000 Sb., vyhodnotit jako platebně neschopného, je běžně ověřováno ve veřejně přístupném insolvenčním rejstříku a také je zde povinnost soudu doručit úřadu práce vyhlášku o zahájení insolvenčního řízení. V případě nadnárodního zaměstnavatele lze tedy předpokládat, že skutečnost o zahájení insolvenčního řízení, s níž jsou pak spojeny další právní účinky dle zákona č. 118/2000 Sb., v platném znění, by muselo být zřejmé ze Sbírký cizozemských rozhodnutí, ve které by bylo možno ověřit, zda s daným zaměstnavatelem bylo v jiné zemi Evropské unie zahájeno úpadkové řízení, tedy zda byl dle ustanovení § 3 písm. c) zákona č. 118/2000 Sb., v platném znění, prohlášen za platebně neschopného u příslušného orgánu v jiném členském státě Evropské unie. Pokud by takovouto skutečnost nebylo možno ověřit z výše uvedeného zdroje, nebyla by zaslána ani vyhláška insolvenčním soudem do datové schránky úřadu práce o zahájení insolvenčního řízení s daným zaměstnavatelem (nadnárodním), musel by správní orgán vyhodnotit situaci tak, že se nejedná o nadnárodního zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti, a nebylo by možno tedy uspokojovat mzdové nároky žádajících zaměstnanců dle zákona č. 118/2000 Sb.

K dané věci je také nutno zmínit ustanovení § 429 IZ o zveřejňování některých rozhodnutí. Rozhodnutí o zahájení insolvenčního řízení a rozhodnutí o ustanovení insolvenčního správce vydané v členském státě Evropské unie podle přímo použitelného předpisu práva Evropské unie vůči dlužníku, který má na území provozovnu, musí být zveřejněno v České republice. Insolvenční soud, v jehož obvodu je umístěna provozovna, rozhodnutí cizího orgánu zveřejní vyhláškou neprodleně poté, co mu bude doručeno insolvenčním správcem nebo jakýmkoliv jiným orgánem k tomu zmocněným v členském státě Evropské unie, v němž bylo rozhodnutí vydáno.

I z tohoto citovaného ustanovení IZ je zřejmá velká a důležitá provázanost insolvenčního zákona se zákonem o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Vzhledem k tomu, že povinnost soudu zveřejnit rozhodnutí o zahájení insolvenčního řízení je zde podmíněno tím, že zaměstnavatel má provozovnu na území České republiky, je možno dovodit, že pokud by zde na území České republiky provozovna nebyla, nebude ani soud povinen toto zveřejnit. A zde je tedy také zřejmá provázanost na příslušnost krajské pobočky, neboť ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 118/2000 Sb., říká, že o nároku rozhoduje ÚP ČR prostřednictvím krajské pobočky, v jejímž obvodu je umístěna

organizační složka nadnárodního zaměstnavatele. Zde se tedy dostáváme také k různé terminologii, která je těmito dvěma zákony využívána, a to je zároveň nutno také pamatovat na to, že dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, se nově nehovoří o organizační složce zahraniční právnické osoby, ale o odštěpném závodu. Rozdíl v pojmosloví a terminologii by tedy dle mého bylo nutno překonat výkladem. S odkazem na výše uvedené by tedy rozhodovala krajská pobočka, v jejímž odvodu by bylo sídlo odštěpného závodu, případně provozovny nadnárodního zaměstnavatele, tj, rozhodovala by krajská pobočka, v jejímž obvodu, má nadnárodní zaměstnavatel provozovnu. V případech, kdy by zde provozovna nebo odštěpný závod nebyl, lze tedy dle mého soudu nepřímo dovodit, že uspokojování mzdových nároků zaměstnanců nadnárodního zaměstnavatele, by tak možné nebylo dle zákona č. 118/2000 Sb., neboť by zde nebyly naplněny podmínky zákona č. 118/2000 Sb., neboť by ani nebylo možno určit příslušnou krajskou pobočku k vydání rozhodnutí.

Ustanovení o provozovně zaměstnavatele na území České republiky u nadnárodního zaměstnavatele je však možno pro zajímavost konfrontovat s výkladem v daném případě Holmiquist, kde se Soudní dvůr zabýval definicí „provozovny“. Dle rozsudku 205/84, Recueil je definice provozovny natolik flexibilní, že došlo k uznání, že podnik jiného členského státu, který udržuje trvalou přítomnost v dotčeném členském státě, se řídí ustanoveními Smlouvy o právu na usazování, a to i tehdy, kdy přítomnost nemá formu pobočky nebo zastoupení, ale pouhé kanceláře spravované vlastním personálem podniku nebo nezávislé osoby zmocněné trvale jednat, jak by tomu bylo v případě zastoupení. Toto rozšíření pojmu na oblasti, v nichž stricto sensu není požadována, znamená uznání kompromisu, v němž podnik může provozovat činnost v jiném členském státě, aniž by bylo nutno přijmout přísný pojem přítomnosti. V dané věci bylo také konstatováno, že článek 8a směrnice 80/987 je třeba vykládat v tom smyslu, že podnik provozuje činnost nejméně ve dvou členských státech, pokud má na území jiného členského státu trvalou obchodní přítomnost.

K výkladu provozovny, který byl proveden výše uvedenou judikaturou Soudního dvora by jistě bylo nutno v praxi přihlídnout, ale pro účely zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele by výklad provozovny jen s odkazem na sídlo kanceláře, která je spravována personálem, byl pro naplnění podmínky pro určení příslušnosti krajské pobočky úřadu práce pro rozhodování o žádosti zaměstnanců zaměstnavatele jistým vodítkem, ale pouze v případě, že by daného zaměstnavatele bylo možno vyhodnotit jako platebně neschopného a bylo li by s ním zahájeno insolvenční (úpadkové řízení) v jiném členském státě a pokud by tato informace byla i v České republice známa. Tedy pokud by

v daném případě bylo naplněno ustanovení § 429 IZ a zaměstnavatele by bylo možno vyhodnotit dle ustanovení (§ 3 písm. d) zákona č. 118/2000 Sb. jako platebně neschopného.

Případ Holmqvist by také mohl určitým způsobem změnit úhel pohledu na ustanovení § 3 a zákona č. 118/2000 Sb., dle něhož mzdové nároky zaměstnanců nadnárodního zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti, je Úřad práce České republiky povinen uspokojit pouze tehdy, pokud zaměstnanci tohoto nadnárodního zaměstnavatele vykonávali v rozhodném období práci v České republice. V případě Holmqvist byla řešena otázka určení místa, kde pracovník obvykle plní své úkoly podle článku 8a směrnice 80/987 a bylo odpovězeno, že je třeba se obracet na stát, v němž zaměstnavatel platil příslušné příspěvky na sociální zabezpečení, pokud výjimečně neexistuje společenská a jazyková vazba zaměstnance na jiné území Unie.

V této souvislosti mne tedy napadá otázka, zda v případě posuzování naplnění podmínky, že zaměstnanec vykonával v rozhodném období práci na území České republiky bude pouze směrodatné určení místa výkonu práce, které bude zakotveno v pracovní smlouvě takového zaměstnance a bude zakotveno, že místem výkonu práce je Česká republika a tímto by tedy byla naplněna i podmínka ustanovení § 3a zákona č. 118/2000 Sb. pro případné uspokojení mzdových nároků zaměstnanců nadnárodního zaměstnavatele, či zda bude pro posouzení naplnění této podmínky nutno zohlednit i situaci, zda byly daným zaměstnavatelem v daném místě, kde byla práce vykonávána i placeny příspěvky na sociální zabezpečení. Domnívám se, že tato podmínka by v případě uspokojování mzdových nároků zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele zřejmě mohla být také dosti podstatná pro určení, zda daný zákon č. 118/2000 Sb. aplikovat či nikoliv. Pokud by bylo povinností zaměstnavatele odvádět pojistné v jiném členském státě, ačkoliv práce byla vykonávána na území ČR, jeví se jako státem povinným k plnění stát, jemuž mělo být pojistné za zaměstnance odváděno. Ačkoliv je samozřejmě nutno pamatovat na to, že by bylo nutno v případě již podaných žádostí posoudit všechny relevantní okolnosti daného případu v souladu s platnými právními předpisy a také judikaturou SDEU a pak za skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, vydat rozhodnutí ve věci.

Z uvedeného je tedy nutno dovodit, že v případě že by byla podána žádost zaměstnanci, kteří by měli nárokovat své nevyplacené mzdy v jiném členském státě a Českou republiku by nebylo možno s odkazem na výše uvedené vyhodnotit jako záruční instituci a pokud by nebyly naplněny podmínky pro uspokojení mzdových nároků zaměstnanců nadnárodního zaměstnavatele dle zákona č. 118/2000 Sb., nebylo by možno tyto zaměstnance postupem zakotveným v zákoně č. 118/2000 Sb. úřadem práce uspokojit. Dle konkrétních

okolností toho kterého případu, či informací plynoucí ze žádosti by bylo v takovém případě nutno žádost (pokud by byla formálně podána) postupem dle správního řádu zamítnout z důvodu nenaplnění podmínek pro plnění dle zákona č. 118/2000 Sb.

1.3. Specifický zaměstnavatel – agentura práce

Stejně jako v případě nadnárodního zaměstnavatele a zvažování, zda jeho zaměstnanci budou moci být uspokojeni dle zákona č. 118/2000 Sb., v platném znění, úřadem práce v podobě jakési kvazi předběžné otázky, může v případě nevyplacených mezd nastat situace, že se jedná o zaměstnance ne zcela „obyčejného“ zaměstnavatele, ale zaměstnavatele, kterým je agentura práce. I zde je možno si s ohledem na dikci zákona č. 118/2000Sb., a zakotvení podmínek pro uspokojování těchto zaměstnanců pokládat kvazi předběžnou otázku, zda bude, nebo nebude moci být zákon č.118/2000 Sb., aplikován na agenturní zaměstnance. Ačkoliv v praxi jsem se s touto situací setkala pouze ve fázi, kdy postavení agentury práce bylo přiznáno fyzické podnikající osobě, jež nevyplácela mzdy, ale nikdy nebylo s danou osobou zahájeno insolvenční řízení, přesto se mi tento aspekt uspokojování mzdových nároků jeví jako vhodný k určité právní analýze. Dle ustanovení § 2 odst. 5 zákona se tento zákon nevztahuje na zaměstnance agentur práce, kterým je zprostředkováno zaměstnání podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) a § 66 zákona o zaměstnanosti a kteří byli uspokojeni z pojištění agentury práce sjednaného podle § 58 a zákona o zaměstnanosti. Z uvedeného je zřejmé, proč uspokojování mzdových nároků zaměstnanců, kteří jsou zaměstnanci agenturními, má a bude mít svá specifika, neboť agenturní zaměstnanci, kteří by byli uspokojeni z pojištění sjednaného agenturou, které je ze zákona povinné, jak bude dále vysvětleno, nebudou moci být uspokojeni postupem dle zákona č.118/2000 Sb., neboť by se v takových případech na ně tento zákon nevztahoval.

Zákonem č. 206/2017 Sb., v platném znění, byl novelizován zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Touto novelou byly do zákona o zaměstnanosti zaneseny také změny v oblasti agenturního zaměstnávání. Ve vztahu k insolvenčnímu řízení zaměstnavatele je dle mého názoru velmi podstatnou povinností agentury práce doložit generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR doklady o sjednaném pojištění dle ustanovení § 58a odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Právě problematika sjednaného pojištění agenturou práce a případného plnění z tohoto pojištění může být rozhodující pro určení, zda bude možno agenturní zaměstnance případně uspokojovat dle zákona č. 118/2000 Sb. Ustanovení § 2 odst. 5 zákona vymezuje negativní

působnost daného zákona a to tak, že se zákon dle tohoto ustanovení nevztahuje na zaměstnance agentur práce, kterým je zprostředkováno zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) a § 66 zákona o zaměstnanosti a kteří byli uspokojeni z pojištění agentury práce sjednaného podle § 58a zákona o zaměstnanosti.

Dle ustanovení § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti je agentura práce, které bylo uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) povinna sjednat pojištění záruky pro případ úpadku, na základě něhož vzniká dočasně přidělenému zaměstnanci právo na plnění v případě, kdy mu agentura práce z důvodu svého úpadku nevyplatila mzdu. Dle odstavce druhého téhož ustanovení je agentura práce povinna sjednat pojištění ve výši zajišťující výplatu mzdy nejméně do výše trojnásobku průměrného měsíčního čistého výdělku všech svých zaměstnanců, které dočasně přiděluje nebo které bude dočasně přidělovat k výkonu práce pro uživatele. Sjednání pojištění je agentura práce povinna doložit generálnímu ředitelství Úřadu práce do 2 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání.

K problematice této dokládací povinnosti agenturou práce je možno odkázat na odborný článek, v němž se autoři vyjadřují také ke správnému trestání a doplnění přestupků dle ustanovení § 140 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a konstatují, že v návaznosti na zakotvení nové skutkové podstaty zákon o zaměstnanosti stanovuje za porušení takové povinnosti pokutu 20 000 Kč. Jedná se vůbec o nejnižší pokutu, kterou je dle zákona o zaměstnanosti možné uložit. Dále autoři konstatují, že vzhledem k důležitosti informace, která je prostřednictvím dokladu prokazována, lze zakotvení nové skutkové podstaty uvítat a vysvětlují, že byť se již nejedná explicitně o důvod, pro který by bylo nutno povolení ke zprostředkování odejmout, nicméně přesto, že již není v zákoně o zaměstnanosti obsažen výslovně, by jej zřejmě bylo možno podřadit pod obecný důvod pro odejmutí povolení, který spočívá v tom, že právnická nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování nebo s dobrými mravy nebo jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona²⁰.

Stejně jako autoři výše citovaného článku vnímám zakotvení této nové skutkové podstaty související s povinností doložit pojištění agenturou práce jako přínosné, ale právě uvedený článek mě přivedl ještě k úvahám a zamyšlení v souvislosti s výší pokuty a také dopadem do zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele k tomu,

²⁰ Viz. Stádník J., Kieler P. „Aktuální změny právních předpisů v oblasti zaměstnanosti – I. část“, ASPI, Literatura, LIT 238095CZ – poslední stav textu

zda by nesplnění povinnosti doložit doklad o sjednaném pojištění ve stanovené lhůtě nemělo být postihováno přísněji a tedy vyšší pokutou, nikoliv pokutou nejnižší z celého zákona o zaměstnanosti. Dle mého soudu není v uvedené skutkové podstatě rozlišeno to, zda uvedený doklad nebyl doložen proto, že nebylo pojištění sjednáno vůbec, anebo jen proto, že nebyla včas splněna povinnost. Splnění povinnosti sjednat pojištění je velmi zásadní právě pro uspokojování mzdových nároků, neboť právě z uzavřeného pojištění by případně měli být uspokojováni zaměstnanci agentury práce, pokud by se uvedená agentura práce dostala do platební neschopnosti.

Je tedy zřejmé, že v případě, že agentura práce nesplní svou zákonnou povinnost a nesjedná pojištění, nedoloží následně doklad generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR, je pokuta ve výši 20 000 spíše jen jakousi symbolickou částkou, nikoliv citelným trestem za nesplnění velmi důležité povinnosti, jejíž nesplnění má velmi zásadní a značné důsledky i do právní úpravy uspokojování mzdových nároků. Jak plyne z ustanovení § 2 odst. 5 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, pokud byli zaměstnanci zaměstnavatele uspokojeni z pojištění agentury práce, nevztahuje se tedy na ně zákon č. 118/2000 Sb. V případě, že by tedy zaměstnanci agentury práce nebyli uspokojeni z pojištění agentury práce, neboť tato agentura nesplnila ani svou povinnost toto pojištění si sjednat, bylo by dle mého soudu nutno argumentem a contrario dovodit, že by případně mohli být uspokojováni dle zákona č. 118/2000 Sb. Proto se tedy domnívám, že v případě nesplnění povinnosti agenturou práce sjednat pojištění, případně doložit doklad o daném pojištění, by sankce za tento přestupek měla být stanovena mnohem přísněji a pokuta ve vyšší hranici, případně dána rozmezím, pokud by se následně ukázalo, že pojištění sjednáno bylo, jen nebyl doložen doklad o sjednaném pojištění, a to zejména s ohledem na důsledky, které nesjednání tohoto pojištění může přinést do oblasti uspokojování mzdových nároků zaměstnanců agentury práce v případě její insolventnosti.

Troufám si odhadovat, že nedoložení daného dokladu v zákonem stanovené lhůtě může ve většině případů spíše poukazovat na nesplnění povinnosti toto pojištění sjednat než jen na případy nedbalosti, kdy pojištění sjednáno bude, ale jen nebude doložen řádně a včas doklad o tomto sjednaném pojištění pro případ úpadku generálnímu ředitelství Úřadu práce.

Souhlasím tedy také s autory, že byť není explicitně uvedeno nedoložení dokladu o sjednaném pojištění jako důvod pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, bylo by možno toto podřadit pod obecný důvod pro odejmutí povolení, který spočívá v tom, že právnická osoba nebo fyzická osoba zprostředkovává v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání nebo s dobrými mravy, nebo jinak poruší povinnosti vyplývající

ze zákona o zaměstnanosti. Jak bylo výše naznačeno, důsledky neslnění povinnosti sjednat pojištění ve vztahu k zákonu o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele jsou velmi zásadní a riziko podnikatelské činnosti, kdy agentury práce mohou zprostředkovávat zaměstnání a přidělovat zaměstnance k uživateli i za účelem dosažení zisku, tak nelze přenášet riziko z víceméně podnikatelské činnosti agentur práce na stát. Mělo by být důsledně dbáno na to, aby agentury práce povinnost uloženou jim zákonem o zaměstnanosti plnily, a tedy pojištění pro případy úpadku sjednaly, případně stanovit výši pokuty za tento správní delikt v takové výši, aby jeho preventivní účinky a hrozba výše pokuty odradily agentury práce od neplnění této povinnosti, tj. aby vedly k řádnému plnění této zákonné povinnosti.

K povaze rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání se titíž autoři vyjádřili takto: „Zákon je však koncipován jinak, a umožňuje jednak potrestat držitele povolení za správní delikt, jednak odejmout povolení v důsledku porušení. Je proto třeba se ztotožnit s výkladem žalovaného i krajského soudu, že v případě odejmutí povolení podle ust. § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti nejde o uložení sankce, nýbrž o specifické dohledové opatření žalovaného preventivní povahy, které je přímým důsledkem opakovaného porušení zákonné povinnosti“.²¹ I přestože v daném článku rozebírají autoři nesplnění oznamovací povinnosti agenturou práce, domnívám se, že výše uvedené lze analogicky využít i pro výklad problematiky nesplnění dokládací povinnosti agenturou práce k pojištění o úpadku.

Jak autoři dále konstatují, rozhodnutí o odejmutí povolení není svou povahou totožný institut jako je rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt, ale jedná se o zvláštní formu oprávnění, která dává příslušnému správnímu orgánu možnost reagovat na nežádoucí právní stav. „Specifická skupina oprávnění navazujících na výkon dozoru bývá formulována pro případ zjištění nedostatků (rozdílů) mezi zjištěným a žádoucím chováním dozorované osoby. Tuto skupinu oprávnění dozorčího orgánu lze označit jako nápravné prostředky dozoru(...). Specifickými nápravnými prostředky dozoru mohou především být uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny nebo odnětí oprávnění“.²²

Osobně se tedy domnívám, že v případě nesplnění zákonné povinnosti agenturou práce sjednat pojištění pro případy úpadku, aby následně mohli tito zaměstnanci být uspokojováni z pojištění sjednaného touto agenturou, by mohlo být důvodem, pro který by se zahajovalo řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování této agentuře, neboť takový postup

²¹ Viz. Stádník J., Kieler P., „Nesplnění speciální oznamovací povinnosti agentury práce jako důvod k odejmutí povolení ke zprostředkování agentuře práce“, ASPI, LIT 215102CZ – poslední stav textu

²² Tamtéž

by naplnil pojetí odejmutí povolení jako reakci na nežádoucí právní stav. Jsem toho názoru, že nesjednání pojištění agenturou je možno vyhodnotit jako nežádoucí právní stav a zároveň jako porušení zákona o zaměstnanosti, které nejen že lze tedy potrestat jako přestupek v případě nedoložení dokladu o sjednaném pojištění pro případy úpadku, ale dle mého soudu by mělo být i důvodem pro potencionální odejmutí povolení této agentuře, a to s odkazem na výše vysvětlené nežádoucí účinky v případě insolvence zaměstnavatele, který je agenturou práce.

K této problematice se mi zdá vhodné také odkázat na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 202/2014-236, v němž se Nejvyšší správní soud vyjadřuje k povaze sankčních a mocenských oprávnění a říká toto: „správní úřady disponují nejen sankčními oprávněními, ale i řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností). Plnění právních povinností ve veřejné správě lze proto zajistit i jinými způsoby než správními tresty“.²³ I tímto pohledem by dle mého soudu bylo možné odejmutí povolení agentuře práce v případě neplnění zákonné povinnosti sjednat pojištění pro případ úpadku vnímat jako využití mocenského oprávnění generálního ředitelství Úřadu práce ČR, který by tímto postupem sjednával stav souladný s právními předpisy, a důsledkem by bylo to, že agentury neplní si své povinnosti, by nemohly zprostředkovávat zaměstnání dle zákona o zaměstnanosti.

V souvislosti s výše uvedeným lze také dovodit smysl ustanovení § 58a odst. 8 zákona o zaměstnanosti, dle kterého je agentura práce povinna neprodleně informovat generální ředitelství Úřadu práce ČR o poskytnutém plnění a o zániku pojištění. Domnívám se, že je to právě z důvodu toho, že je nutno v případě insolvence zaměstnavatele, který je agenturou práce, mít přehled o tom, zda byli zaměstnanci agentury práce uspokojeni z pojištění, které měla agentura sjednat případně, zda zde přichází v úvahu plnění dle zákona č.118/2000 Sb., pokud by pojištění zaniklo a zaměstnanci agentury práce tedy nemohli být ani uspokojeni z tohoto pojištění. Zakotvení této informační povinnosti pro agenturu práce vůči generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR má jistě usnadnit zjišťování skutkového stavu bez důvodných pochybností pro rozhodnutí o případných žádostech dle zákona č. 118/2000 Sb. a

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2016 sp. zn. 10 Ads 38/2016-41

rozhodnutí, zda se daný zákon na zaměstnance agentury práce bude v daném konkrétním případě vztahovat či nikoliv. V případě, že by tato informační povinnost nebyla splněna a generální ředitelství nemělo povědomost o tomto pojistném plnění, přesto dle mého názoru bude i tak nutno s ohledem na zásadu materiální pravdy, která je zakotvena v ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, před vydáním rozhodnutí o žádostech o uspokojení mzdových nároků zjišťovat, zda zaměstnanci agentury práce z pojištění pro případy úpadku skutečně uspokojeni nebyli. Prověřením této skutečnosti se pak bude možno vyvarovat situaci, že by jednak byl aplikován zákon na zaměstnance, na které se nevztahuje a také proto, aby se vyloučila možnost, že by bylo zaměstnancům plněno jak ze strany pojišťovny, tak ze strany státu dle zákona č. 118/2000 Sb. V takovém případě by jistě následné plnění ze strany státu, poté co již byli zaměstnanci uspokojeni, mohlo být vyhodnoceno jako bezdůvodné obohacení na straně zaměstnance a v případě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, by tak mohlo být postupováno v rozporu se zásadou legality, neboť by se aplikoval zákon na situace, na které nemá dopadat.

Je sice pravdou, že zákon č. 118/2000 Sb. ve svém ustanovení § 14 zakotvuje povinnost vrátit Úřadu práce České republiky finanční prostředky včetně úroků z prodlení, jestliže zaměstnanec věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené, a to do 3 týdnů ode dne, kdy se o této skutečnosti dozvěděl. O vrácení těchto částek Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky rozhodne do 3 let od jejich přiznání, jinak právo zanikne. Zda by v případě dvojího plnění od pojišťovny a zároveň i od úřadu práce bylo možno částky vyplacené úřadem práce subsumovat pod částky omylem vyplacené a uložit tedy takovému žadateli povinnost je vrátit, by asi v praxi mohlo způsobit výkladové problémy, ačkoliv by ze skutkového stavu bylo zřejmé, že žadatel obdržel dvojí plnění. V takovém případě se spíše domnívám, že s ohledem na negativní vymezení působnosti zákona č. 118/2000 Sb., by nebylo možno vymáhat vyplacené prostředky cestou dle ustanovení § 14 zákona č. 118/2000 Sb., neboť v případě plnění od pojišťovny by tomuto zaměstnanci vůbec žádné mzdové nároky dle zákona č. 118/2000 Sb., být vyplaceny neměly a spíše by to mohlo poukazovat na nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí.

V takových případech by asi bylo možno uvažovat o nařízení obnovy řízení ex offio dle ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pokud by se provedené důkazy ukázaly nepravdivými. Což mě opět vede zpět k závěru, že před vydáním rozhodnutí o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců agentury práce, by mělo být důsledně ověřeno, zda tito zaměstnanci nebyli uspokojeni z pojištění agentury práce a nelze se

v daném případě jen spoléhat na splnění oznamovací povinnosti, která je agentuře práce uložena zákonem o zaměstnanosti v ustanovení § 58a odst. 8 zákona o zaměstnanosti. Právě dostatečně zjištěný skutkový stav ve vztahu k plnění zaměstnanci od pojišťovny by pak byl důležitým podkladem proto, zda správní orgán vyhodnotí zaměstnance agentury práce jako zaměstnance dle ustanovení § 2 odst. 5 zákona č. 118/2000 Sb., na něž se tedy zákon nevztahuje. V takových případech by pak žádost o uspokojení mzdových nároků měla být samozřejmě zamítnuta z důvodu nenaplnění zákonných podmínek pro uspokojení dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

Závěrem k této oblasti uspokojování mzdových nároků zaměstnanců lze říci, že v případě porušení povinnosti agenturou práce ve vztahu k dokládání sjednaného pojištění a využití správního uvážení, zda v případě porušení zákona o zaměstnanosti agenturou práce, by mělo být přistupováno spíše restriktivně a nad plněním povinností agenturami práce by měl být vykonáván v tomto směru dostatečný dozor a dohled, a to i s ohledem na oprávnění k odejmutí povolení, které je správnímu orgánu, tj. generálnímu ředitelství, přiděleno. Dle ustanovení § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti je odejmutí povolení agentuře práce formulováno kogentně, tedy neponechává se na správním uvážení generálnímu ředitelství, zda tak učinit či nikoliv jako v případech odejmutí povolení agentuře práce dle ustanovení § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.²⁴

Z dikce rozdílně formulovaných odstavců ustanovení § 63 zákona o zaměstnanosti lze dovodit, že v případě odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání dle odstavce druhého není připuštěno správní uvážení generálního ředitelství, zda povolení odejmout či nikoliv, je naopak formulováno kogentně. Domnívám se tedy, že v případě, že by byly u konkrétní agentury práce shledány důvody, které zákon o zaměstnanosti formuluje jako důvody pro odejmutí povolení, nemělo by být ponecháno na správní úvaze generálního ředitelství, zda tak učiní či nikoliv, ale s ohledem na vázanost správních orgánů právními předpisy, by tak mělo učinit. Prokázání těchto zákonných důvodů k využití tohoto dozorového oprávnění a rozhodnutí o odejmutí povolení je samozřejmě nezbytným zákonným předpokladem k tomu, aby mohlo být rozhodnuto o odejmutí tohoto povolení agentuře práce v souladu s ustanovením (§ 63 odst. 2 písm. c). Lze totiž předpokládat, že v případě takového rozhodnutí by se dotčený subjekt, kterému bylo povolení o zprostředkování zaměstnání, mohl bránit soudní cestou a žádat přezkum rozhodnutí. V této souvislosti mě napadá, v jakém režimu by rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání bylo řešeno.

²⁴ Blíže ke správnímu uvážení a ustanovení § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti Stádník J., Kieler P., „Aktuální změny právních předpisů v oblasti zaměstnanosti – I. část“, ASPI, LIT238095CZ – poslední stav textu

2. Úřad práce ČR a uspokojování mzdových nároků zaměstnanců

2.1. Právní zakotvení Úřadu práce ČR jako správního orgánu a jeho působnost

Vzhledem k tomu, že o mzdových nárocích zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele dle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 118/2000 Sb., rozhoduje Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky, považuji za vhodné se také stručně zmínit k právnímu zakotvení Úřadu práce ČR jakožto správního orgánu.

Dle ustanovení 7 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, organizační uspořádání Úřadu práce České republiky stanoví zvláštní zákon. Úřad práce České republiky je zřízen zákonem č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů. Tento zákon také stanoví jeho organizační členění a úkoly. Úřad práce České republiky je správním orgánem s celostátní působností. Úřad práce je účetní jednotkou a sídlem Úřadu práce ČR je Praha. Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) řídí úřad práce a je jeho nadřízeným správním úřadem. V Úřadu práce působí generální ředitelství, krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu, součástí krajských poboček jsou kontaktní pracoviště. Úřad práce řídí generální ředitel, krajskou pobočku řídí krajský ředitel. Jmenování a odvolávání generálního ředitele a ředitele krajské pobočky se řídí služebním zákonem. S ohledem na platnost a účinnost zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, je Úřad práce ČR také služebním úřadem.

Dle ustanovení § 4 zákona č. 435/2004 Sb., zákona o zaměstnanosti, úřady práce plní úkoly v oblastech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, státní sociální podpory, dávek pro osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a inspekce poskytování sociálních služeb, pomoci v hmotné nouzi, inspekce poskytování sociálně právní ochrany, dávek péčovské péče a to v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštními zákony.

Dle ustanovení § 5 zákona č. 435/2004 Sb., zákona o zaměstnanosti, úřad práce rozhoduje ve správním řízení v prvním stupni prostřednictvím krajských poboček a generálního ředitelství. O odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce rozhoduje ministerstvo. Nadřízeným orgánem je Ministerstvo práce a sociálních věcí.

S ohledem na výše popsanou právní úpravu je zřejmé, že právě problematika uspokojování mzdových nároků zaměstnanců patří do věcné příslušnosti²⁵ krajské pobočky úřadu práce. Tomuto také odpovídá výslovné ustanovení zákona o ochraně zaměstnanců při

²⁵ Dle ustanovení § 10 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.

platební neschopnosti zaměstnavatele, kde je řečeno, že o nároku rozhoduje Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky úřadu práce, v jejímž odvodu má sídlo zaměstnavatel, který je právnickou osobou nebo místo podnikání zaměstnavatel, který je fyzickou osobou.²⁶

2.2. Žádost zaměstnance o uspokojení mzdových nároků podaná na úřadu práce

Vzhledem k již naznačené provázanosti uspokojování mzdových nároků zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele s insolvenčním řízením soudním dle zákona č.182/2006 Sb., IZ, je nutné vymezit základní podmínky pro aplikování daného zákona úřadem práce. Aby úřad práce mohl za podmínek a v rozsahu stanoveném zákonem č. 118/2000 Sb., případně uspokojit mzdové nároky zaměstnanců, musí být daný zaměstnavatel v platební neschopnosti. Dle ustanovení § 3 písm. c) zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele je zaměstnavatel v platební neschopnosti, jestliže neuspokojil splatné mzdové nároky zaměstnanců, a to dnem následující po dni, kdy byl na něho podán insolvenční návrh u příslušného soudu v České republice nebo u nadnárodního zaměstnavatele také dnem, kdy byl prohlášen za platebně neschopného u příslušného orgánu v jiném členském státě Evropské unie. Z tohoto citovaného ustanovení tedy plyne, že ne všichni zaměstnanci zaměstnavatele, kterým zaměstnavatel nevyplácí mzdu, mohou doufat v uspokojení mzdového nároku úřadem práce na základě podané žádosti. Stejně tak je z citovaného ustanovení zřejmé, že aby bylo možno považovat zaměstnavatele za platebně neschopného dle zákona č. 118/2000 Sb., nemusí být v insolvenčním soudním řízení již shledán a prohlášen úpadek. V tomto směru je tedy zřejmé, že okamžik, který určuje platebně neschopného zaměstnavatele je v zákoně č.118/2000 Sb., definován samostatně a není v tomto provázanost mezi stavem úpadku shledaným v insolvenčním řízení, ale „postačí“ podání insolvenčního návrhu na soudu, aby nastaly zákonem předvídané účinky v podobě aplikace zákona č.118/2000 Sb., v platném znění.

Prvotní informace, kterou úřad práce v případě podání žádosti o uspokojení mzdových nároků ověřuje je, zda jde o zaměstnavatele, který se dle daného zákona považuje za zaměstnavatele v platební neschopnosti. Na stránkách justice.cz je tedy ověřováno, zda na daného zaměstnavatele byl podán insolvenční návrh a zda je tedy s určitým konkrétním zaměstnavatelem zahájeno insolvenční řízení. V případě, že tomu tak není, jsou

²⁶ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č.118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

zaměstnancům vysvětleny obecné podmínky, které musí být naplněny dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, aby případně mohlo dojít k uspokojení nevyplaceného mzdového nároku úřadem práce. V těchto situacích je pak již často na samotných zaměstnancích, zda v případě většího počtu zaměstnanců se rozhodnou, zda zkusí podat insolvenční návrh na svého zaměstnavatele a následně žádat o uspokojení mzdových nároků na úřadu práce prostřednictvím příslušné krajské pobočky. Krajská pobočka úřadu práce tak prostřednictvím svých zaměstnanců plní informační povinnost zakotvenou v ustanovení § 4 odst. 2 zákona č.500/2004 Sb., správní řád. Poskytne tedy v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. I přestože v dané fázi, kdy ještě nebyla podána žádost o uspokojení mzdových nároků, nelze hovořit o správním řízení v užším smyslu, neboť nebylo ještě správní řízení zahájeno, přesto se základní zásady činnosti správních orgánů upravené v hlavě druhého správního řádu využijí i na ostatní činnost správního orgánu.

2.3. Správní řízení o žádosti

Řízení o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců se zahajuje na žádost fyzické osoby, které její zaměstnavatel dle jejího tvrzení nevyplatil mzdové nároky. Vzhledem k tomu, že zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele neobsahuje zvláštní úpravu řízení, použije se pro dané správní řízení subsidiárně zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Dle ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu, je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému orgánu. V běžné praxi se žádost o uspokojení mzdového nároku podává na speciálních formulářích, které by měly žadatelům usnadnit podání této žádosti. Ale samozřejmě se také stává, že žádost o uspokojení mzdového nároku není na tomto formuláři podána. Běžně se toto děje v případě, kdy jsou žádosti o uspokojení mzdových nároků podávány zaměstnancem v zastoupení advokátní kanceláři či jen advokátem. Vzhledem k tomu, že zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele nevyžaduje jako podmínku pro uplatnění mzdového nároku podání této žádosti na konkrétním formuláři, a v případě, že má žádost o uspokojení mzdového nároku všechny zákonné a podstatné náležitosti žádosti, které jsou zakotveny v ustanovení § 45 správního řádu, je nutno, aby správní orgán i takto

uplatněné mzdové nároky, které nejsou obsaženy na formulářové žádosti, akceptoval jako žádost ve smyslu zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

V návaznosti na vymezení podání žádosti o uspokojení mzdového nároku je nutno zmínit, v jakém rozsahu má zaměstnanec právo na uplatnění svého mzdového nároku vůči úřadu práce. Dle ustanovení § 5 zákona č.118/2000 Sb., v platném znění, může mzdové nároky zaměstnanec uplatnit nejvýše v rozsahu odpovídajícím splatným mzdovým nárokům za 3 kalendářní měsíce rozhodného období. Po uspokojení alespoň části uplatněných mzdových nároků může Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce uspokojit další mzdové nároky téhož zaměstnance uplatněné vůči témuž zaměstnavateli až po uplynutí kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž uplynulo 12 měsíců od posledního měsíce, za který byl mzdový nárok žadatele Úřadem práce uspokojen.²⁷

Ustanovení § 5 odst. 1 daného zákona, dle kterého je zaměstnanec oprávněn žádat na úřadu práce uspokojení mzdových nároků za 3 měsíce z rozhodného období, které je vymezeno jako období 7 měsíců, jež se určuje od měsíce podání insolvenčního návrhu, jakož i 3 měsíce před podáním insolvenčního návrhu a 3 měsíce po podání insolvenčního návrhu²⁸, je významné již při podávání žádosti, neboť výběrem 3 měsíců z rozhodného období je vymezen předmět žádosti dané fyzické osoby, tedy zaměstnance. Tato skutečnost je významná například z toho hlediska, že v případě, že zaměstnavatel nevyplatil třeba celkem čtyři měsíce z rozhodného období, je právě na zaměstnanci a jeho volbě, aby si ze čtyř měsíců, které mu nebyly zaplacený jeho zaměstnavatelem (a jsou po splatnosti), vybral v souladu s daným ustanovením zákona jen tři měsíce, jejichž uspokojení bude požadovat po úřadu práce. V praxi v této souvislosti s předmětem žádosti mohou nastat i celkem neobvyklé situace, se kterými je nutno se vypořádat v souladu se všemi platnými právními předpisy. Může se totiž stát, že na úřad práce přijde žadatel a požádá o uspokojení konkrétních tří měsíců v rozhodném období, úřad práce vyzve zaměstnavatele v souladu se zákonem o doložení mzdových nároků zaměstnance dle ustanovení § 7 zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a než dojde k rozhodnutí o žádosti, žadatel se domáhá změny měsíců uplatněných v žádosti o uspokojení mzdových nároků, neboť jeho zaměstnavatel jeden ze zaměstnancem uplatněných měsíců zaměstnanci mezitím (v době do vydání rozhodnutí) již uhradil. Informovaný žadatel však ví, že úřad práce může žádat

²⁷ Ustanovení § 5 odst. 1 zákona bylo novelizováno zákonem č.206/2017 Sb., a došlo danou novelizací ke změně okamžiku, od něž se počítá možnost opětovného uspokojení. Před novelizací byl jako rozhodný okamžik stanoven příkaz k úhradě vydaný krajskou pobočkou.

²⁸ Ustanovení § 3 písm a) zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

o uspokojení až 3 měsíců z rozhodného období, tak by rád uplatněné měsíce změnil, protože v případě uspokojení 3 měsíců z rozhodného období úřadem práce a jednoho měsíce, který dodatečně vyplatil zaměstnavatel, bude mít zaplacený a uspokojený celkem 4 měsíce.

V praxi je nutno takovouto situaci vyhodnotit v souladu se správním řádem i zákonem o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Nejprve je tedy nutno vyhodnotit, zda již v souladu s druhou větou ustanovení § 5 odst. 1 zákona úřad práce uspokojil alespoň část mzdových nároků, v případě že ještě nikoliv, nebylo vydáno rozhodnutí, pak zde přichází v úvahu možnost řešení dle správního řádu a tzv. zpětvzetí žádosti a podání žádosti nové. V takové situaci se však žadatel vystavuje riziku, že insolvenční soud může v průběhu insolvenčního řízení rozhodnout i jinak než, že vydá usnesení o úpadku a může dojít k zastavení insolvenčního řízení. V takovém případě by nabytím právní moci usnesení o zastavení řízení již žadatel nemusel od úřadu práce mít uspokojeny ani dva měsíce z rozhodného období. Ani pracovníci na úřadu práce tedy nemohou dopředu odhadovat vývoj insolvenčního řízení u soudu a nelze tedy poučit účastníka všemi směry a k jeho plné spokojenosti. Na tomto místě považuji za vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu, dle kterého poučovací povinnost správních orgánů nelze zaměňovat s právem účastníků na poskytování právních rad. Účastníkům se může dostat návodu, co a jak je třeba učinit, aby dosáhli žádaného účinku v rámci právních služeb poskytovaných advokáty či jinými profesionály v oblasti práva.²⁹

2.3.1. Žadatel o uspokojení mzdového nároku

I osoba, která nesplňuje podmínky pro uspokojení mzdového nároku dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele úřadem práce, může takovou žádost podat. Je povinností správního orgánu přijmout takovou žádost a naopak odmítnutí žádosti by bylo v rozporu se správním řádem a nesprávným úředním postupem. V praxi se běžně stává, že ačkoliv jsou mzdové nároky žadatele mimo rozhodné období nebo po zákonné lhůtě pro podání žádosti o uspokojení dle zákona č. 118/2000 Sb., platném znění, zaměstnanci trvají na podání žádosti o uspokojení mzdového nároku možná s nedůvěrou v úředníka či z důvodu toho, aby měli v ruce písemnost, která bude nenaplnění zákonných podmínek pro uspokojení mzdového nároku potvrzovat. V takových případech je pak úřadem práce vydáváno rozhodnutí o zamítnutí žádosti z důvodu např. propadlé prekluzivní lhůty

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 112/2014 -33 ze dne 18. března 2015

k podání žádosti, která činí 5 měsíců a 15 dnů následujících ode dne, kdy jsou informace dle ustanovení § 4 odst. 4 zákona zveřejněny na Úřední desce Úřadu práce České republiky³⁰, pokud byla žádost podána po lhůtě pro uplatnění mzdového nároku.

Aby mohlo dojít k uspokojování mzdového nároku žadatele dle zákona č. 118/2000 Sb., musí daný žadatel být zároveň zaměstnancem zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti a tento zaměstnavatel mu nevyplatil splatné mzdové nároky.³¹ Kdo se považuje za zaměstnance pro účely daného zákona je přímo vymezeno v ustanovení § 3 písm. a) a to takto: „Zaměstnancem se rozumí fyzická osoba, s níž zaměstnavatel sjednal pracovní poměr, dohodu o provedení práce za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem nebo dohodu o pracovní činnosti, na základě kterých jí vznikly v rozhodném období mzdové nároky nevyplacené zaměstnavatelem.“

Takto formulovaná podmínka pro žadatele o uspokojení mzdového nároku se může zdát bez problémů, neboť pojem zaměstnanec je obecně známým pojmem pracovního práva. Ale i tak mohou při zkoumání naplnění této podmínky pro uspokojení mzdového nároku vzniknout určité nejasnosti a výkladové problémy. Není totiž ojedinělým případem v praxi, kdy přijde na úřad práce žádat o uspokojení mzdového nároku osoba, která je v pozici statutárního orgánu společnosti, nejčastěji v pozici jednatele, a zároveň tvrdí, že je také zaměstnancem dané obchodní korporace a chce, aby tomuto žadateli (jednateli) úřad práce uspokojil jeho tvrzený splatný mzdový nárok. Zde je však třeba pečlivosti a důslednosti nejen s ohledem na negativní vymezení zákona č. 118/2000 Sb., jenž ve svém ustanovení § 2 odst. 3 zákona vymezuje, že se nevztahuje mimo jiné na zaměstnance, který byl v rozhodném období zaměstnancem zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti, a současně v tomto rozhodném období byl jeho statutárním orgánem nebo členem jeho statutárního orgánu a měl u tohoto zaměstnavatele nejméně poloviční majetkovou účast, ale je nutno neopomenout judikaturu, která se týká také tzv. souběhu funkcí.

Právě problematika souběhu funkcí ve vztahu k základní podmínce a případnému uspokojení mzdových nároků úřadem práce je dosti významná a je nutno se touto také před vydáním rozhodnutí dostatečně zabývat v případě, že podal žádost o uspokojení mzdových nároků jednatel, který doložil také pracovní smlouvu a tvrdí, že je v pozici zaměstnance, kterému nebyla vyplácena zaměstnavatelem mzda. Správní orgán je při své rozhodovací činnosti vázán povinnostmi řádného hospodáře a měl by tedy, než vydá rozhodnutí o žádosti

³⁰ Ustanovení § 4 odst. 5 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

³¹ Ustanovení § 1 a zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

o uspokojení mzdových nároků zkoumat veškeré okolnosti, které by mohly mít vliv na přiznání mzdového nároku a také na výplatu finančních částek ze státního rozpočtu.

V případě, že jednatel není osobou, která by měla nejméně poloviční majetkovou účast u daného zaměstnavatele, tak jak jej zakotvuje ustanovení § 2 odst. 3 zákona, je dále nutno zkoumat, zda pracovní poměr jednatele u dané společnosti skutečně platně vznikl a nespoléhat tedy pouze na žadatelem doloženou pracovní smlouvu sjednanou např. na pozici generálního ředitele, kterou podepsal na jedné straně žadatel jako jednatel a na druhé straně jako zaměstnanec. Nebudu se na tomto místě zabývat úvahami o odpovědnosti statutárních orgánů obchodní korporace za hospodaření společnosti, neboť toto není tématem této práce, ale problematiku souběhu funkcí nelze v praxi při aplikaci zákona č.118/2000 Sb. opomenout, a z těchto důvodů se pokusím poukázat na souvislost souběhu funkcí také s uspokojováním mzdových nároků zaměstnanců, neboť mi přijde také důležitá a významná.

Jak přistoupit v praxi ke zmíněnému problému se souběhem funkcí nám může velmi dobře pomoci judikatura soudů, dle níž na případné souběhy funkcí je nahlíženo tak, že pracovní poměr vůbec nevznikl. K tomuto rozsudek Nejvyššího správního soudu 3 Ads 119/2010 -58 říká toto: „Pracovní poměr jednatele společnosti, který uzavřel pracovní smlouvu na výkon činnosti ředitele společnosti, nevznikne, pokud je pracovní náplň ředitele shodná s činností jednatele, resp. pracovní náplň ředitele neobsahuje jiné činnosti než ty, které je povinen vykonávat jako jednatel.“³²

S ohledem na výše zmíněné by v případě žadatele o uspokojení mzdových nároků, který by doložil pracovní smlouvu, dle které by se pracovní náplň shodovala s výkonem funkce jednatele, bylo dle mého soudu nutno vyhodnotit tak, že pracovní poměr v daném případě vůbec nevznikl. A pokud nevznikl pracovní poměr, daného žadatele nelze také ani vyhodnotit jako zaměstnance dle zákona č. 118/2000 Sb., a rozhodnout o tom, že jeho mzdový nárok bude uspokojen. Taková žádost by musela být zamítnuta a takový jednatel by neměl být dle mého názoru uspokojen úřadem práce. Je nutno dodat, že v praxi nelze spoléhat na soudnost žadatelů a věřit, že jednatel, který přivedl svou společnost do platební neschopnosti a posílá pro mzdy své zaměstnance na úřad práce, tak sám si o uspokojení mzdových nároků na úřadu práce nepožádá. Opak je pravdou, a i jednatele v souběhu funkcí zkouší, zda jejich mzdový nárok by nebyl tzv. proplacen úřadem práce.

Tématem uspokojování mzdových nároků úřadem práce a žádostí v rozporu s dobrými mravy se již zabýval i soud na základě žaloby žadatele, kterému byla žádost o

³² Viz. Bělina M., Drápal a kol., Velké komentáře, Zákoník práce, C. H. Beck, 2. vydání, 2015, s. 35

uspokojení mzdových nároků úřadem práce zamítnuta a rozhodnutí úřadu práce jako správního orgánu bylo následně potvrzeno i odvolacím orgánem, tedy Ministerstvem práce a sociálních věcí. Soud dospěl k závěru, že v situaci žadatele, který je v pozici nejen zaměstnance, ale i statutárního orgánu, jednatele a společníka s nejméně poloviční majetkovou účastí, mohl z pozice společníka a z pozice statutárního orgánu ovlivnit činnost obchodní společnosti. Za této situace je tedy nárok žalobce/ žadatele o uspokojení mzdových nároků v rozporu s dobrými mravy a v rozporu s účelem zákona č. 118/2000 Sb., jehož účelem od počátku jeho účinnosti bylo chránit zaměstnance při platební neschopnosti zaměstnavatele, ale účelem tohoto zákona nesporně nebylo přenášet neúspěchy soukromých subjektů v obchodní činnosti na stát. V odůvodnění rozhodnutí soudu v této věci bylo mimo jiné konstatováno, že uspokojení mzdových nároků je nárokem vyplývajícím ze soukromoprávních vztahů ve smyslu ustanovení § 244 odst.1 o. s. ř., takže je dána věcná příslušnost soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení dle části páté o.s.ř. Okruh účastníků řízení v řízení dle části páté o.s.ř., je stanoven občanským soudním řádem v ustanovení §250a, kdy dle odstavce 1 jsou účastníky řízení žalobce a ti, kdo byly účastníky v řízení před správním orgánem. Správní orgán není účastníkem řízení, jak vyplývá i z ustanovení § 250 c o. s. ř., neboť předseda senátu si v rámci přípravy jednání vyžádá od správního orgánu potřebné spisy a stejnopis žaloby.³³

Tak jako v případě statutárního orgánu společnosti, tak i v případě žadatele o uspokojení mzdového nároku, který má uzavřenu dohodu o provedení práce, stanoví zákon č. 118/2000 Sb., jisté specifické podmínky pro případné uspokojení úřadem práce. Zákon č. 118/2000 Sb. považuje za zaměstnance také fyzickou osobu, s níž zaměstnavatel sjednal dohodu o provedení práce za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem. Tímto zvláštním právním předpisem se rozumí zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. V této souvislosti je nutno zmínit, že příjem z dohody o provedení práce bude mzdovým nárokem pouze u tzv. „zpojistněné“ dohody o provedení práce. Povinnost provádět odvody na sociální pojištění je u dohody o provedení práce uložena v případě příjmu vyššího jak 10 000,- Kč za měsíc. V případě, že žadatel pobíral od zaměstnavatele odměnu nižší než je uvedená částka, nebude možno ani jemu nevyplacenou odměnu z dohody vyhodnotit jako mzdový nárok dle zákona č.118/2000Sb., a tedy nebude možno ho uspokojovat dle zákona č. 118/2000 Sb., v platném znění.

³³ Rozsudek Okresního soudu Plzeň sp. zn.13 C 225/2009-85 ze dne 2. února 2010, dále potvrzeno rozsudek Krajského soudu v Plzni sp.zn.56 Co 194/2010-127 ze dne 3. 8. 2010

2.3.2. Rozhodování o žádosti

Jak již bylo výše naznačeno, správní orgán a pracovníci, do jejichž náplně spadá uspokojování mzdových nároků zaměstnanců, jsou povinni si ověřit, zda s daným konkrétním zaměstnavatelem bylo zahájeno insolvenční řízení a zda tedy bude možno aplikovat speciální zákon č.118/2000 Sb., a způsobem a v rozsahu v něm uvedeném rozhodovat o mzdových nárocích zaměstnanců, kteří na krajské pobočce úřadu práce požádají o uspokojení mzdových nároků. Na tomto místě bych ráda poznamenala, že není žádná zákonem uložená povinnost správního orgánu (úřadu práce) shánět veškeré zaměstnance zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti, a upozorňovat je na možnost podání žádosti a k podání této žádosti je vyzývat. V tomto směru považuji jakou žádoucí zmínit zásadu „vigilantibus iura skripta sunt“³⁴, neboť je právě na samotných zaměstnancích, aby si hlídali svá práva. I z díkce zákona je zřejmé, že žádost o uspokojení mzdových nároků je koncipována jako možnost chování zaměstnance³⁵, na jehož vůli pak záleží, zda zákonem zakotvenou možnost využije či nikoliv. Je tedy opět na každé fyzické osobě, aby dbala svých práv a o tato svá práva se právně dovořeným způsobem přihlásila. Hovoříme li o uspokojování mzdových nároků zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, aby tedy podala žádost o uspokojení mzdových nároků na úřadu práce.

Zaměstnanec, jemuž jeho zaměstnavatel nevyplatil mzdu, může požádat o uspokojení svých mzdových nároků, kteroukoliv krajskou pobočku úřadu práce nebo kontaktní pracoviště krajské pobočky úřadu práce. O nároku však rozhoduje Úřad práce ČR prostřednictvím krajské pobočky, v jejímž obvodu má zaměstnavatel sídlo nebo místo podnikání, jde li o zaměstnavatele, který je fyzickou podnikající osobou.³⁶

Žadatel o uspokojení mzdového nároku může tedy svou žádost podat i na krajské pobočce, která nebude místně příslušná k rozhodování o jeho nároku. S ohledem na běh propadné lhůty k podání žádostí a také skutečnost, že Úřad práce České republiky je jeden správní orgán³⁷, bych se také ráda zabývala problematikou postupování žádostí o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců mezi krajskými pobočkami.

Dle mého právního názoru v daném případě není nutno pro postupování si (předávání si) těchto žádostí mezi krajskými pobočkami úřadu práce využívat usnesení o postoupení pro nepřislušnost dle ustanovení § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁴ Právo přeje bdělým

³⁵ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona č.118/2000 Sb., které říká, že zaměstnanec může požádat o uspokojení

³⁶ Ustanovení §4 odst. 1 a odst. 2 zákona č.118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

³⁷ Ustanovení § 1 odst. 1 zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky

Citované ustanovení správního řádu hovoří o postoupení podání, které dojde správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, a to formou usnesení. V případě žádosti o uspokojení mzdových nároků je věcně příslušným správním orgánem Úřad práce České republiky, který rozhoduje o mzdových nárocích prostřednictvím krajské pobočky, jejíž příslušnost je určena sídlem nebo místem podnikání zaměstnavatele. Jsem tedy toho názoru, že dojde-li podání, žádost o uspokojení mzdových nároků, věcně příslušnému orgánu, a jeho jednotlivé krajské pobočky, jsou pouze organizačními jednotkami tohoto správního orgánu³⁸, není porušením správního řádu předání takové žádosti o uspokojení jinak než usnesením dle ustanovení §12 správního řádu. K předání místně příslušné krajské pobočce k rozhodování o této žádosti by bylo dle mého názoru dostačující předání prostřednictvím interního sdělení mezi krajskými pobočkami jednoho správního orgánu.

K otázce povahy Úřadu práce ČR jako jednoho správního orgánu se také vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 6. 2012, sp. zn. 19 Nad 19/2012. Dle tohoto rozsudku ze zákona č. 73/2011 Sb., vyplývá, že Úřad práce je správním orgánem s celostátní působností, který rozhoduje jako celek. Jeho vnitřní organizační jednotky nejsou v tomto ohledu samostatné a nejsou původně vybaveny rozhodovacími pravomocemi tak, aby na ně bylo možno hledět jako na samostatný správní orgán.³⁹

Je-li tedy zahájeno insolvenční řízení se zaměstnavatelem a na úřadu práce je podaná první žádost o uspokojení mzdového nároku, ověří krajská pobočka úřadu práce, zda je místně příslušná k rozhodování u daného zaměstnavatele, není-li, „postoupí“ místně příslušné krajské pobočce žádost o uspokojení mzdových nároků. Nejčastěji jsou takto asi postupovány žádosti na krajskou pobočku pro hl. m. Prahu, neboť u větších zaměstnavatelů, kteří mají například různé pobočky po České republice, je zapsané sídlo v Praze. V případě, že je krajská pobočka místně příslušná k rozhodování o žádostech podaných na konkrétního zaměstnavatele, tak po podání první žádosti je povinna vyzvat v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 zákona zaměstnavatele, aby nejpozději do sedmi dnů od doručení výzvy předložil písemný seznam dlužných mzdových nároků všech svých zaměstnanců za rozhodné období. Zaměstnavatel je povinen v uvedené lhůtě vyhovět a současně prokázat, zda provedl v rozhodném období u zaměstnance srážky a odvody podle zvláštních právních předpisů.

Vykazování mzdových nároků zaměstnanců může způsobit určité komplikace, a to zejména s ohledem na zákonné ustanovení § 7 odstavec 2 zákona, dle kterého v případě, že

³⁸ Ustanovení §2 zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky

³⁹ Viz. Seidl P., „Vybrané aspekty ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele“, prezentace pro ÚP ČR, červen 2017

práva a povinnosti zaměstnavatele ohledně zaměstnanců vykonává předběžný správce nebo insolvenční správce, přecházejí na něho povinnosti zaměstnavatele uvedené v ustanovení § 7 odst. 1. Bohužel, tento nepřesně formulovaný odstavec ustanovení § 7 zákona působil v praxi jistě aplikační problémy, a to zejména v případech, kdy bylo zahájeno insolvenční řízení, byl ustanoven insolvenční správce, ale ještě nebyl prohlášen konkurz na daného zaměstnavatele. Výzva k vykázání mzdových nároků tak mohla směřovat právě ustanovenému insolvenčnímu správci, který byl žádán k doložení mzdových nároků, ale do prohlášení konkurzu je osobou s dispozičním oprávněním vůči zaměstnancům stále zaměstnavatel, který by měl také plnit povinnost vykazovat dlužné mzdové nároky a jeho je nutno také do prohlášení konkurzu o toto žádat.⁴⁰ Z toho je tedy zřejmé, že pracovníci zpracovávající žádosti o uspokojení mzdových nároků, by měli také průběžně sledovat vývoj insolvenčního řízení u příslušného krajského soudu, neboť v okamžiku, kdy by již byl prohlášen konkurz a byl tedy osobou s dispozičním oprávněním právě insolvenční správce, nemohl by úřad práce jako podklad pro rozhodnutí vzít vykázání mzdových nároků provedených zaměstnavatelem. Takový postup by mohl následně dle mého názoru vést k problémům při uplatňování pohledávky za majetkovou podstatou, pokud by například insolvenční správce hodlal popřít pohledávky úřadu práce, které by spočívaly ve vyplacených mzdových nárocích ve výši, kterou on sám nevykázal a ani úřadu práce nepotvrdil.

S vykázáním dlužných mzdových nároků zaměstnavatelem je dle mého spojeno i dosti obsolentní ustanovení zákona o zaměstnanosti, kdy je nevykázáním dlužných mzdových nároků považováno za správní delikt.⁴¹ Ve výzvě k vykázání mzdových nároků se zaměstnavatel informuje o tom, že v případě, že svou povinnost vykázat dlužné mzdové nároky nesplní, hrozí mu uložení pokuty kontrolním orgánem, kterým je Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektoráty práce.⁴² Za správní delikt spočívající v nevykázání mzdových nároků hrozí zaměstnavateli pokuta až do výše 500 000 Kč. Toto ustanovení však dle mého soudu působí spíše preventivně na zaměstnavatele, kteří se leknou, že by jim tato pokuta byla skutečně uložena, a tak vykázání doloží a s úřadem práce raději spolupracují.

Co se týče realizace uložené pokuty, tak případná uložená pokuta za správní delikt nebude v insolvenčním řízení uspokojována, neboť náleží dle ustanovení § 170 insolvenčního zákona mezi pohledávky vyloučené z uspokojení. Podle tohoto ustanovení se v insolvenčním

⁴⁰ Viz. Seidl P., „Vybrané aspekty ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele“, prezentace pro ÚP ČR, červen 2017

⁴¹ Ustanovení § 139 odst. 2 písm.c) zákona č.435/2004 Sb., o zaměstnanosti

⁴² Ustanovení §126 zákona č.435/2004 Sb., o zaměstnanosti

řízení neuspokojují žádným ze způsobů řešení úpadku mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka.⁴³

Nabízí se v této souvislosti tedy otázka, zda uložení pokuty oblastním inspektorátem práce zaměstnavateli, který je v platební neschopnosti, má vůbec nějaký smysl. Domnívám se, že účelem takto zakotveného ustanovení o možnosti uložení pokuty je především prevence a hrozba sankcí má donutit zaměstnavatele, který by váhal mezi spoluprací a nespoluprací s úřadem práce, právě k aktivitě a součinnosti se správním orgánem. O skutečnosti, že zaměstnavateli hrozí pokuta až do výše 500 tis. Kč, je totiž zaměstnavatel informován ve výzvě k doložení mzdových nároků svých zaměstnanců. Samozřejmě se zde také nabízí otázka, jak je to v případě, že by dlužné mzdové nároky měl vykazovat insolvenční správce. I na něj se vztahuje hrozba sankce v případě nespolupráce s úřadem práce při vykazání mzdových nároků, ale v těchto situacích bývá záležitost složitější, neboť častým argumentem insolvenčních správců, proč nemohou vykázat dlužné mzdové nároky zaměstnanců je to, že zaměstnavatel tomuto insolvenčnímu správci neposkytne součinnost a neposkytne důležité dokumenty z účetnictví. Z toho je tedy zřejmé, že v praxi pak ani hrozba pokuty nemůže de facto donutit insolvenčního správce k vykazání mzdových nároků, neboť ten nemá toto na základě čeho učinit, neboť mu fakticky chybí podklady, na základě kterých by mohl tuto svou zákonnou povinnost splnit. Nutno však neustále mít na paměti, že insolvenční správce je osobou s dispozičním oprávněním až ve chvíli, kdy je v insolvenčním řízení prohlášen konkurz. Až v tento okamžik na něj tedy také přechází povinnost vykázat dlužné mzdové nároky úřadu práce dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele na základě výzvy učiněné úřadem práce.

Z výše uvedených důvodů se tak domnívám, že ustanovení o správním deliktu, který spočívá v nevykázání dlužných mzdových nároků, není v praxi téměř využíváno a nedochází tedy k zahajování řízení o správním deliktu zaměstnavatele z těchto důvodů inspektoráty práce. Danému ustanovení však preventivní účinek nelze samozřejmě upřít, neboť část zaměstnavatelů ze strachu z pokuty opravdu požadované vykázání úřadu práce doloží včas tak, aby mohl být naplněn smysl a účel daného zákona a mzdové nároky zaměstnanců v souladu se zákonem případně uspokojeny, a to i za dodržení správních lhůt pro vydání rozhodnutí.

Zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele ukládá krajské pobočce úřadu práce, aby po podání alespoň jedné žádosti zaměstnancem neprodleně

⁴³ Viz. Stádník J., Kieler P., „Povinnosti zaměstnavatele dle § 7 zákona č. 118/2000 Sb.“, ASPI, LIT43299CZ – poslední stav textu

vyzvala zaměstnavatele k doložení mzdových nároků svých zaměstnanců. Jakkoliv je termín neprodleně nedefinovaný, lze zde objektivně od úřadu práce očekávat, že tento úkon učiní v relativně krátké časové době. Přitom lze vyjít i z termínu používaného např. v ustanovení § 71 odst. 1 správního řádu, které stanoví, že „správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu“. Ačkoliv správní řád užívá termínu „bez zbytečného odkladu“ na rozdíl od „neprodleně“ dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, je možno v těchto pojmech vidět určitou podobnost, která vychází z ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, tedy zásady rychlosti, která je jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů.⁴⁴

Ze své vlastní praxe mohu říci, že postup správního orgánu při realizaci zmiňované výzvy dle ustanovení § 7 zákona č. 118/2000Sb., odpovídá popsanému výkladu, neboť správní orgán a příslušná oddělení, která zpracovávají agendu insolvence, se automaticky snaží v okamžiku podání první žádosti na daného zaměstnavatele také neprodleně vyzvat zaměstnavatele, někdy i tentýž den, kdy je žádost podána. Jsem tedy toho názoru, že s výzvou k vykázaní mzdových nároků správní orgán nijak neotálí, ačkoliv samozřejmě se nelze vyvarovat možným prodlevám v učinění této výzvy, které mohou být způsobeny například nepřítomností daného pracovníka či připadnutím svátků do pracovního týdne, které pak způsobí prodlevu v řádu dnů.

2.3.3. Způsoby rozhodnutí

Zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele upravuje specifickou formu rozhodnutí o žádosti, a to oznámení o uspokojení mzdového nároku dle ustanovení § 8 zákona. Tento typ rozhodnutí je vlastně rozhodnutím sui generis, neboť se jím účastník v oznámení vyrozumívá o tom, že jeho mzdové nároky budou uspokojeny a informuje se o termínu a způsobu uspokojení a zároveň úřad práce dává peněžnímu ústavu příkaz k úhradě. Proti oznámení o uspokojení mzdového nároku není připuštěn řádný opravný prostředek.

Daný typ rozhodování formou oznámení se uplatní v případě, že souhlasí výše i doba, za kterou zaměstnanec uplatňuje své mzdové nároky s vykázaním mzdových nároků, které předložil zaměstnavatel. Jiný slovy, v případě oznámení o uspokojení mzdového nároku

⁴⁴ Viz. Stádník J., Kieler P., „Povinnosti zaměstnavatele dle §7 zákona č. 118/2000 Sb.“, ASPI, LIT 43299CZ- poslední stav textu

tedy vyplácí úřad práce prostřednictvím krajské pobočky tolik peněz, o které si žadatel požádal, za období, o které si žadatel požádal. Je tedy v plném rozsahu vyhověno jeho žádosti o uspokojení mzdových nároků a lze tedy předpokládat, že žadatel, který je plně uspokojen ve svých nárocích, nebude se prostřednictvím opravného prostředku domáhat změny tohoto rozhodnutí. Domnívám se tedy, že z těchto důvodů je v případě ustanovení § 8 zákona zakotveno rozhodnutí ve formě oznámení bez možnosti proti tomuto rozhodnutí se odvolat.

Jak plyne i z dikce daného ustanovení, v případě rozhodování dle ustanovení § 8 zákona není nutné čekat na nabytí právní moci, neboť po vydání oznámení o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců dává úřad práce také příkaz peněžnímu ústavu k provedení platby. V takových případech je tedy zachována i ona výše zmíněná rychlost rozhodování správního orgánu, která samozřejmě také směřuje k dodržení smyslu a účelu zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, který má pomoci zaměstnancům, kteří jsou bez finančních prostředků vinou zaměstnavatele, aby se k těmto prostředkům právně dovoleným způsobem včas dostali. Je nutno však podotknout, že takovýto postup je možný pouze v případě, že mzdové nároky uplatněné žadatelem byly také v rozsahu a výši potvrzeny (vykázány) jeho zaměstnavatelem.

I v případě vydání oznámení o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců a vydání příkazu k úhradě peněžnímu ústavu, jsou zde na toto oznámení navázány další povinnosti úřadu práce, tj. i po vydání oznámení je správní orgán povinen informovat tzv. externí subjekty dle ustanovení § 10 odst. 2 zákona. Tedy je povinností správního orgánu oznámit nejpozději do dne výplaty částek příslušné okresní správě sociálního zabezpečení výši pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a příslušné zdravotní pojišťovně výši pojistného na veřejné zdravotní pojištění, datum úhrady a údaje o zaměstnavateli, za jehož zaměstnance tyto odvody úřad práce uhradil. Stejně tak je povinností úřadu práce informovat o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců příslušný krajský soud a také zaměstnavatele.

V praxi složitější rozhodování nastává v případech, kdy zaměstnanec uplatnil v žádosti i částky, které nejsou mzdovým nárokem dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, velmi často například žadatelé uplatňují i tzv. daňový bonus. Daňový bonus však není dle daného zákona mzdovým nárokem a nelze tedy mzdový nárok ve výši včetně daňového bonusu přiznat. V těchto případech se pak musí přistoupit k rozhodování dle ustanovení § 8a zákona a řízení o žádosti se i protahuje, neboť je nutno s ohledem na správní řád účastníka správního řízení, tedy žadatele poučit o tom, že svůj mzdový nárok uplatnil včetně daňového bonusu, který bude nutno od celkové částky

mzdového nároku odečíst a zbytek mzdového nároku bude úřadem práce přiznán. V těchto případech je tedy nutné ponechat lhůtu na vyjádření, teprve poté je možno vydávat rozhodnutí o přiznání dle ustanovení § 8a zákona. Zde je již rozhodováno typickou formou rozhodnutí s možností podat odvolání v odvolací lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.⁴⁵ V těchto případech se tedy žadatelé logicky dostanou k finančním částkám později než je tomu u oznámení o uspokojení mzdového nároku, neboť v případě rozhodnutí dle § 8a je nutno počkat na nabytí právní moci daného rozhodnutí a poté je do 5 dnů od právní moci rozhodnutí v souladu s ustanovením § 8a odst. 2 zákona předán příkaz k úhradě.

Specifická situace při rozhodování o žádosti o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců může nastat v případech, kdy se žadatel stane zároveň uchazečem o zaměstnání, jemuž náleží z posledního zaměstnání odstupné, které by mělo být kompenzováno dle zákona o zaměstnanosti, dále má na sebe exekuční příkazy, žádá o uspokojení mzdových nároků dle zákona č. 118/2000 Sb., a do mzdového nároku za jeden měsíc z rozhodného období si také zahrne právě zákonné odstupné. Odstupné je dle zákona č. 118/2000 Sb. mzdovým nárokem, ale tyto situace vyžadují komplexní řešení a i právě takovéto případy poukazují na onu multidisciplinaritu uspokojování mzdových nároků zaměstnanců a nutnost zohlednění nejen úpravy práva veřejného, ale i práva soukromého.

2.3.4. Splatnost mzdy a odstupného

Agenda insolvence zaměstnavatele a uspokojování mzdových nároků zaměstnanců nemůže být tedy chápána izolovaně od ostatních právních předpisů a nelze ji vůbec vnímat jako nudnou agendou, která přísluší zaměstnancům úřadu práce k vyřizování. Toto bych ráda ilustrovala na následujících příkladech z praxe vznikajících při rozhodování o uspokojení mzdových nároků, při jejichž řešení si nelze vystačit pouze se samotným zákonem č. 118/2000Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ale je nutno znát i úpravu v zákoně č.435/2004 Sb., o zaměstnanosti a samozřejmě úpravu zákoníku práce nejen ohledně institutu splatnosti mzdy a výplaty odstupného a samozřejmě je nutné se také orientovat v úpravě zákona č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon.

Již bylo řečeno, odstupné je mzdovým nárokem dle zákona č. 118/2000 Sb., v platném znění, a jako takové tedy může být žadatelem uplatněno v žádosti o uspokojení mzdového nároku. Žadatel pak očekává, že jeho mzdový nárok bude úřadem práce

⁴⁵ Ustanovení § 83 odst. 1 zákona č.500/2004 Sb., správní řád

v limitech⁴⁶ stanovených zákonem v případě prokázání doby a výše také úřadem práce proplacen a uspokojen. Ale i v případě odstupného je nutno pamatovat na ustanovení § 1a zákona s tím, že zaměstnanec má právo na uspokojení svých splatných mzdových nároků. Nelze tedy v situaci, kdy by požadovaný mzdový nárok nebyl splatný (nehledě na to, zda bylo požádáno pouze o mzdu nebo o mzdu včetně odstupného) rozhodnout o uspokojení mzdového nároku, neboť v takovém případě není naplněna právě uvedená podmínka uspokojení, jíž je splatnost tohoto mzdového nároku. V případě, že by správní orgán rozhodl o uspokojení nesplatného mzdového nároku, byl by dle mého soudu takový postup v rozporu se základními zásadami správního řízení, neboť by bylo plněno v rozporu s podmínkami zakotvenými v platném a účinném právním předpise, který danou problematiku upravuje.

Splatnost mzdy je pojem, který se objevuje jak ve speciálním zákoně č. 118/2000 Sb., v platném znění, tak v zákoně č.262/2006 Sb., zákoníku práce. Jako podmínka uspokojování mzdových nároků zaměstnanců tak je mimo zahájeného insolvenčního řízení, mzdového nároku v rozhodném období také skutečnost, že mzdový nárok zaměstnance se již stal splatným. Splatnost mzdy je upravena v ustanovení § 141 zákoníku práce. Dle daného ustanovení jsou mzda nebo plat splatné po vykonání práce, a to nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci právo na mzdu nebo plat nebo některou jejich složku. K vyplácení zákonného odstupného se váže ustanovení § 67 odst. 4 zákoníku práce. Dle tohoto ustanovení je zaměstnavatel povinen zaměstnanci vyplatit odstupné po skončení pracovního poměru v nejbližším výplatním termínu určeném u zaměstnavatele pro výplaty mzdy nebo platu, pokud se se písemně nedohodne se zaměstnancem na výplatě v den skončení pracovního poměru nebo na pozdějším termínu výplaty.

Zde osobně vidím při praktické aplikaci zákona č.118/2000Sb., v platném znění, značný výkladový problém v tom smyslu, zda je písemná dohoda o výplatě odstupného v pozdějším termínu výplaty limitována časovým obdobím od skončení pracovního poměru do termínu nejbližšího následujícího výplatního termínu či nikoliv? Je také otázkou, zda dohoda mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem o tom, že vyplatí odstupné postupně ve splátkách dle splátkového kalendáře je platná a v souladu s výše citovaným ustanovením § 67 odst. 4 zákoníku práce? Nebo úmyslem zákonodárce bylo sice umožnit pozdější termín výplaty odstupného, ale jako jednorázového mzdového plnění zaměstnanci v termínu sice pozdějším, než je den skončení pracovního poměru, ale zároveň ve lhůtě do nejbližšího

⁴⁶ Ustanovení § 5 odst. 2 zákona č.118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

výplatního termínu? Dle mého názoru nelze odhlédnout od obecné soukromoprávní zásady spočívající ve smluvní volnosti stran, která je však určitým způsobem omezena právní úpravou zakotvenou v zákoníku práce i proti vůli zaměstnance, neboť od určitých ustanovení zákoníku práce se nelze odchýlit ani se souhlasem zaměstnance (například nelze ani se souhlasem zaměstnance rozvrhovat pracovní dobu v rozporu s úpravou stanovenou v zákoníku práce nebo například neposkytnout zaměstnanci dovolenou, i pokud by on s takovým postupem souhlasil).

Vzhledem k tomu, že zákoník práce určitým směrem omezuje smluvní volnost smluvních stran, neboť smyslem a účelem daného právního kodexu je zvláštní zákonná ochrana postavení zaměstnance a dle ustanovení § 346 c zákoníku práce nemůže zaměstnanec zprostit zaměstnavatele povinnosti poskytnout mu mzdu, plat, odměnu z dohody a jejich náhrady, odstupné bych se osobně klonila pro účely splatnosti mzdy, platu a odstupného ve vztahu k zákonu č. 118/2000 Sb. k restriktivnímu výkladu možnosti písemně sjednat pozdější termín výplaty odstupného, a však nejpozději do nejbližšího výplatního termínu. Takový výklad ve vztahu k uspokojování mzdových nároků zaměstnanců úřadem práce dle zákona č. 118/2000 Sb., považuji ve prospěch slabší smluvní strany pracovněprávního vztahu, tedy ve prospěch zaměstnance, který se nemůže vzdát svých práv. I právě toto prolínání dvou právních předpisů díky institutu splatnosti mzdy ukazuje na vzájemné souvislosti mezi právem veřejným, do kterého bych jistě zařadila jak zákon o zaměstnanosti, tak zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, tak právem soukromým, pod nějž spadá zase naopak právo pracovní, byť jak již bylo řečeno, zákoník práce smluvní volnost stran omezuje ve prospěch slabší strany, kterou je v pracovněprávním vztahu zaměstnanec.

Dle mého soudu je tato otázka velmi problematická i z pohledu agendy vykonávané úřadem práce, a to nejen při tzv. kompenzování odstupného dle § 44 b zákona o zaměstnanosti, kdy je poskytována uchazeči o zaměstnání tzv. kompenzace v případě nevyplaceného odstupného, vznikl-li mu na něj zákonný nárok, ale i v případě žádosti o uspokojení mzdových nároků dle zákona č. 118/2000 Sb. Zákon o zaměstnanosti váže rozhodnutí o přiznání kompenzace na splnění následujících podmínek: vznikne-li zákonný nárok na podporu v nezaměstnanosti, ale odstupné nebylo vyplaceno po skončení pracovního poměru v nejbližším výplatním termínu. Již z této dikce uvedeného ustanovení je zřejmé, že v případě poskytování kompenzace není úřad práce oprávněn rozhodnout o nepřiznání kompenzace jen z toho důvodu, že byla například sjednána dohoda o výplatě odstupného ve splátkách. Není zde poskytován prostor pro správní uvážení nebo odklonění se od dikce

zákona. V případě postupu dle zákona o zaměstnanosti, který spadá do oblasti veřejného práva, je úřad práce oprávněn postupovat jen tak, jak mu ukládá zákon. Uzavření dohody o výplatě odstupného ve splátkách není oprávněn úřad práce ve svém rozhodování o kompenzaci jakkoliv zohlednit, ale je pouze zjišťováno, zda zaměstnavatel vyplatil nebo nevyplatil zákonné odstupné ve výplatním termínu určeném pro výplatu mzdy dle ustanovení § 141 odst. 3 zákoníku práce. Toto ustanovení je formulováno jako kogentní a je tedy povinností úřadu práce tzv. kompenzovat nevyplacené odstupné uchazeči o zaměstnání, kterému vznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti a odstupné mu nebylo vyplaceno. Až následně po uplynutí násobků měsíců, za které je poskytována kompenzace, začne teprve běžet podpůrní doba pro vyplácení podpory v nezaměstnanosti dle § 43 zákona o zaměstnanosti, jejíž délka je určena dle věku uchazeče o zaměstnání v den podání žádosti.

Z těchto důvodů by bylo pravděpodobně také proti smyslu zákona o zaměstnanosti, a v něm zakotvené kompenzaci nevyplaceného odstupného, přerušovat správní řízení ve věci podpory v nezaměstnanosti a čekat, až se odstupné stane splatným dle splátkového kalendáře. Takový postup by dle mého byl v rozporu s kogentně formulovaným ustanovením § 44 b zákona o zaměstnanosti. Stejně tak by byl v neprospěch uchazeče o zaměstnání, kterému by nebyla poskytována kompenzace, fakticky by se v čase oddalovala doba, kdy mu začne být vyplácena podpora v nezaměstnanosti a v konečném důsledku by se takový uchazeč o zaměstnání ocitl bez finančních prostředků i navzdory tomu, že podpora v nezaměstnanosti má právě nezaměstnaným osobám pomoci překlenout období, kdy jsou bez příjmu z pracovní činnosti. Samozřejmě nechci nijak znevažovat svobodnou vůli každé fyzické osoby se rozhodnout, zda dohodu o výplatě odstupného ve splátkách podepíše či nikoliv, ale již ze své praxe vím, že zaměstnavatelé velmi často zneužijí tísně svých zaměstnanců a nepřímou je tak přimějí určité dohody podepsat. A pokud jde o dohodu o výplatě odstupného ve splátkách, tím spíše u zaměstnavatele v platební neschopnosti, tak toto vidím jednoznačně v neprospěch zaměstnance nejen v souvislosti k zákonu č.118/2000 Sb.

Dle mého názoru nelze ani při takovém rutinním správním rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti na úřadu práce opomíjet nejen dodržování základních zásad činnosti správních orgánů, které jsou zakotveny v hlavě druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ale je nutno pamatovat i na ustanovení § 1a odst. 2 zákoníku práce, ve kterém je řečeno toto: „Zásady zvláštní zákonné ochrany postavení zaměstnance, uspokojivých a bezpečných pracovních podmínek pro výkon práce, rovné zacházení se zaměstnanci a zákazu jejich diskriminace vyjadřují hodnoty, které chrání veřejný pořádek“. Dále dle ust. § 4a odst. 4 zákoníku práce: „Vzdá - li se zaměstnanec práva, které mu tento zákon, kolektivní smlouva

nebo vnitřní předpis poskytuje, nepřihlíží se k tomu.“ I tato citovaná ustanovení zákoníku práce mě v případě dohody o sjednání výplaty odstupného v pozdějším termínu, než je uveden v ustanovení § 67 odst. 4 zákoníku práce, vedou k tomu, že toto je možné, ale s ohledem na skutečnost, že ve vztahu k zákonu č. 118/2000 Sb., by takové sjednání výplaty odstupného až po výplatním termínu, byť v souladu s daným ustanovením § 67 odst. 4 zákona, bylo vnímáno v neprospěch zaměstnance, který podal žádost o uspokojení mzdových nároků dle zákona č. 118/2000 Sb.

K tomuto závěru mě vede to, že úřad práce je oprávněn uspokojit pouze splatné mzdové nároky (viz. ustanovení § 1 a daného zákona). Sjednáním dohody o pozdější výplatě odstupného by se tak vlastní vinou zaměstnanec přivedl do situace, kdy jeho odstupné by nebylo splatné celé buď vůbec, nebo by mohla být v den podání žádosti splatná jen jeho část. Je tedy pro praxi velmi důležitou právní otázkou, jak přistoupit k výkladu této situace, a zda v případě sjednání dohody o výplatě odstupného ve splátkách k této dohodě nepřihlížet. V rámci jednotného přístupu správních orgánů v rozhodování podobné věci by se mi osobně jevilo jako žádoucí s odkazem na ustanovení § 4 a zákoníku práce k této dohodě nepřihlížet a splatnost odstupného vázat nejpozději na nejbližší výplatní termín po skončení zaměstnání a k tomuto datu také posuzovat, zda splatnost odstupného nastala či nikoliv. Jak již bylo zmíněno výše, i dle zákona o zaměstnanosti v případě rozhodování o kompenzaci nevyplaceného odstupného příslušné oddělení úřadu práce nezohledňuje sjednanou dohodu o výplatě odstupného ve splátkách a nastane-li zákonem předvídaná situace, tak se tzv. kompenzuje. Dohodu o splátkách tedy ani příslušné oddělení úřadu práce pro účely poskytnutí kompenzace dle platné a účinné právní úpravy v zákoně o zaměstnanosti ani zohlednit nemůže. Bylo by tedy jistě žádoucí i s ohledem na právní jistotu a jednotnost správního rozhodování k otázce splatnosti odstupného přistupovat jednotně v jednom a témže správním orgánu. Jsem si vědoma skutečnosti, že různá oddělení úřadu práce aplikují jiné právní předpisy, ale právě problematika kompenzace odstupného a insolvence zaměstnavatele a uspokojování mzdových nároků zaměstnanců je velmi propojena například právě zmíněným nevyplaceným odstupným a otázkou splatnosti tohoto odstupného, které by nemělo být vyplaceno dvakrát různými odděleními, ale v daných případech je velmi důležitá spolupráce mezi odděleními a v případě proplacení odstupného z části oddělením zprostředkování, je nutno toto zohlednit při rozhodování dle zákona č.118/2000 Sb., v platném znění. I v této části nastíněný aplikační a výkladový problém v souvislosti se splatností odstupného a dohodou o výplatě tohoto odstupného ve splátkách nám poukazuje na to, že agenda ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele není izolovanou

částí v právním řádu České republiky, ba naopak, se při uspokojování mzdových nároků zaměstnanců projevuje multidisciplinarita této otázky, neboť při jejím vyřizování je nutno využívat mnoho právních předpisů a neopomíjet jejich vzájemné souvislosti. Nadto je nutno poznamenat, že výklad a použití právního předpisu nesmí být podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který se podle ustanovení § 4 vztahuje i na pracovněprávní vztahy, v rozporu s dobrými mravy.⁴⁷

2.3.5. Kompenzace odstupného a exekuční srážky

K odstupnému a jeho kompenzaci úřadem práce a uspokojení mzdového nároku dle z. č.118/2000 Sb., se také váže problematika exekucí. Není výjimkou, že žadatel o uspokojení mzdového nároku, současně uchazeč o zaměstnání je také povinným v nařízené exekuci. A takováto situace již pak vyžaduje znalosti i z oblasti úpravy vztahující se ke srážkám ze mzdy, která je upravena v ustanovení § 278 a § 279 zákona č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád. Tato ustanovení upravují způsoby srážek ze mzdy a zohlednění nezabavitelné částky mzdy, které samozřejmě musí být zohledněny také v případě rozhodování o žádosti dle zákona č. 118/2000 Sb. o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Úřad práce je tedy povinen z přiznaného mzdového nároku odvést zákonné srážky ze mzdy oprávněným subjektům a o tyto srážky ponížený mzdový nárok poté vyplatit žadateli způsobem uvedeným v jeho žádosti. Základní částka, která nesmí být při provádění výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy povinnému sražena z měsíční mzdy, se od odstupného poskytnutého zaměstnanci při skončení pracovního poměru odečte tolikrát, kolik násobků průměrného výdělku odstupné poskytnuté zaměstnanci představuje.⁴⁸

Odstupné poskytované při skončení pracovního poměru podle ustanovení § 67 odst. 1 věty první zákoníku práce představuje podle ustálené judikatury soudů jednorázový peněžitý příspěvek, který má zaměstnanci pomoci překlenout často složitou sociální situaci, v níž se ocitl proto, že bez své viny ztratil dosavadní práci.⁴⁹ Odstupné má dle názoru soudu kompenzovat pro zaměstnance nepříznivý důsledek organizačních změn a poskytnout mu ke zmírnění těchto důsledků odpovídající zabezpečení formou jednorázového peněžitého příspěvku. Protože po dobu určenou podle počtu násobků průměrného výdělku, ze kterých byla odvozena minimální výše odstupného, odstupné takovému zaměstnanci nahrazuje

⁴⁷Viz. Bělina M., Drápal a kol., Velké komentáře, Zákoník práce, nakladatelství C.H.BECK, 2.vydání,2012,s.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 21 Cdo 853/2016 ze dne 1. 12. 2016

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 21 Cdo 4030/2009 ze dne 9. 9. 2010

odměnu za práci a protože při provádění výkonu rozhodnutí srážkami z tohoto jeho příjmu musí být po celou uvedenou dobu zajištěna nezbytná výživa zaměstnance a osob, vůči nimž má vyživovací povinnost, je třeba k jednorázově poskytnutému odstupnému přistupovat jako k výplatě příjmu za několik měsíců poskytnutého najednou (předem) a srážky - obdobně jako při výplatě dlužné mzdy za několik měsíců najednou vypočítat za každý měsíc období určeného podle počtu násobků průměrného výdělku, ze kterých byla odvozena minimální výše odstupného, zvláště. Základní nepostižitelná částka stanovená podle ust. § 278 o. s. ř. se od odstupného neodečte jen jednou, ale tolikrát, kolik násobků průměrného výdělku odstupné poskytnuté zaměstnanci představuje.⁵⁰

Jistě zajímavým faktem k povaze kompenzace poskytované úřadem práce za nevyplacené odstupné a nárokování si odstupného na žádost dle zákona č. 118/2000 Sb., je to, že v případě nařízené exekuce se z přiznané kompenzace neprovádějí srážky ze mzdy. Takový postup by byl v rozporu s ustanovením § 299 občanského soudního řádu, který uvádí taxativní výčet příjmů, ze kterých je možné provádět srážky ze mzdy. V tomto výčtu je vyjmenována mimo jiné například podpora v nezaměstnanosti, podpora při rekvalifikaci, odstupné, ale nikoliv tzv. kompenzace poskytovaná úřadem práce za nevyplacené odstupné. V případě odstupného uspokojovaného dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele se exekuční srážky provádějí a při jejich provádění by měl být dodržován výše uvedený výklad Nejvyššího soudu o provádění srážek z odstupného.⁵¹

V případě, že úřad práce poskytne dle ustanovení § 44 b zákona o zaměstnanosti uchazeči o zaměstnání kompenzaci za nevyplacené odstupné, odbytné nebo odchodné, pak v rozsahu poskytnuté kompenzace přechází právo vymáhat finanční částky po zaměstnavateli dle ustanovení § 44 b odst. 6 zákona o zaměstnanosti. Poskytnutím kompenzace podle ust. § 44 b zákona č. 435/2004 Sb. přechází právo uchazeče o zaměstnání na odstupné pobírané podle § 67 zákoníku práce až do výše vyplacené kompenzace na Úřad práce.⁵² V projednávaném případě soud prvního stupně učinil závěr, že i když to explicitně z ustanovení § 44 b zákona o zaměstnanosti nevyplývá, má kompenzace nahradit nevyplacené odstupné a v rozsahu odpovídajícím poskytnuté kompenzaci přechází právo vymáhat finanční částky po zaměstnavateli na stát a v tomto rozsahu logicky zaniká právo zaměstnance vymáhat po zaměstnavateli odstupné, protože nevyplacené odstupné mu bylo kompenzováno (nahrazeno) ze strany státu. Odvolací soud ve svém rozsudku v dané věci zdůraznil smysl

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 853/2016 ze dne 1. 12. 2016

⁵¹ Provádění exekučních srážek v rámci rozhodování o žádosti o uspokojení mzdových nároků po změně soudní rozhodovací praxe ve věci přezkumu bude dle mého soudu vyžadovat širší odbornou diskusi

⁵² Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 5433/2014 z 2. 9. 2015

a účel ustanovení § 44 b zákona o zaměstnanosti: „poskytnout uchazeči o zaměstnání prostředky po dobu od skončení pracovního poměru do doby, kdy je možno začít vyplácet bývalému zaměstnanci podporu v nezaměstnanosti, tj. smysl a účel kompenzace je totožný s odstupným“. Nejvyšší soud jako soud dovolací v odůvodnění rozhodnutí v této věci pak uvedl: „Výplatou kompenzace podle ustanovení § 44 b odst. 1 zákona o zaměstnanosti tedy – i když to zákon nevyjadřuje zcela zřetelně přešlo právo uchazeče o zaměstnání na odstupné (ve výši vyplacené kompenzace) ze zákona (ex lege) na Úřad práce, tomuto právnímu následku pak odpovídá rovněž ustanovení § 44 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, podle něhož je zaměstnavatel povinen – a to právě s ohledem na přechod práva na Úřad práce – částku odpovídající vyplacené kompenzaci zaplatit Úřadu práce, a to i tehdy, kdyby (v mezidobí) dlužné odstupné již uchazeči o zaměstnání vyplatil. Kdyby bylo odstupné (dodatečně) vyplaceno uchazeči o zaměstnání, který již obdržel kompenzaci od Úřadu práce, vzniklo by mu bezdůvodné obohacení, které by byl povinen vydat svému zaměstnavateli (§ 451 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, účinný do 31. 12. 2013), neboť musel vědět nebo alespoň předpokládat, že obdržel částku nesprávně určenou nebo omylem vyplacenou.“

V návaznosti na nastíněnou problematiku odstupného a jeho kompenzaci úřadem práce, která je následně vymáhána po zaměstnavateli, je také vhodné zmínit celkem zásadní a ožehavou problematiku účastenství v řízení o kompenzaci. Již v minulosti se stalo, že zaměstnavatel, který nevyplatil odstupné svému zaměstnanci, které bylo následně dle zákona o zaměstnanosti kompenzováno, podal zaměstnavatel odvolání, to bylo MPSV zamítnuto a proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí následně podal žalobu s tím, že domáhal svého účastenství ve správním řízení. Krajský soud žalobu odmítl s odkazem na skutečnost, že se jedná o spor, který by měl být řešen před civilním soudem podle části páté občanského soudního řádu. Civilní soud donutil účastníky přistoupit na smír a vzít žalobu zpět. Otázka, zda spor týkající se účastenství v řízení o kompenzaci vedeném úřadem práce je příslušný řešit správní soud ve správním soudnictví či soud civilní dle části páté o. s. ř., však nebyla vyřešena, neboť v dané věci došlo ke zpět vzetí žaloby a nebylo vydáno meritorní rozhodnutí v dané věci.⁵³

Tato problematika však nastiňuje otázku, zda by skutečně zaměstnavatel neměl mít postavení účastníka správního řízení dle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. Dle tohoto

⁵³ S ohledem na vývoj kompetenčního sporu ve věci uspokojování mzdových nároků, které do budoucna má spadat do příslušnosti správních soudů, bude zajímavé sledovat, jakým způsobem by byl vyřešen tento kompetenční spor ve věci kompenzace odstupného poskytované ÚP ČR

ustanovení jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. A právě rozhodnutím o kompenzaci, které vydává úřad práce dle ustanovení § 44 b zákona o zaměstnanosti, může být dotčenou osobou právě zaměstnavatel, a to zejména v situaci, kdy se cítí být „poškozen“ rozhodnutím úřadu práce o kompenzaci a následným vymáháním vyplaceného odstupného například v situaci, kdy si se zaměstnancem dle platné úpravy zákoníku práce sjednal dohodu o výplatě odstupného v pozdějším termínu dle ustanovení § 67 odst. 4 zákoníku práce. Na tuto otázku bohužel ještě neodpověděl svým právním názorem ani soud, neboť došlo mezi účastníky ke smírnému řešení sporu. Dle mého soudu však výše uvedené vybízí alespoň k zamyšlení při případné novelizaci zákona o zaměstnanosti, zda skutečně zaměstnavatel by neměl být účastníkem řízení o kompenzaci. V takovém případě tu však pravděpodobně hrozí přinejmenším průtahy ve správním řízení a oddalování rozhodnutí o kompenzaci.

V případě, že je nevyplacené odstupné kompenzováno za zaměstnavatele úřadem práce a je se zaměstnavatelem současně vedeno také insolvenční řízení, tak v dané situaci je vymáhání dané pohledávky nejednotné a záleží na tom, v jaké fázi insolvenčního řízení se toto nachází, a zda již byl ustanoven insolvenční správce. V případě, že insolvenční správce ještě ustanoven nebyl, je vyplácena kompenzace dle právních předpisů o dělené správě předávána úřadem práce k vymáhání celnímu úřadu a ten již tuto vyplacenou kompenzaci pak dále vymáhá. V případě, že již byl ustanoven insolvenční správce, tak úřad práce tuto vyplacenou kompenzaci nepředává k vymáhání celnímu úřadu, ale uplatňuje přímo přes soud a u insolvenčního správce.

2.3.6. Dohoda o splátkách odstupného ve vztahu k uspokojování mzdových nároků zaměstnanců

Vrátím li se však opět k zákonu č. 118/2000Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a problematice splatnosti odstupného pro účely tohoto zákona o uspokojení mzdových nároků zaměstnance, tak daný zákon jako základní podmínku v ustanovení § 1a stanoví, že zaměstnanec má nárok na uspokojení splatných mzdových nároků. Je tedy odstupné, které se váže k uplatněnému měsíci, který spadá do rozhodného období splatné i přes uzavřenou dohodu o splátkách nejpozději v nejbližším výplatním termínu? Nebo se stane splatným až postupně, tak jak uplyne splatnost jednotlivých splátek, které si mezi sebou zaměstnanec a zaměstnavatel sjednali? A není takovýto postup v neprospěch zaměstnance především v situaci, kdy je se zaměstnavatelem vedeno

insolvenční řízení? Já osobně se domnívám, že ano. Zkusím dovést své názory k této věci. V případě, že by zaměstnanec požádal o uspokojení 3 měsíců z rozhodného období, z nichž k jednomu by se vázal nárok na odstupné a toto odstupné by nebylo splatné jako celek, ale pouze v rozsahu, který již nabyl splatnosti dle dohodnutého splátkového kalendáře, byl by takto nepřímou znevýhodněn vůči ostatním žadatelům, kteří takovou dohodu nemají, neboť by musel čekat, až odstupné se stane splatným například po uplynutí lhůty dvou měsíců, na které byla sjednána dohoda o splátkách. A v tomto vidím rozpor se smyslem a účelem zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, který by měl sloužit jako jakási rychlá pomoc v době, kdy se zaměstnanec ocitne bez svého vlastního zavinění bez finančních prostředků z důvodu insolvence zaměstnavatele. I z těchto důvodů se domnívám, že splatnost mzdy a odstupného by pro účely aplikace zákona č.118/2000 Sb., měla být vykládána restriktivně, stejně tak možnost písemně se dohodnout o výplatě odstupného v pozdějším termínu než jak zakotvuje ustanovení § 67 odst. 4 zákoníku práce, a to zejména v situaci, kdy je se zaměstnavatelem zahájeno insolvenční řízení.

2.4. Specifická situace při uspokojování mzdových nároků – opakované zahajování insolvenčního řízení

Na specifické a problematické situace při rozhodování o žádostech a uspokojování mzdových nároků zaměstnancům může dojít i například v souvislosti s neobvyklým opakovaným zahajováním insolvenčního řízení s daným zaměstnavatelem u soudu.

Na komplikovanost agendy insolvence zaměstnavatele vykonávané úřady práce může poukazovat i ne vždy standardní průběh zahájení insolvenčního řízení se zaměstnavatelem, které je možné seznat z veřejně dostupného insolvenčního rejstříku a v něm velmi snadno dostupné judikatury insolvenčních soudů. Ne vždy však insolvenční návrh podaný zaměstnancem (zaměstnanci) umožní zaměstnancům uplatnit své mzdové nároky na úřadu práce prostřednictvím zákona č. 118/2000 Sb., neboť insolvenční návrh může insolvenční soud odmítnout viz. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích KSCB 25 INS 16858/2017-A-5.⁵⁴ Na stejného zaměstnavatele byl však podán další insolvenční návrh, stejným zaměstnancem a toto insolvenční řízení bylo Usnesením KSCB 27 INS

⁵⁴ Návrh podaný zaměstnancem byl odmítnut z důvodu nevyličení konkrétních okolností, z nichž by bylo možno dovést, že dlužník má více věřitelů a pohledávky jsou po dobu delší 30 dnů po lhůtě splatnosti

17110/2017-A-7 zastaveno.⁵⁵ Následně byl na stejného zaměstnavatele po právní moci rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu a zastavení insolvenčního řízení podán toutéž osobou nový (již v pořadí třetí) insolvenční návrh.⁵⁶

Tento specifický případ zahajování insolvenčního řízení na návrh zaměstnance jsem vybrala záměrně, neboť na daném případě lze velmi dobře ilustrovat velmi málo odhadnutelný vývoj insolvenčního řízení u soudu, a to i ve vztahu k poučovací povinnosti pracovníků úřadu práce ve vztahu ke klientům – žadatelům dle zákona č. 118/2000 Sb. V situaci, kdy byl podán první insolvenční návrh 30. 8. 2017 se tedy od srpna 2017 odvíjelo rozhodné období a rozhodné období bylo 5-6-7-8-9-10-11. Po druhém insolvenčním návrhu, který byl podán v září, již do rozhodného období nespadal měsíc květen a tento by nemohl být žadatelům uspokojen. Navíc, dle prvního a druhého insolvenčního návrhu by mohli být uspokojeni jen ti žadatelé, kteří stihli podat žádost do právní moci rozhodnutí insolvenčního soudu, kterým byl návrh odmítnut a řízení zastaveno.⁵⁷

I dané situaci lze tedy propojit s obecnou právní zásadou „vigilantibus iura“⁵⁸, neboť mělo by být tedy v zájmu žadatelů (bývalých nebo současných zaměstnanců zaměstnavatele), aby sledovali vývoj insolvenčního řízení na portále justice a hlídali si tak sami průběh insolvenčního řízení a hlavně skutečnost, zda toto řízení nebylo například zastaveno nebo insolvenční návrh odmítnut. Pokud by totiž žadatel toto nesledoval, mohlo by se stát, že na úřad práce se svou žádostí dorazí například až po právní moci usnesení, kterým bylo insolvenční řízení zastaveno a tím by jeho právo na uspokojení mzdových nároků, které mu nevyplatil zaměstnavatel dle zákona č. 118/2000 Sb. zaniklo, nebylo by možno jeho mzdové nároky úřadem práce uspokojit. Mohlo by tedy paradoxně dojít například k tomu, že mzdová účetní, která řádně spolupracovala s úřadem práce, za zaměstnavatele potvrdila mzdové nároky všem ostatním zaměstnancům, by pak ona sama jako zaměstnankyně nedostala nic, nebyla tedy úřadem práce uspokojena, neboť by plynutím času a vývojem insolvenčního řízení její právo na toto uspokojení úřadem práce zaniklo.

I z těchto důvodů se domnívám, že poučovací povinnost správního orgánu ve vztahu k žadatelům by měla být a je naplněna, pokud jsou žadatelé informováni o základních podmínkách zákona č.118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti

⁵⁵ Toto insolvenční řízení bylo dle odůvodnění zastaveno především pro neodstranitelné podmínky řízení, mezi něž patří i tzv. litispendence, tj. v době podání návrhu je řízení vedeno v téže věci mezi týmiž účastníky řízení

⁵⁶ Rozhodnutí dostupná na www.justice.cz

⁵⁷ V těchto případech by pak případně vyplacené mzdové nároky vymáhal úřad práce po konkrétním zaměstnavateli přímo, nikoliv uplatněním v insolvenčním řízení, zbývalo by tedy případně podat návrh na vydání platebního rozkazu

⁵⁸ Právo přeje bdělým

zaměstnavatele, a také o tom, že by si s ohledem na výše citovanou právní zásadu měli vývoj insolvenčního řízení u soudu hlídat sami, neboť není v silách úřadu práce a nepatří to ani mezi jeho povinnosti, aby nabádali fyzické osoby k tomu, aby si již žádost podat přišli. I v oblasti uspokojování mzdových nároků dle zákona č. 118/2000 Sb. je zde právem fyzické osoby o uspokojení mzdového nároku úřad práce požádat nikoliv povinnost. Je tedy zcela v dispozici fyzické osoby, kdy se tato rozhodne s ohledem na jí adresované poučení žádost podat, či zda tuto zákonnou možnost nevyužije, a to se všemi důsledky pro ni z toho plynoucími. Je však pravdou, že v praxi i přes postup pracovníků, který reflektuje skutečnost, že veřejná správa je služnou veřejnosti⁵⁹ a přes opakovaná poučení žadatelů o podmínkách zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, stejně tak o provázanosti na běžící insolvenční řízení soudní, je v konečném důsledku některý žadatel nespokojen a z neobdržení žádaných mezd viní pracovníka úřadu práce někdy i dosti nevybíravým způsobem. V takových chvílích je zřejmé, že zaměstnanci insolventního zaměstnavatele si neuvědomují, že ten, kdo způsobil jejich špatnou finanční situaci a porušil své povinnosti, byl jejich zaměstnavatel, který nevyplatil mzdy svým zaměstnancům, a že správní orgán může jen v případech a za podmínek stanovených zákonem jejich mzdové nároky uspokojit dle speciálního zákona, ale nemůže se nijak od daného zákona odchýlit a činit jakékoliv výjimky. V takových situacích je hněv na pracovníky dle mého soudu velmi neoprávněný a kolikrát i znevažující jejich práci, která v dané agendě vyžaduje dosti fundovaný přístup.

Pozn:

S uspokojováním mzdových nároků zaměstnanců souvisí nejen institut splatnosti mzdy, ale také institut splatnosti pohledávek v insolvenčním řízení. Pokud jde o institut splatnosti, tak ten je ve vztahu k pohledávkám upraven v ustanovení § 250 IZ. Dle daného ustanovení se nesplacené pohledávky proti dlužníku prohlášením konkurzu považují za splacené, nestanoví-li zákon jinak. Pohledávky, které tedy nebyly do prohlášení konkurzu splacené, se prohlášením splatnými stávají. Pokud by tedy na úřadu práce byla žádost o uspokojení mzdových nároků s uplatněným mzdovým nárokem na odstupné, které není ještě splacené, ale soudem by byl prohlášen konkurz, čímž by se nesplacená pohledávka stala splacenou, muselo by asi toto ustanovení být zohledněno i v rámci řízení o žádosti o uspokojení mzdového nároku a odstupné být považováno za splacené. K danému právnímu závěru mě vede i skutečnost, že

⁵⁹ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona č.500/2004 Sb., správní řád

nelze tutéž pohledávku v soudním řízení považovat za splatnou a v řízení před správním orgánem ji přisoudit povahu nesplatné pohledávky.

2.5. Přechod práv a povinností mezi zaměstnavateli ve vztahu k žádosti o uspokojení mzdových nároků

Jak již vyplynulo z předchozích řádek, při uspokojování mzdových nároků zaměstnanců na úřadu práce je nutno se orientovat také v oblasti pracovního práva, a to dokonce i v oblasti přechodu práv a povinností mezi zaměstnavateli, stejně tak být na pozoru, zda se zaměstnavatelé například nepokouší nějakým způsobem zneužít zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele či ho obejít nebo dokonce, zda jejich jednání již nebudí podezření o páčání trestné činnosti v souvislosti s insolvenčním řízením.

V situaci, kdy by na úřad práce dorazil se žádostí o uspokojení mzdového nároku žadatel, který by případně měl uzavřenu pracovní smlouvu se zaměstnavatelem fyzickou podnikající osobou odlišnou od zaměstnavatele právnické osoby, se kterou je vedeno insolvenční řízení, a k němuž by byl těsně před okamžikem zahájení insolvenčního řízení tento zaměstnanec převeden pouhým dodatkem k pracovní smlouvě, mohlo by jistě vzbudit určité podezření, zda takové jednání zaměstnavatele není obcházením zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a získání majetkového prospěchu od státu za využití zákona č.118/2000Sb. Takové podezření by pak mohlo posilovat tvrzení zaměstnanců, kteří na úřad práce přichází s tím, že zaměstnavatel ale řekl, že o své peníze se nemají bát, protože je dostanou od úřadu práce. A v situaci, kdy zaměstnavatel neprovádí povinné zákonné platby na sociální a zdravotní již delší dobu a také má nedoplatky vůči finančnímu úřadu se může pak následné uspokojení a uhrazení povinných odvodů za zaměstnavatele jevit přinejmenším jako nespravedlivé, neboť například finanční úřad odvedené platby na daň z příjmu, které obdrží od úřadu práce, zúčtuje na nejstarší dluhy zaměstnavatele, které má vůči finančnímu úřadu. Takto se tedy může zdát, že vlastně dluh z období, za které ještě nebyl zaměstnavatel v insolvenci, je uhrazen státem prostřednictvím úřadu práce. A takováto souvislost dle mého soudu může také poukazovat na možné zneužívání zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele ze strany „poučených zaměstnavatelů“, kteří využijí daného zákona a v konečném důsledku si mohou následně založit novou firmu a dále začít bez problému podnikat. A právě v tomto směru lze často slyšet kritické názory na zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele ze strany veřejnosti.

Vzhledem k tomu, že úřad práce je vždy povinen před vydáním rozhodnutí zjišťovat veškeré rozhodné skutečnosti, které jsou podstatné pro vydání rozhodnutí a založit své rozhodnutí na zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, tedy dodržet zásadu materiální pravdy⁶⁰, je povinen zjistit všechny relevantní informace. Ukáže li se, následně při vyřizování žádosti, že fyzická podnikající osoba, se kterou měl žadatel uzavřen pracovní poměr, je zároveň jednatelem právnické osoby, se kterou je zahájeno insolvenční řízení, a do níž byl žadatel daným dodatkem převeden, to již vyžaduje další právní analýzu a řešení předběžné otázky z oblasti pracovního práva, než dojde k vydání rozhodnutí ve věci samé, a to o žádosti o uspokojení mzdových nároků.

V takovém případě by bylo nutno se vypořádat s předběžnou otázkou ve správním řízení, a to zda skutečně mohlo k přechodu práv a povinností mezi zaměstnavateli dojít pouhým dodatkem k pracovní smlouvě (totožnost osoby jednatele přejímajícího zaměstnavatele a podnikající fyzické osoby ponechávám pro tuto chvíli stranou), a zda tedy lze daného žadatele posoudit jako zaměstnance zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti, aby zde byla naplněna jedna ze základních podmínek pro uspokojení dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.⁶¹

Bylo by tedy prošetřováno, zda skutečně lze z veřejných rejstříků ověřit, zda skutečně mezi původním zaměstnavatelem fyzickou osobou a přejímajícím zaměstnavatelem právnickou osobou (se kterou již bylo zahájeno insolvenční řízení a jejímž zaměstnancům úřad práce uspokojoval mzdové nároky) byla uzavřena nějaká obchodněprávní smlouva vztahující se k přechodu práv a povinností. V daném případě by bylo tedy nutno vyhodnotit, zda skutečně mohlo v souladu se zákoníkem práce a ostatními právními předpisy dojít k onomu přechodu práv a povinností, a zda žadatel by se tímto přechodem stal zároveň zaměstnancem přebírajícího zaměstnavatele, který byl v dané chvíli čirou náhodou ve stavu běžícího insolvenčního řízení. K této otázce by se zároveň vázalo posouzení nároku na odstupné z důvodu skončení pracovního poměru z organizačních důvodů. Je tedy zcela zřejmé, že s ohledem na zákonné ustanovení zákoníku práce, dle kterého je rozsah zákonného odstupného závislý na délce trvání pracovního poměru u zaměstnavatele⁶², by byla daná právní otázka velmi klíčovou také pro posouzení nároku na odstupné, jenž je mzdovým nárokem dle zákona č.118/2000 Sb.

⁶⁰ Ustanovení § 3 zákona č.500/2004 Sb., správní řád

⁶¹ Ustanovení § 1 a zákona č.118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

⁶² Ustanovení § 67 odst. 1 zákona č.262/2006 Sb., zákoník práce

Úřad práce by tedy byl nucen jako předběžnou otázku posoudit, zda v daném případě na základě dodatku k pracovní smlouvě mezi fyzickou podnikající osobou a žadatelem mohl vzniknout pracovněprávní vztah mezi zaměstnavatelem, který je právnickou osobou, a jenž je zároveň zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti. Správní orgán by si byl tedy nucen vyřešit úsudek o předběžné otázce dle ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) zákona č.500/2004 Sb., správní řád, neboť na jejím vyřešení by záviselo vydání rozhodnutí ve věci samé a rozhodnutí, zda dojde k uspokojení mzdových nároků dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

Podle ustanovení §338 odst. 1 zákona č.262/2006 Sb., zákoník práce, k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů může dojít jen v případě stanovených tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem. „Smlouva o tom, že práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů přecházejí na někoho jiného, aniž by šlo o případ stanovený ZPr., zvláštními právními předpisy či přímo směrnicí 2001/23/ES nebo část smlouvy obsahující takové ujednání, anebo smlouva, jejímž předmětem by byl převod zaměstnanců k jinému zaměstnavateli, je proto pro rozpor se zákonem neplatným právním jednáním. Smluvní převod již existujících nároků zaměstnavatele vůči zaměstnanci nebo zaměstnance proti zaměstnavateli na jiného je rovněž nepřípustný.“⁶³

I s odkazem na citovanou odbornou literaturu by dle mého bylo nutno vyhodnotit, že pouhým dodatkem k pracovní smlouvě nemohlo dojít k přechodu práv a povinností mezi zaměstnavateli a s takovýmto závěrem o předběžné otázce dále přistoupit k rozhodování o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců. V situaci, kdy by se zaměstnavatel nacházel v platební neschopnosti a ukončoval pracovní poměry svých stávajících zaměstnanců z organizačních důvodů, zcela jistě nemůže být do budoucna způsobilým zaměstnavatelem, což je předpokladem pro přechod práv a povinností. „Vedle právní osobnosti musí být zaměstnavatel také schopen v souladu s právem pokračovat v plnění úkolů nebo činností dosavadního zaměstnavatele nebo v činnosti obdobného druhu. Musí mít příslušná oprávnění (práva, licence či koncese) k činnosti a musí být také dostatečně vybaven, aby mohl bez většího přerušování výkonu práce pokračovat v převzaté činnosti.“⁶⁴

Jsem toho názoru, že v případě zaměstnavatele, který neplní své povinnosti jako zaměstnavatel, dluží svým zaměstnancům mzdy nejen za období, která jsou v rozhodném období dle zákona č.118/2000 Sb., ale zároveň také neodvádí platby na sociální a zdravotní pojištění za své zaměstnance, ba ani daň z příjmu, porušuje tedy právní předpisy a zároveň

⁶³Viz. Bělina M, Drápal a kol., Velké komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 1384

⁶⁴ Viz. Bělina M., Drápal a kol., Velké komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 1384

ukončuje pracovní poměry svých zaměstnanců, není způsobilým zaměstnavatelem pokračovat v převzaté činnosti za jiného zaměstnavatele, a to přinejmenším do doby, než by bylo v insolvenčním řízení rozhodnuto o povolení reorganizace dané společnosti. I z těchto důvodů se domnívám, že přechod práv a povinností v takto specifických případech je nutno zkoumat velmi pečlivě a k této otázce se v rámci řízení o žádosti o uspokojení mzdových nároků postavit jako k otázce předběžné a teprve po jejím vyřešení je případně možno plnit dle zákona č.118/2000 Sb.

K souhlasu zaměstnanců s přechodem práv a povinností z pracovněprávních vztahů se vyjádřil Nejvyšší soud, který uvedl, že k tomuto přechodu dochází ze zákona bez souhlasu zaměstnance a bez nutnosti rozvázání pracovního poměru zaměstnance s dosavadním zaměstnavatelem a uzavření nové pracovní smlouvy s přejímajícím zaměstnavatelem.⁶⁵ Nelze samozřejmě odhlédnout od skutečnosti, že pracovní poměr se dle ustanovení § 33 zákoníku práce zakládá pracovní smlouvou mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, není li v daném zákoně stanoveno jinak. „Zaměstnavatel je povinen uzavřít pracovní smlouvu písemně. Pracovní smlouva sjednaná jinak než písemnou formou by byla neplatná. Na druhou stranu zákonodárce, aby chránil zaměstnance, který již začal vykonávat práci, před možnými důsledky neplatnosti pracovní smlouvy stanovil, že neplatnosti je možno se dovolat pouze, nebylo li již započato s plněním“.⁶⁶

Pro posouzení žádosti o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců a vyhodnocení žadatele jako zaměstnance zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti, je dle mého právního názoru tento faktický vznik pracovního poměru zcela irrelevantní, neboť nelze žádným způsobem prokázat, že skutečně ke vzniku pracovního poměru došlo a že skutečně byla v případě insolvence zaměstnavatele žadatelem vykonávána nějaká závislá práce, za jejíž výkon by pak náležela mzda. Při realizaci zákona č.118/2000 Sb., je úřad práce povinen při vynakládání finančních prostředků ze státního rozpočtu postupovat hospodárně, účelně a efektivně podle zákona č.218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů. Hospodárnost, účelnost a efektivnost vynaložení prostředků ze státního rozpočtu je úřad práce povinen před jejich poskytnutím ověřit. Tato povinnost mu vyplývá ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, není tedy možné rozhodnout o přiznání mzdového nároku, pokud nejsou naplněny a prokázány podmínky zákona č.118/2000 Sb., a tedy například ona skutečnost, že žadatel je zaměstnancem zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 3712/2015 ze dne 14. 7. 2016

⁶⁶ Viz. Bělina M. a kol., Pracovní právo, 5. vydání, C.H.BECK, Praha, s. 215

Při hodnocení ve správním řízení o žádosti o uspokojení mzdových nároků, u níž by byl tvrzený přechod práv a povinností mezi zaměstnavateli, by tak dle mého soudu měl správní orgán bez důvodných pochybností pro účely zákona o ochraně zaměstnanců vyhodnotit, zda v daném případě mohlo, anebo nemohlo dojít k onomu tvrzenému přechodu práv a povinností. Tato otázka bude určující i pro zachování nároku na odstupné pro zaměstnance v případech, kdy je tvrzen organizační důvod a tedy ze zákona k tomu se vážící nárok na odstupné dle ustanovení § 67 zákoníku práce, který je určen násobky dle délky trvání pracovního poměru.

Ustanovení § 338 – 342 zákoníku práce o přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů je nutno posuzovat se zřetelem k dikci čl. 1 směrnice 2001/23/ES, který český zákonodárce do předmětných ustanovení implementoval. Předmětné ustanovení pracuje s pojmem „převod hospodářské jednotky“. Hospodářskou jednotkou se rozumí organizovaný soubor osob a věcí, který má vlastní určení spočívající v úkolu provádět určitou hospodářskou činnost. Jednotka však není jen pouhou činností, je fungujícím strukturovaným útvarem zaměstnanců a hmotných i nehmotných prostředků, který je zřízen a zaměstnavatelem udržován v chodu s cílem zajistit výkon určité činnosti či poskytování určitých služeb. K přechodu hospodářské jednotky dojde tehdy, pokud je zachována i u nového zaměstnavatele její totožnost, na což lze usuzovat tehdy, pokud nový zaměstnavatel ihned pokračuje nebo znovu obnoví provoz převzatého souboru osobních, hmotných a nehmotných složek, a to se stejnou nebo podobnou činností. SDEU zdůraznil, že při rozhodování, zda došlo k přechodu, je nezbytné zohlednit všechny okolnosti případu.⁶⁷

Při zohledňování všech okolností případu by pak v rámci správní činnosti a vyřizování žádosti o uspokojování mzdových nároků dle mého soudu bylo nutno dospět k závěru, že zaměstnavatel - právnická osoba, který přebírá ve stavu zahájeného insolvenčního řízení, když dále svou podnikatelskou činností nijak dál nevyvíjí, není jednak způsobilým zaměstnavatelem k tomu, aby od fyzické podnikající osoby převzal práva a povinnosti, ale nemohlo by ani na základě pouhého dodatku k pracovní smlouvě dojít k převodu „hospodářské jednotky“, neboť pokud by z podkladů a okolností daného případu bylo zřejmé, že dochází k převedení pouze některých zaměstnanců, ale nikoliv k přechodu činnosti či určitých služeb poskytovaných daným zaměstnavatelem, nebyly by pro takový přechod naplněny zákonné podmínky. A ukončení pracovního poměru takto převedeného

⁶⁷ Viz. Bělina, Drápal a kol., Velké komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 1383

zaměstnanec dohodou z organizačních důvodů by pak jistě nejen bylo *contra bonos mores*, ale i mohlo zakládat podezření z pokusu obcházení právní úpravy.

K dané věci je samozřejmě nutno také připomenout subsidiaritu občanského zákoníku ve vztahu k zákoníku práce⁶⁸, dle kterého se pracovněprávní vztahy řídí tímto zákonem, nelze-li použít tento zákon, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů. Dle ustanovení § 580 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, je neplatné právní jednání, které se přičí dobrým mravům, jakož i právní jednání, které odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje. „Obcházení účelu zákona není jako důvod neplatnosti výslovně uvedeno, nicméně není pochyb, že i toto zakládá rozpor se zákonem. Smysl a účel zákona (§1 odst.2 o.z.) vyžaduje, aby ani projevy soukromé vůle nenarušovaly veřejný pořádek, bude-li rozpor s veřejným pořádkem zjevný, povede to k závěru o absolutní neplatnosti právního jednání (za předpokladu, že byl současně porušen i zákon). Také zjevný rozpor s dobrými mravy zakládá důvod k závěru o absolutní neplatnosti.“⁶⁹

Ačkoliv se v žádném případě nechci stavět do pozice, která mi nepřísluší a hodnotit věci, které přísluší soudu a soudcům nebo jiným erudovaným osobám, dle mého vlastního osobního názoru by bylo jednání zaměstnavatele, který by jako fyzická podnikající osoba převáděl své zaměstnance k zaměstnavateli právnické osobě, který je v platební neschopnosti, a to ještě v situaci, kdy by byl zároveň jednatelem přebírajícího zaměstnavatele, bylo možno vyhodnotit jako obcházení zákona a tedy v konečném důsledku i jako jednání v rozporu s dobrými mravy a narušující veřejný pořádek.

2.5.1. Aktuální judikatura

K problematice přechodu práv a povinností se také vážně velmi čerstvé rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14. listopadu sp. zn. 21 Cdo 2746/2017 v němž soud dovodil, že k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů podle ustanovení § 338 odst. 2 a 3 zákoníku práce může dojít při převzetí zakázky zaměstnavatele jiným dodavatelem na základě výpovědi smlouvy o poskytování služeb uzavřené se zaměstnavatelem ze strany objednatele a uzavření smlouvy o poskytování stejných či podobných služeb s novým dodavatelem i bez převzetí hmotných a nehmotných složek sloužících k zajištění sjednané činnosti, spočívá-li výkon této činnosti v podstatné míře na pracovní síle a převezme-li

⁶⁸ Ustanovení §4 zákona č.262/2006 Sb., zákoník práce

⁶⁹ Viz. Eliáš K. a kolektiv, Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem, Sagit,2012, s. 260

dodavatel podstatnou část zaměstnanců (z hlediska jejich počtu a odbornosti), které zaměstnavatel při této činnosti používal. Z odůvodnění citovaného judikátu také plyne, že k uvedenému převodu dochází na základě jakéhokoliv právního jednání, v jehož důsledku zaměstnavatel přestane zcela nebo z části provozovat dosavadní činnost (plnit dosavadní úkoly) a místo něj v této činnosti (plnění úkolů) nebo v činnosti podobného druhu pokračuje jiná k tomu způsobilá právnická nebo fyzická osoba.

Ačkoliv se z daného rozhodnutí soudu může jevit jako jednoznačné to, že by v obdobných skutkových případech mělo dojít automaticky ze zákona k přechodu práv a povinností mezi zaměstnavateli, byla bych v případě insolvence (přejímajícího) zaměstnavatele při aplikování výše uvedených závěrů při uspokojování mzdových nároků velmi opatrná, neboť v případě aplikace zákona č. 118/2000 Sb. tu hrozí dle mého soudu zneužití dané právní úpravy, kdy sice v souladu se směrnicí Rady č. 2001/23/ES ze dne 12. 3. 2001 má přechod práv a povinností mezi zaměstnavateli zajistit ochranu zaměstnanců pro případ změny zaměstnavatele, zejména zajistit zachování jejich práv, ale vzhledem k tomu, že v souvislosti s insolvencí zaměstnavatele se ukazuje, že by k tomuto mohlo docházet i mezi právnickými osobami, jež jsou spojeni totožnou osobou jednatelů, vede mne to spíše k závěru, že by přechod práv a povinností mezi subjekty v souvislosti s insolvencí některého subjektu mohl být zneužit proto, aby se jeden (původní) zaměstnavatel zprostil své povinnosti hradit své dluhy – například mzdy svým zaměstnancům. Samozřejmě nelze danou problematiku přechodu práv a povinností ve vztahu k insolvenčnímu zaměstnavateli jednoduše zobecnit, ale v případě vyskytnutí se takové situace v praxi, by se musely posuzovat veškeré okolnosti daného případu a vyhodnotit veškeré důkazy jednotlivě i v jejich souhrnu a pak následně rozhodnout, zda pro účely řízení dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, bude shledáno, že k přechodu práv a povinností mohlo dojít či nikoliv.

K dané problematice bych ještě ráda zmínila dle mého trochu „kontroverzní“ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 6. 2016 sp. zn. 21 Cdo 3712/2015, dle kterého k převodu činnosti zaměstnavatele nebo části činnosti zaměstnavatele nebo úkolů zaměstnavatele nebo jejich části k jinému zaměstnavateli, který má za následek přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů na přejímajícího zaměstnavatele, dochází i v případě ukončení nájmu nebytových prostor, v nichž dosavadní zaměstnavatel provozuje svou činnost (plní své úkoly) a uzavření smlouvy o nájmu těchto prostor mezi pronajímatelem a novým nájemcem, který v nich pokračuje v plnění úkolů nebo činností dosavadního zaměstnavatele

nebo v činnosti obdobného druhu, okolnost, zda součástí nájmu nebytových prostor jsou též věci sloužící k činnosti provozované v těchto prostorech, zde není významná.

Obdobně jako u novějšího judikátu k přechodu práv a povinností bych při aplikaci tohoto závěru při uspokojování mzdových nároků byla velmi opatrná, neboť automatická aplikace tohoto závěru, který řeší přechod práv a povinností mezi subjekty soukromého práva, tj. dvěma zaměstnavateli, by mohla mít značný a zásadní dopad do oblasti práva veřejného právě v podobě uspokojování mzdových nároků zaměstnanců a v těchto případech by tak mělo být postaveno vždy na jisto, zda skutečně je zde právní důvod pro to, aby mzdy byly za konkrétního insolventního zaměstnavatele hrazeny státem.

Samozřejmě zcela jinou rovinou by bylo posouzení takového jednání zaměstnavatele v rovině trestněprávní. Mezi trestnými činy proti majetku, které jsou zakotveny v zákoně č.40/2009 Sb., trestní zákoník, je také trestný čin způsobení úpadku (ust. §224). Tento trestný čin tvoří dvě základní skutkové podstaty a z hlediska subjektivní stránky trestného činu se vyžaduje úmysl či hrubá nedbalost. Objektivní stránka tohoto trestného činu spočívá v tom, že pachatel si byť i z hrubé nedbalosti způsobí úpadek tím, že činí vydání hrubě nepřiměřená svým majetkovým poměrům, spravuje svůj majetek způsobem, který neodpovídá zákonem mu uloženým nebo smluvně převzatým povinnostem nebo je s nimi v hrubém nepoměru, užívá poskytnutý úvěr v rozporu nebo v hrubém nepoměru s jeho účelem, poskytuje ze svého majetku půjčky nebo úvěry jiným osobám, ač je to v hrubém nepoměru k jeho majetkovým poměrům nebo učiní nad rámec obvyklého podnikatelského rizika obchod nebo operaci, která nenáleží k jeho pravidelné podnikatelské činnosti nebo je v hrubém nepoměru k jeho majetkovým poměrům.⁷⁰

Vzhledem k této velmi složitě formulované objektivní stránce tohoto trestného činu, stejně tak vzhledem k tomu, že i u trestného činu podvodu dle ustanovení § 209 trestního zákoníku se pro naplnění subjektivní stránky trestného činu vyžaduje úmysl, je dle mého osobního názoru velmi problematické některá ne zcela „čistá“ jednání zaměstnavatelů účinně postihovat a zabránit tak případnému zneužívání zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

⁷⁰ Viz. Jelínek J. a kolektiv, Trestní právo hmotné, obecná, zvláštní část, 2. vydání, Leges 2010, s. 621

3. Skončení pracovního poměru u zaměstnavatele a následné uplatňování mzdového nároku na úřadu práce

3.1. Výpověď a dohoda z organizačních důvodů

Nedílnou součástí aplikace zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele je také znalost problematiky způsobů skončení pracovního poměru mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Jak již bylo uvedeno, zákonné odstupné je mzdovým nárokem dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a jako takové může být žadatelem uplatněno v žádosti o uspokojení mzdových nároků. Důvody skončení pracovního poměru, při nichž náleží zaměstnanci odstupné, stejně tak způsoby skončení pracovního poměru, stanoví zákoník práce taxativním způsobem. Odstupné tedy také váže ke skončení pracovního poměru výpovědí nebo dohodou z tzv. organizačních důvodů.⁷¹ Nárok na odstupné z důvodu pracovního úrazu a nemoci z povolání ponechávám stranou, neboť z hlediska uspokojování mzdových nároků zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele není dle mého soudu rozbor nutný, neboť odstupné uplatňované v žádosti o uspokojení mzdových nároků bude právě z důvodů organizačních.

Velmi často se děje, že právě v důsledku zahájeného insolvenčního řízení je udělována zaměstnancům výpověď či je ukončován pracovní poměr se zaměstnanci dohodou z organizačních důvodů. Ti následně přicházejí mzdové nároky a ono zákonné odstupné uplatňovat na úřad práce. V této souvislosti mě napadla otázka, zda zaměstnavatelem vyhodnocená situace, tedy zahájené insolvenční řízení, je skutečně oním organizačním důvodem, který je vymezen v ustanovení § 52 písm. a), b) nebo c) zákoníku práce, k němuž se následně váže nárok na odstupné? Samozřejmě jsem si vědoma skutečnosti, že přezkoumávání způsobu skončení pracovního poměru nepřísluší úřadu práce, ale dle ustanovení § 72 zákoníku práce by zde musela být podána žaloba na určení neplatnosti způsobu skončení pracovního poměru, přesto je možné zahájené insolvenční řízení vyhodnotit jako situaci, že se ruší zaměstnavatel nebo jeho část dle ustanovení § 52 písm. a) zákoníku práce, který je v praxi zaměstnavateli někdy do výpovědi uváděn? Zde se domnívám, že nikoliv, neboť v daném případě při zahájení insolvenčního řízení se zaměstnavatelem, dále zaměstnavatel figuruje jako právnická osoba zapsaná v obchodním rejstříku a dále existuje jako právní subjekt s právy a povinnostmi. „Fyzická nebo právnická osoba se „ruší“ jako zaměstnavatel vždy, jestliže přestane podnikat (provozovat svůj obchodní závod) nebo vykonávat jiné činnosti (úkoly), pro které (dosud) zaměstnávala fyzické osoby v pracovním

⁷¹ Ustanovení § 67 zákoníku práce ve spojení s ustanovením § 52 písm a), b), c)

poměru nebo jiném základním právním vztahu, aniž by práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů přešla na jiného přejímajícího zaměstnavatele.“⁷²

„Zrušení zaměstnavatele nebo jeho části není pracovněprávním jednáním, ale tzv. faktickým jednáním, na nějž nedopadají důvody nicotnosti nebo neplatnosti. Výpovědní důvod podle § 52 písm. a) je naplněn tehdy, nemůže-li zaměstnavatel z důvodu svého „zrušení“ nadále přidělovat zaměstnancům práci podle pracovní smlouvy.“⁷³

I z výše uvedeného je dle mého osobního názoru možné dovodit, že pouhá skutečnost zahájení insolvenčního řízení se zaměstnavatelem, který není schopen plnit své finanční závazky vůči svým zaměstnancům, není důvodem pro učinění si závěru o tom, že se ruší zaměstnavatel nebo jeho část. Ke zrušení zaměstnavatele jako faktickému jednání by tak muselo dojít např. na základě rozhodnutí fyzické osoby ukončit své podnikání, rozhodnutí insolvenčního soudu o ukončení provozu dlužníkovy podniku (§ 261 odst. 2 písm. b) IZ) nebo úředního zákazu uděleného právnické nebo fyzické osobě provozovat určité činnosti nebo rozhodnutí o zrušení právnické osoby s likvidací.⁷⁴

Ačkoliv je tedy s ohledem na sociální aspekt zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele zřejmé, že má pomoci zaměstnancům, kterým zaměstnavatel nevyplácí mzdu, na druhé straně nelze zcela opomenout skutečnost, že v určitých případech může daná právní úprava umožňovat, když ne zneužívání, tak alespoň určité využívání mezi znalými subjekty. K tomuto přesvědčení mě vedou například vyjádření některých zaměstnanců, kteří dochází třeba i tři měsíce k zaměstnavateli, aniž by jim tento za to platil mzdu a vyčkávají, co se bude dít. V žádném případě nechci znevažovat jejich těžkou situaci, ale jen chci upozornit na možná rizika dané právní úpravy. I velmi důvěřivý člověk asi těžko uvěří tvrzení, že zaměstnanec chodí do práce k zaměstnavateli, který mu neplatí jen pro dobrý pocit z práce nebo z dobrého srdce. Spíše to vede k podezření o určitých spekulacích či možné gentlemanské dohodě, kdy zaměstnanci odvádí práci pro zaměstnavatele s tím, že následně jim vše nebo většinu proplatí úřad práce, bude-li zahájeno insolvenční řízení.

Myslím si, že i z těchto důvodů je velmi málokdy přistoupeno ze strany zaměstnanců k ukončení pracovního poměru dle ustanovení § 56 zákoníku práce z důvodu nevyplácení mzdy, neboť i někteří zaměstnanci si lidově řečeno dovedou spočítat, že v případě okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance se váže k onomu skončení pouze nárok na náhradu mzdy za výpovědní dobu a v případě dohody nebo výpovědi z organizačních důvodů

⁷² Viz. Bělina, Drápal a kol., Velké Komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 317

⁷³ Viz. Bělina, Drápal a kol., Velké Komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 318

⁷⁴ Tamtéž

(dle ustanovení § 52 písm. c) nadbytečnost zaměstnance) se k tomuto skončení pracovního poměru váže nárok na odstupné až do výše trojnásobku průměrného výdělku. Tudíž i poučený žadatel a zároveň uchazeč o zaměstnání tak velmi dobře sám vytuší, že se mu „vyplatí“ setrvat u svého zaměstnavatele i přesto, že mu nevyplácí mzdu až do hraničního termínu a neukončí tedy okamžitým zrušením z důvodu nevyplácení mzdy. Takový způsob ukončení pracovního poměru je z pohledu zaměstnance výhodnější i v tom směru, že pokud se stane uchazečem o zaměstnání, v takovém případě je mu i nevyplacené odstupné kompenzováno úřadem práce. Tedy samozřejmě za podmínek zákona o zaměstnanosti, vznikne li mu nárok na podporu v nezaměstnanosti. I z těchto důvodů se domnívám, že uvedená problematika by si zasloužila více pozornosti, a to zejména ve vztahu ke skončení pracovních poměrů z organizačních důvodů, s nimiž je pak provázán nárok na odstupné. Zkoumání, zda skutečně zaměstnavatel mohl v daném případě situaci vyhodnotit jako organizační důvody dle § 52 písm. a) zákoníku práce pouze z důvodu zahájeného insolvenčního řízení či nikoliv by mohla být předmětem kontroly oblastního inspektorátu práce, kterému dle ustanovení § 125 zákona o zaměstnanosti přísluší kontrolní pravomoci na úseku zaměstnanosti a pracovněprávních předpisů. Jako velmi pozitivní tedy v tomto směru také hodnotím zakotvení maximální výše finanční částky, kterou může úřad práce vyplatit za jeden měsíc z rozhodného období, a která nesmí překročit za 1 měsíc jeden a půl násobek rozhodné částky.⁷⁵ Jednoduše lze tedy říci, že tímto je dán určitý strop, přes který nelze jít a díky kterému jsou tak redukovány mzdové nároky, které často zahrnují i vysoké odstupné.

Pokud jde o další organizační důvod, k němuž se váže nárok na odstupné a tedy nadbytečnost zaměstnance, tak v daném případě již tento důvod v souvislosti se zahájením insolvenčního řízení není možno zpochybnit jako u výpovědního důvodu dle ust. § 52 písm. a). „Prostřednictvím výpovědního důvodu uvedeného v § 52 písm. c) se zaměstnavateli umožňuje, aby redukoval počet svých zaměstnanců a jejich profesní nebo kvalifikační složení tak, aby zaměstnával jen takový počet zaměstnanců a v takovém profesním nebo kvalifikačním složení, jak to odpovídá jeho potřebám.“⁷⁶

V praxi je dle mých poznatků nejčastějším důvodem skončení pracovního poměru zaměstnance u zaměstnavatele, se kterým bylo zahájeno insolvenční řízení, dohoda z organizačních důvodů, dále je to výpověď z organizačních důvodů a v menšině případů je to okamžité zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance z důvodu nevyplácení mezd dle

⁷⁵ Rozhodnou částku vyhláší a zveřejňuje Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů vždy s účinností od 1. května kalendářního roku na dobu 12 měsíců, a to ve výši průměrné mzdy v národním hospodářství za předešlý kalendářní rok

⁷⁶ Viz. Bělina, Drápal a kol. Velké Komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 320

ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce, a to navzdory smyslu daného ustanovení, které má zaměstnanci umožnit ukončit pracovní poměr u zaměstnavatele rychleji, než prostřednictvím výpovědi, u níž běží zákonná dvouměsíční výpovědní lhůta.

„Smyslem tohoto ustanovení je chránit zaměstnance za situace, že mu zaměstnavatel nevyplatil mzdu nebo plat nebo náhradu mzdy nebo platu nebo jakoukoliv jejich část do 15 dnů po uplynutí termínu splatnosti proto, že není schopen plnit své závazky, a že tedy pro úpadek (hrozící úpadek) není schopen uspokojovat nejen práva svých zaměstnanců, nebo jestliže zaměstnavatel, který je jinak schopen plnit své závazky neuspokojí právo zaměstnance na mzdu nebo plat (náhradu mzdy nebo platu) v plné výši ačkoliv právo zaměstnance je nesporné nebo ačkoliv zaměstnanci mzda nebo plat (náhrada mzdy nebo platu) zřejmě náleží.“⁷⁷

V tomto kontextu je tedy až s podivem, že právě uvedený způsob skončení pracovního poměru, jehož zakotvením zákonodárce pamatoval právě na situace úpadku či hrozícího úpadku zaměstnavatele, je využíván v nejmenší možné míře. Ale neboť je tento způsob skončení pracovního poměru zakotven jako možnost, právo zaměstnance skončit pracovní poměr se svým insolventním zaměstnavatelem tímto způsobem, záleží tedy v konečném důsledku na rozhodnutí konkrétního zaměstnance, zda tento způsob využije či nikoliv. Určitě v dané situaci při rozhodování, jaký způsob skončení pracovního poměru využít, hrají roli nejenom aspekty finanční, ale je zaměstnancem zohledňována i další možnost uplatnění se na trhu práce, nalezení si nového zaměstnání v krátké době, či již jisté jiné zaměstnání nebo nutnost evidovat se jako uchazeč o zaměstnání na úřadu práce. Domnívám se, že v posledním zmíněném případě zaměstnance žádným způsobem netlačí čas a neuchyluje se tedy ke skončení dle § 56 zákoníku práce, má-li například slíbeno od zaměstnavatele, že to s ním lidově řečeno skončí dohodou a s nárokem na odstupné a odkáže ho následně s jeho nároky na úřad práce. Naopak zaměstnanci, kteří již mají nějaké rozjednané zaměstnání nebo příslib zaměstnání, pak častěji ukončují pracovní poměr u zaměstnavatele sami dle ustanovení § 56 zákoníku práce, případně volí klasický způsob za využití výpovědi, neboť je nenutí další okolnosti setrvat u insolventního zaměstnavatele a pracovat pro něj i za situace, kdy nemá dostatek finančních prostředků na vyplácení mezd svým zaměstnancům a také na to, aby řádně odvedl zákonné odvody za své zaměstnance.

⁷⁷ Viz. Bělina, Drápal a kol., Velké Komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 377

3.2. Okamžité zrušení pracovního poměru

Při skončení pracovního poměru dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) přísluší tomuto zaměstnanci v souladu s odstavcem druhým téhož ustanovení náhrada mzdy nebo platu ve výši průměrného výdělku za dobu, která odpovídá délce výpovědní doby. Stejně jako odstupné, tak i náhrada mzdy, která zaměstnanci přísluší v případě okamžitého zrušení pracovního poměru dle ustanovení § 56 je mzdovým nárokem dle zákona č. 118/2000 Sb. V takovém případě se náhrada mzdy váže k měsíci skončení pracovního poměru a měla by být uplatňována v rámci žádosti o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců jako mzdový nárok za měsíc, ve kterém došlo ke skončení pracovního poměru. K tomuto měsíci by měla daná mzda být i zúčtována zaměstnavatelem, aby v případě podání žádosti o uspokojení mzdových nároků žadatel mohl dle své výplatní pásky žádat o danou výši svého mzdového nároku na úřadu práce. I přestože je dle dikce zákoníku práce náhrada mzdy v případě okamžitého skončení pracovního poměru náhradou za dobu odpovídající výpovědní době, neznamená to, že tato náhrada mzdy by měla připadat k dalším dvěma měsícům. Takovýto přístup by byl nelogický i z toho pohledu, že při okamžitém zrušení pracovního poměru nastanou účinky daného právního jednání okamžikem oznámení druhé straně. A pokud došlo k platnému skončení pracovního poměru, rozvazovací titul byl řádně oznámen, bylo doručeno druhé straně, došlo ke skončení pracovního poměru, a proto již k měsícům po skončení pracovního poměru se ani nemůže vázat právo na mzdu nebo její náhradu, neboť pracovní poměr již skončil a netrvá.

Z hlediska zákonných podmínek pro využití okamžitého zrušení pracovního poměru dle ustanovení § 56 zákoníku práce je nutné neopomenout skutečnost, že tento institut je jednoznačně provázán se splatností mzdy nebo platu a neváže se jen k termínu výplaty. „Protože § 56 odst. 1 písm. b) odkazuje toliko na §141 odst. 1, který stanoví splatnost mzdy nebo platu, pro uplatnění důvodu pro okamžité zrušení pracovního poměru podle § 56 odst. 1 písm. b) je zcela nerozhodné, kdy je u konkrétního zaměstnavatele stanoven nebo sjednán termín výplaty. Patnáctidenní lhůta se vždy bude odvíjet od posledního dne kalendářního měsíce následujícího po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci právo na mzdu nebo plat.“⁷⁸

I v případě poradenství klientům a budoucím žadatelům dle zákona č. 118/2000 Sb. je tak nutno poskytnout základní poradenství ohledně těchto podmínek, které se týkají okamžitého zrušení pracovního poměru z důvodu nevyplacení mzdy tak, aby jejich okamžité zrušení pracovního poměru bylo v souladu se zákonem. Ačkoliv úřadu práce nepřisluší

⁷⁸ Viz. Bělina, Drápal a kol., Velké Komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 377

rozhodovat o platnosti a neplatnosti právního jednání, kterým se končí pracovněprávní vztah, k tomu je dle ustanovení § 72 zákoníku práce příslušný pouze soud, je jistě v zájmu žadatelů, ale i správního orgánu, aby dané poradenství poskytl. Vzhledem k žádostem o uspokojení mzdových nároků pak úřad práce bude povinen takový dokument, nebyla-li podána žaloba na neplatnost, vyhodnotit s největší pravděpodobností jako platný a při rozhodování o nároku se zabývat hlavně otázkou, zda uplatněný mzdový nárok, stejně tak náhrada mzdy, která se k okamžitému zrušení váže, je již splatný.

3.3. Problematika doručování

Zde je třeba také nutno poukázat na možné problémy, které se mohou v praxi vyskytnout při okamžitém zrušení pracovního poměru zaměstnancem a otázkou data skončení pracovního poměru na základě tohoto právního jednání zaměstnance v případě, že by datum skončení pracovního poměru bylo mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem sporné a datum skončení pracovního poměru uvedené zaměstnancem by neodpovídalo datu ve vykázání mzdových nároků provedených zaměstnavatelem. Uvedené souvisí s doručováním písemnosti zaměstnancem, neboť účinky okamžitého zrušení pracovního poměru zaměstnancem dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce z důvodů nevyplácení mzdy zaměstnavatelem nastávají okamžikem oznámení druhé straně, tedy okamžikem doručení. K posouzení trvání pracovního poměru bude tedy nutné, aby zaměstnanec byl schopen prokázat, kdy okamžité zrušení pracovního poměru bylo zaměstnavateli doručeno. Zákoník práce obsahuje úpravu doručování v ustanovení § 337. Dle tohoto ustanovení zaměstnanec doručuje písemnost určenou zaměstnavateli zpravidla osobním předáním v místě sídla zaměstnavatele. Na žádost zaměstnance je povinen doručení písemnost písemně potvrdit. Doručení písemnosti určené zaměstnavateli je splněno, jakmile je převzal. V případech, kdy zaměstnanec není schopen prokázat, kdy písemnost, kterou zaměstnavateli doručoval, tuto převzal, neboť nebylo doručováno osobně, ale například prostřednictvím provozovatele poštovních služeb bez využití služby, tzv. na dodejku, ze které by bylo možno seznat datum doručení, je otázka, zda pro okamžik doručení písemnosti by bylo možno aplikovat ustanovení občanského zákoníku o fikci dojití zásilky, i přestože zákoník práce obsahuje vlastní úpravu doručování písemnosti určené zaměstnavatelem.

Vzhledem k tomu, že zákoník práce výslovně a podrobně upravuje doručování písemnosti zaměstnavatelem zaměstnanci a ukládá zaměstnavateli také povinnost doložit

doručení písemnosti písemným záznamem a stejně tak zakotvuje pro doručování písemnosti zaměstnavatelem zaměstnanci fikci doručení, nevyzvedne li si zaměstnanec písemnost do deseti dnů ode dne uložení, ale pro doručování zaměstnancem takto podrobnou úpravu nezakotvuje, nestanoví povinnost zaměstnance doložit doručení zaměstnavateli, ani není zakotvena fikce doručení, domnívám se, že ve sporných situacích, kdy by nebyl jiným způsobem zaměstnanec schopen prokázat, kdy byla zásilka zaměstnavateli doručena, by mohla jen ve velmi krajních případech být aplikována fikce doby dojití zásilky dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Dle ustanovení § 4 zákoníku práce se pracovněprávní vztahy řídí zákoníkem práce, nelze li tento zákon použít, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů.

Pro doručování písemnosti zaměstnancem není v zákoníku práce předpokládána fikce doručení ani zakotvena povinnost doručovat pouze a výhradně určitým způsobem. Při doručování písemnosti zaměstnanec činí určitý úkon (jednání) v soukromoprávních vztazích, které jsou regulovány především právní úpravou obsaženou v občanskoprávním předpise. V situaci, kdy se zaměstnavatel nevyskytuje v místě svého sídla a zaměstnanci se nebude dařit zaměstnavateli doručit písemnost, od které se pak odvíjí datum skončení pracovního poměru a následně třeba možnost být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání, bude nutné v praxi právě i takovouto situaci řešit a výkladově překlénout. Nový občanský zákoník v ustanovení § 570 zakotvuje právní jednání vůči nepřítomné osobě. Dle ustanovení § 570 odst. 1 právní jednání působí vůči nepřítomné osobě od okamžiku, kdy jí projev vůle dojde, zmaří li vědomě druhá strana dojití, platí, že řádně došlo. V ustanovení § 573 je zakotvena domněnka doby dojití: „Má se za to, že došla zásilka odeslaná s využitím provozovatele poštovních služeb došla třetí pracovní den po odeslání.“

Projev vůle má v pracovněprávních vztazích sledované právní následky, jen jestliže došel (byl doručen) druhé ze stran základních pracovněprávních vztahů. Pro žádné z právních jednání zaměstnance se v zákoníku práce nestanoví, že by muselo být zaměstnavateli doručeno určitým (předepsaným) způsobem (do vlastních rukou zaměstnavatele). Znamená to mimo jiné, že zaměstnanec může kterékoliv své pracovněprávní nebo jiné jednání doručit zaměstnavateli jakýmkoliv způsobem, jestliže se dostane do sféry dispozice zaměstnavatele.⁷⁹ K tomu, aby pracovněprávní jednání nebo jiný projev vůle zaměstnance učiněný písemně došel zaměstnavateli, je zapotřebí, aby se dostal do sféry jeho dispozice. Není dobře možné požadovat, aby doručení písemnosti bylo vázáno na to, zda se seznámil s obsahem písemnosti,

⁷⁹ Viz. Bělina, Drápal a kol., Velké komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 1377

nikoho nelze totiž „přinutit“, aby přečetl určitou listinu nebo jinak zjistil její obsah, jestliže tak sám nehodlá učinit. Doručení písemnosti zaměstnavateli si klade za cíl, aby měl možnost poznat obsah zaměstnancovy listiny. Z tohoto pohledu je třeba vykládat požadavek § 337 odst. 3 zákoníku práce podle něho je doručení písemnosti „splněno, jakmile ji převzal“, slovo „převzetí“ tu vyjadřuje stav, že písemnost se dostala do sféry dispozice zaměstnavatele, a že tedy zaměstnavatel získal (měl) možnost se s obsahem písemnosti seznámit, aniž by bylo významné, zda to opravdu učinil.⁸⁰

Výše konstatované tedy vede k závěru, že použití domněnky doby dojití dle ustanovení § 573 občanského zákoníku ve správním řízení v případech, kdy není schopen zaměstnanec prokázat doručení písemnosti zaměstnavateli, bude velmi sporné, a to zejména s ohledem na skutečnost, že občanský zákoník hovoří o době dojití „došlé“ zásilky a doručování zaměstnancem zaměstnavateli dle zákoníku práce naopak předpokládá pro nastoupení právních účinků to, že písemnost se dostala do sféry dispozice adresáta. Vyhodnotit tedy pro účely rozhodnutí ve správním řízení zaměstnancem odeslanou písemnost jako „došlou“ v duchu ustanovení § 573 občanského zákoníku bude asi možno pouze v případě, že zaměstnanec by mohl určitým způsobem prokázat, že se písemnost skutečně dostala do sféry dispozice zaměstnavatele a tento zaměstnavatel měl možnost s ní (a jejím obsahem) se seznámit, nebude však pouze znám okamžik doby dojití nebo okamžik převzetí do dispozice adresátem. Takovou situaci by mohlo být například určité písemné vyjádření zaměstnavatele, ze kterého by bylo možno seznat, že s projevem vůle vyjádřeným v rozvazovacím titulu se seznámil. Lze tedy v každém případě maximálně doporučit, aby zaměstnanci doručovali své písemnosti určené zaměstnavateli (nejen zrušení pracovního poměru z důvodu nevyplacení mezd) takovým způsobem, aby následně mohli prokázat den převzetí písemnosti do sféry dispozice adresáta. Ve vztahu k uspokojování mzdových nároků zaměstnanců se nemusí tento právní problém související s okamžikem skončení pracovního poměru jevit až tak zásadní, je-li zaměstnavatelem potvrzena doba skončení pracovního poměru ve vykázání mzdových nároků pro úřad práce, ale velmi podstatnou by mohla být tato okolnost pro účely zařazení fyzické osoby do evidence uchazečů o zaměstnání, neboť zde je nutno s ohledem na kogentně stanovené podmínky pro vzetí do evidence vyhodnotit, zda osoba není v pracovním poměru a zda je tedy možno ji do dané evidence zařadit, zda tedy nejsou dány zákonné překážky dle zákona o zaměstnanosti pro zařazení.

⁸⁰ Viz. Bělina, Drápal a kol., Velké komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 1380

V praxi se mohou občas vyskytnout i situace, kdy zaměstnanec považuje svůj pracovní poměr za skončený u daného zaměstnavatele, neboť se domnívá (samozřejmě velmi mylně), že skončení pracovního poměru a jeho písemná forma byla dodržena, pokud svůj projev vůle ke skončení pracovního poměru učinil například prostřednictvím sms zprávy na mobilní telefon, případně prostřednictvím emailové pošty. K tomuto je však nutno říci, že takto učiněné, byť písemné sdělení zaměstnance, nemůže naplnit požadavky na pracovněprávní jednání ze strany zaměstnance tak, aby mohlo způsobit zákonem předvídané právní účinky. Dle ustanovení § 337 odst. 2 zákoníku práce může zaměstnanec, jestliže s tím souhlasí zaměstnavatel doručit písemnost určenou zaměstnavateli prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací na elektronickou adresu, kterou zaměstnavatel pro tento účel zaměstnanci oznámil, písemnost určená zaměstnavateli musí být podepsána uznávaným elektronickým podpisem. Z citovaného ustanovení je tedy zjevné, že v případě využití elektronické komunikace pro tento způsob zákon předpokládá předchozí souhlas zaměstnavatele, navíc zákon vyžaduje uznávaný elektronický podpis. Prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací může být zaměstnavateli doručován – jak plyne z povahy věci – jen takový projev vůle zaměstnance, který byl učiněn elektronicky (v podobě datové zprávy). O elektronické pracovněprávní jednání jde jen tehdy, bylo-li opatřeno uznávaným elektronickým podpisem.⁸¹ V případě, že by tedy zaměstnanec zasílal okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnavateli prostřednictvím služby elektronických komunikací ve formě pouhé emailové zprávy, navíc bez uznávaného elektronického podpisu, nemohlo by takové jednání být vyhodnoceno jako platné právní jednání směřující ke skončení pracovního poměru.

V případě výše zmíněné sms zprávy zasílané prostřednictvím mobilního telefonu lze jistě jednoznačně dovodit, že sms zpráva nemůže být považována za písemnost doručovanou zaměstnavateli. A to i s odkazem na ustanovení § 559 zákona č. 89/2012 občanský zákoník, dle kterého si každý má právo zvolit pro právní jednání libovolnou formu, není-li ve volbě formy omezen ujednáním nebo zákonem. V případě skončení pracovního poměru je tak fyzická osoba (zaměstnanec) omezen zákoníkem práce, který vyžaduje pro rozvázání pracovního poměru písemnou formu. Dále je možno také odkázat na ustanovení § 561 občanského zákoníku, který k platnosti právního jednání učiněného v písemné formě vyžaduje podpis jednajícího, jiný právní předpis stanoví, jak lze při právním jednání učiněném elektronickými prostředky písemnost elektronicky podepsat. K rozvázání pracovního poměru

⁸¹ Viz. Bělina, Drápal a kol., Velké komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 1378

i ze strany zaměstnanců je tedy nutno přistupovat tak, aby v konečném důsledku byly naplněny podmínky, které zákon vyžaduje, aby projev vůle zaměstnance směřující ke skončení pracovního poměru, mohl v souladu s právními předpisy být vyhodnocen jako pracovněprávní jednání a pracovněprávní jednání platné. Neboť jen v takových případech se následně lze vyvarovat sporům mezi smluvními stranami, zda byl pracovněprávní poměr skončen a jakým způsobem.

3.4. Otázka platnosti a neplatnosti pracovněprávního jednání

Při uspokojování mzdových nároků zaměstnanců úřadem práce nebývá zpochybňována platnost okamžitého zrušení pracovního poměru zaměstnancem, které učiní vůči svému zaměstnavateli, ale mohl by nastat právě problém s okamžikem doručení písemnosti zaměstnavateli, která obsahovala okamžité zrušení pracovního poměru z důvodu nevyplacení mzdy nebo její jakékoliv části dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce. V této souvislosti může v průběhu správního řízení nastat ještě jeden výkladový problém, a to jak přistoupit k takovému okamžitému zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance, kdy správní orgán dospěje k závěru, že toto okamžité zrušení pracovního poměru bylo tzv. předčasné, tj. nebyly dodrženy podmínky v ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce v kombinaci s ustanovení § 141 odst. 1 zákoníku práce a splatností mzdy. Jinými slovy, zaměstnanec chybně pro účely okamžitého zrušení pracovního poměru považoval za splatnost mzdy tzv. „výplatní termín“, nikoliv konec měsíce následujícího po vykonání práce tak, jak jej zakotvuje ustanovení § 141 odst. 1 zákoníku práce, případně nepočkal na uplynutí 15 dnů po splatnosti, a tedy své právní jednání učinil, aniž by k tomu byl dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) oprávněn a nebo nebyly dodrženy podmínky v ustanovení § 59 zákoníku práce o subjektivní a objektivní prekluzivní lhůtě stanovené k právu zrušit okamžitě pracovní poměr z důvodu nevyplácení mzdy.

Jakkoliv se může při znalosti dokladů správnímu orgánu jevit, že takové okamžité zrušení pracovního poměru nebylo zaměstnancem učiněno v souladu se zákoníkem práce, je nutno pamatovat na to, že dle ustanovení § 72 zákoníku práce může být neplatnost rozvazovacího titulu napadena určovací žalobou, a to jak ze strany zaměstnance, tak zaměstnavatele, a to v prekluzivní lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy měl tímto rozvázáním pracovní poměr skončit. S odkazem na výše uvedené se domnívám, že nebude li napadena platnost okamžitého zrušení ze strany zaměstnance zaměstnavatelem, tak i přes zjevné

porušení zákonných podmínek pro učinění tohoto právního jednání, bude povinností správního orgánu vyhodnotit takové právní jednání jako platné. V případě pochybností o platnosti či neplatnosti rozvázání pracovního poměru, by správní orgán měl důsledně dodržovat ustálenou judikaturu soudů, dle které je rozvázání pracovního poměru okamžitým zrušením neplatné (a nemá tak žádné právní účinky) jen tehdy, jestli byla jeho neplatnost určena pravomocným soudním rozhodnutím vydaným v řízení podle ustanovení § 72 zákoníku práce.

V aktuálním rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1619/2017 ze dne 6. září 2017 se soud také vyjadřuje nejen k náležitostem písemné dohody o narovnání mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, které spočívají mimo jiné v tom, že obsah tohoto dvoustranného právního úkonu (právního jednání) je uveden v příslušné listině a za významnou, soud považuje jen vůli účastníků vyjádřenou v písemném textu. V písemném textu musí být zachyceny všechny podstatné náležitosti příslušné dohody o narovnání, pouhé záměry účastníků nevyjádřené v písemném textu jsou právně bezvýznamné. Z hlediska obsahových náležitostí tak musí dohoda o narovnání v písemném textu obsahovat kromě označení jejich účastníků, zejména označení nároku, který je mezi nimi sporný a vymezení práv a povinností, které mají na místě dosavadního nároku mezi účastníky platit. Ale také konstatuje, že po marném uplynutí dvouměsíční lhůty, kterou zákon stanoví v zájmu právní jistoty obou stran pracovního poměru, právo na určení neplatnosti právního úkonu o rozvázání pracovního poměru zanikne (§ 330 zákoníku práce) a soud se již nemůže otázkou platnosti rozvazovacího úkonu zabývat, a to ani jako otázkou předběžnou, nebyla-li platnost právního úkonu o rozvázání pracovního poměru určena pravomocným rozhodnutím soudu, musí soud vždy vycházet z toho, že pracovní poměr účastníků byl rozvázán platně. Z uvedeného je tedy nutno dovodit, že v případě, že nebude platnost či neplatnost rozvázání pracovního poměru řešena soudem a určena případná neplatnost pravomocným soudním rozhodnutím, je povinností správního orgánu předložené okamžité zrušení pracovního poměru ve správním řízení vyhodnotit jako platné.

Citované rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1619/2017 mě zaujalo ve vztahu k rozhodování úřadem práce i pro účely posuzování vzniku nároku na podporu v nezaměstnanosti a zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, a to proto, že Nejvyšší soud v odůvodnění daného rozhodnutí také konstatuje, že za neplatné (a tedy nemající žádné právní účinky) lze považovat okamžité zrušení pracovního poměru jen tehdy, jestliže soud žalobě na určení neplatnosti tohoto rozvázání pracovního poměru vyhověl. Skončilo-li řízení před soudem jinak (např. zamítnutím žaloby nebo zastavením řízení po zpětvzetí žaloby), je

okamžité zrušení pracovního poměru platným důvodem rozvázání pracovního poměru (pracovní poměr účastníků skončil podle tohoto zrušovacího projevu).

Výše citované je dle mého názoru třeba mít velmi dobře na paměti v případech, kdy by zaměstnanec pouze „tvrdil“, že se zaměstnavatelem dohodl na narovnání a že bylo okamžité zrušení pracovního poměru odvoláno, ačkoliv by nebyly naplněny výše uvedené podmínky, které judikatura vyžaduje, neměl by správní orgán v takovém případě pochybovat o platnosti okamžitého zrušení pracovního poměru a v duchu výše uvedené judikatury s takovým právním jednáním pro svou činnost dále zacházet jako s platným. Neprokázal by li účastník řízení, zaměstnanec, že byla dohoda o narovnání uzavřena v rámci soudního řízení dle ustanovení § 72 zákoníku práce.

V případě, že v průběhu správního řízení o žádosti o uspokojování mzdových nároků zaměstnanců vyvstane potřeba vypořádat se s určitou právní otázkou a zaujmout stanovisko, zda ke skončení pracovního poměru došlo či nikoliv, bude správní orgán povinen postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy zakotvenou v ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, která říká, že nevyplývá li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonů s požadavky uvedenými v ustanovení § 2 správního řádu. V agendě uspokojování mzdových nároků by takto sporná situace mohla nastat v případě, že by žadatel nárokoval mzdu za měsíce z rozhodného období dle zákona č. 118/2000 Sb., ale dle doložených dokladů by zde byl nesoulad mezi dobou trvání pracovního poměru a tvrzením o této skutečnosti ze strany zaměstnavatele a ze strany zaměstnance. K významu dané zásady správního řízení se dle mého soudu velmi výstižně vyjádřil Krajský soud v Českých Budějovicích, který konstatoval, že uvedené ustanovení správního řádu ovšem nezavazuje správní orgán, aby zjišťoval skutečný stav věci, neboť to je obecně zpravidla nemožné. Správní orgán tak není povinen nalézat objektivní pravdu, co je často *de iure* i *de facto* nemožné. Obsahem předmětného ustanovení je tzv. racionalizovaná zásada materiální pravdy. Stav věci proto nemusí být zjištěn přesně a úplně, nýbrž postačí, že je zjištěn takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.⁸²

K dané věci bych ráda poznamenala, že i v průběhu správního řízení o žádostech o uspokojení mzdových nároku se uplatní ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu, které říká, že pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní

⁸² Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. 56 Ad 11/2017 ze dne 16. 11. 2017

orgán podklady, zejména důkazy podle své úvahy, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo.

V případě, že by v řízení o žádosti o uspokojení mzdového nároku byly například žadatelem uplatněny mzdové nároky v rozsahu menším, než jak je uvedl do vykázání mzdových nároků zaměstnavatel, neboť zaměstnavatel například špatně vyhodnotil okamžik doručení okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance, ke kterému došlo např. v polovině kalendářního měsíce a zaměstnavatel by potvrdil bez ohledu na okamžik doručení tohoto pracovněprávního jednání zaměstnance trvání pracovního poměru až do konce kalendářního měsíce, je zřejmé, že bude správní orgán oprávněn vyhodnotit podle své úvahy dané podklady pro rozhodnutí o mzdovém nároku zaměstnance. V dané věci je také nutno poznamenat, že při rozhodování o žádosti o uspokojení mzdových nároků podané zaměstnancem nelze obecně přiznat zaměstnanci vyšší mzdový nárok, než který zaměstnanec vůči úřadu práce uplatňoval. K podpoře tohoto závěru dle mého svědčí ustanovení § 45 odst. 1 správního řádu, dle něhož musí mít žádost náležitosti uvedené v ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Pokud tedy žadatel ve své žádosti uvede, že žádá o uspokojení mzdového nároku ve výši 20 tisíc korun hrubého, bylo by v rozporu s výše uvedeným přiznat mu více, než čeho se domáhá nebo o co žádá. Podanou žádostí o uspokojení mzdových nároků je vymezen i předmět žádosti, který v případě uspokojování mzdových nároků je možno pojmut tak, že předmětem rozhodování jsou mzdové nároky vztahující se k měsícům z rozhodného období, které neuspokojil zaměstnavatel, a nepochybně také mzdové nároky ve výši uplatňované zaměstnancem. V případě přiznání mzdového nároku ve výši, která by přesahovala mzdový nárok uplatňovaný zaměstnancem, by tak bylo možno dovodit, že správní orgán svévolně rozšířil předmět žádosti, neboť přiznal více, než žadatel žádá. Vzhledem k tomu, že uspokojování mzdových nároků zaměstnanců je správním řízením o žádosti uplatňují se obecné zásady správního řádu k řízení o žádosti. Při zahajování správního řízení na žádost, resp. o žádosti hraje významnou roli především předmětná žádost jako specifický druh podání ve správním řízení, který obsahuje návrh ve věci. Jenom v některých případech je forma žádosti zdůrazněna, a to především tam, kde zákon ukládá žádost podávat na předepsaném tiskopise. Je však třeba podtrhnout, že správní orgán může trvat na podání žádosti na předepsaném tiskopisu jen tehdy, kde to nařizuje zákon.⁸³

⁸³ Viz. Průcha P., Správní řád s poznámkami a judikaturou, 3. aktualizované a doplněné vydání, Leges, 2017, s. 157

Vrátím li se tedy do zákona č.118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, lze dovést, že i v případě, že by zaměstnanec žádal v žádosti za určitý měsíc o hrubou mzdu ve výši 20 tisíc korun a zaměstnavatel například do vykazání mzdových nároků uvedl hrubou mzdu ve výši 23 tisíc korun, bude správní orgán vázán návrhem v žádosti zaměstnance, neboť jak říká odborná literatura, právě žádost je rozhodující a v ní je činěn „návrh“, který by měl být limitem, který je nepřekročitelný i v rámci agendy uspokojování mzdových nároků zaměstnanců.

I právě z těchto důvodů je tedy povinností správního orgánu v řízení o žádosti o uspokojení mzdových nároků veškeré podklady a informace získané v průběhu správního řízení pečlivě vyhodnocovat nejen v souladu a postupem dle zákona č. 118/2000 Sb., ale také v souladu se zásadami správního řízení a správním řádem. Pokud jde o provázanost mezi správním řádem a formou žádosti ve vztahu k uspokojování mzdových nároků, tak lze jednoznačně říci, že podání žádosti o uspokojení mzdových nároků na předepsaném formuláři zákon nenařizuje, nelze tedy od žadatelů ani podání na formuláři vyžadovat, byť lze využití formuláře maximálně doporučit, neboť daný formulář jistě návodným způsobem pomůže k uvedení všech podstatných náležitostí žádosti, a to nejen s odkazem na ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu, ale i uvedení důležitých informací, které jsou podstatné pro posouzení žádosti dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

4. Základní pojmy

4.1. Mzdové nároky zaměstnanců dle zákona č.118/2000 Sb.

K tomu, aby určitý finanční nárok mohl být úřadem práce uspokojen dle zákona č.118/2000 Sb., musí být dle daného zákona chápán jako mzdový nárok zaměstnance. Mzdovými nároky se dle § 3 písm. a) zákona č.118/2000 Sb., rozumějí mzda (plat), její náhrady a odstupné, které zaměstnanci náležejí z pracovního poměru, nebo odměna, případně její náhrada, která zaměstnanci náleží podle dohody o provedení práce za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem⁸⁴ nebo dohody o pracovní činnosti, jejichž výplatu neprovedl zaměstnavatel, který je v platební neschopnosti.

Dle zákona č. 187/2006 Sb., zákona o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, jsou zaměstnanci činní na základě dohody o provedení práce účastni pojištění, jestliže splňují podmínku uvedenou v § 6 odst. 1 písm. a) daného zákona a byl jim zúčtován započitatelný příjem v částce vyšší než 10 000 Kč. Podmínka, na kterou výše uvedené ustanovení odkazuje, uvádí, že zaměstnanci jsou účastni pojištění, jestliže vykonávají zaměstnání na území České republiky, za výkon zaměstnání na území České republiky se považuje i přechodný výkon práce mimo území České republiky, je – li místo výkonu trvale v České republice, nebo v cizině pro zaměstnavatele se sídlem na území České republiky, pokud místo výkonu práce je trvale v cizině a nejsou povinně účastni důchodového pojištění dle předpisů státu, ve kterém trvale vykonávají zaměstnání, a mají trvalý pobyt na území České republiky nebo jiného členského státu.

Dále s problematikou souvisí zákon č.589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, který v ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) bod 2 uvádí, že pojistné jsou povinni v rozsahu a za podmínek stanovených v odst. 2 a 3 platit zaměstnanci činní na základě dohody o pracovní činnosti a zaměstnanci činní na základě dohody o provedení práce. Zaměstnanci jsou pak podle odst. 3 zákona č. 589/1992 Sb. poplatníky pojistného na důchodové pojištění, jde li o zaměstnance, kteří jsou účastni důchodového pojištění podle předpisů o důchodovém pojištění a zároveň jsou účastni nemocenského pojištění podle předpisů o nemocenském pojištění, za tohoto zaměstnance se považuje též fyzická osoba, které po skončení zaměstnání zakládajícího účast na důchodovém a nemocenském pojištění byly zúčtovány příjmy z tohoto posledního zaměstnání, které jsou započitatelné do vyměřovacího základu. Na základě výše uvedeného lze dovodit, že příjem, který vzniká z dohody o provedení práce, pak v daném měsíci podléhá odvodům na sociálním

⁸⁴ Zákon č.187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, v platném znění

i zdravotním pojištění, jestliže převyší 10 000 Kč. Pokud zaměstnanec u zaměstnavatele pracuje na základě více dohod o provedení práce, tak se příjmy za práci konanou na základě těchto dohod sčítají.

Na základě shora uvedeného tedy lze s účinností od 1. 1. 2012 přiznávat za splnění ostatních zákonných podmínek žadatelům mzdové nároky podle zákona č.118/2000 Sb., v případě, že se zaměstnavatelem uzavřeli dohody o provedení práce a odměny z těchto dohod jim nebyly zaměstnavatelem z důvodu jeho platební neschopnosti vyplaceny. Mzdovými nároky tak jsou dle zákona pouze odměny z dohod, pokud přesahují měsíčně částku 10 tisíc Kč. Jsou tedy odměnou z tzv. „zpojistněné“ dohody. V případě žadatele o uspokojení mzdových nároků, který by vykonával práci pro zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti, a to nikoliv v pracovním poměru, ale pouze na základě dohody o provedení práce, a jeho odměna z této dohody by v měsíci z rozhodného období nepřesahovala částku 10 tisíc, v takovém případě by musela být daná žádost zamítnuta, a to s odkazem na skutečnost, že se nejedná o mzdový nárok dle zákona č.118/2000 Sb. a nelze ho tedy uspokojit postupem dle zákona č. 118/2000 Sb. Samozřejmě tímto by nebylo dotčeno právo žadatele uplatňovat tuto svou pohledávku za zaměstnavatelem v insolvenčním řízení, a to v pozici přednostního věřitele.

Pro uspokojení je tedy také důležité vyhodnotit, zda je zaměstnavatel žadatele v platební neschopnosti dle § 3 písm. c) zákona č. 118/2000 Sb., tedy jestliže neuspokojil splatné mzdové nároky zaměstnanců, a to dnem následujícím po dni, kdy na někoho bylo vyhlášeno moratorium před zahájením insolvenčního řízení, nebo po dni, kdy na něho byl podán insolvenční návrh u příslušného soudu v České republice nebo u nadnárodního zaměstnavatele také dnem, kdy byl prohlášen za platebně neschopného u příslušného orgánu v jiném členském státě Evropské unie. Nadnárodním zaměstnavatelem je zaměstnavatel, který vedle provozování činnosti na území České republiky provozuje činnost na území nejméně jednoho dalšího členského státu Evropské unie.

4.2. Rozhodné období

Velmi důležitým faktorem z hlediska nároků zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a následného uplatňování nároku na úřadu práce, je plynutí času. Mzdové nároky, které jsou po splatnosti a které svým zaměstnancům nevyplatil jejich zaměstnavatel, musí spadat to tzv. rozhodného období. V tomto případě dochází k provázání zákona

č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon, se zákonem č. 118/2000 Sb. Rozhodné období je dle ustanovení § 3 písm. a) kalendářní měsíc, ve kterém byl podán insolvenční návrh, jakož i 3 kalendářní měsíce předcházející tomuto měsíci a 3 kalendářní měsíce následující po tomto měsíci. Jak je tedy zřejmé, rozhodné období podle daného zákona je celkem 7 měsíců, a aby bylo možno dané mzdové nároky určitým způsobem uspokojit, musí vzniknout v měsíci, který spadá do daného rozhodného období. Pokud nebude splněna tato podmínka, bude nutno žádost postupem dle správního řádu zamítnout s odůvodněním, že dané mzdové nároky jsou mimo rozhodné období.

V praxi se mohou vyskytnout situace, kdy zaměstnavatel nevyplácí mzdu svým zaměstnancům, ti se informují na možné způsoby řešení své situace, ale možnosti podat insolvenční návrh nevyužijí. S ohledem na skutečnost, že od zaměstnavatele nedostávají zaplacenou mzdu, využijí institut okamžitého zrušení pracovního poměru dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, dle ustanovení §56 odst. 1 písm. b) a řeší svoji nepříznivou situaci tímto způsobem, tedy skončením pracovního poměru, aby případně mohli požádat jako uchazeči o zaměstnání na úřadu práce nejen o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, ale také i o podporu v nezaměstnanosti. Pokud by ke skončení pracovního poměru nedošlo, nemohli by být zařazeni do evidence uchazečů o zaměstnání, neboť by zde byla zákonná překážka pro vzetí do evidence.⁸⁵ V případě, že stále nebyl podán insolvenční návrh na zaměstnavatele, lze sice fakticky žádost o uspokojení mzdových nároků podat, ale není zde z důvodu nenaplnění zákonných podmínek šance na plnění ze strany státu. V případě, že zaměstnanci návrh nepodají a k podání insolvenčního návrhu dojde až samotným zaměstnavatelem (dlužníkem), ale až s odstupem několika měsíců, tak se může bohužel stát to, že nevyplacené mzdové nároky zaměstnanců, kteří skončili pracovní poměr, ale nebyli nijak aktivní směrem k zahájení insolvenčního řízení u soudu, nespádnou do rozhodného období dle daného zákona č. 118/2000 Sb., a nebude tedy možno uspokojovat nároky zaměstnanců dle daného zákona.

4.2.1. Novelizace rozhodného období

Velmi významná změna v oblasti rozhodného období stanoveného v zákoně č. 118/2000 Sb., v platném znění, byla provedena přijetím zákona č. 206/2017 Sb., který byl dne 14. 7. 2017 vyhlášen ve Sbírce zákonů. Tento zákon novelizuje nejen zákon č. 435/2004

⁸⁵ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Sb., o zaměstnanosti, přináší změny ale i do úpravy zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, a to právě i v úpravě rozhodného období.

Dle novelizovaného ustanovení § 3 písm. a) zákona může vláda v odůvodněných případech nařízením prodloužit délku rozhodného období. Do doby přijetí tohoto vládního nařízení lze pouze spekulovat, do jaké míry bude toto oprávnění vlády využíváno a zda při prodlužování rozhodného období bude vláda limitována počtem měsíců před podáním insolvenčního návrhu a po podání insolvenčního návrhu, či zde nebudou nastaveny žádné limity pro takto zákonem zakotvenou pravomoc vlády rozhodné období měnit. S ohledem na požadavek legitimního očekávání účastníků v řízení o žádostech dle zákona č. 118/2000 Sb., by dle mého soudu měla být nastavena jasná a jednoznačná kritéria k tomuto prodlužování rozhodného období vládou. Stejně tak by mělo být zřejmé, zda k prodloužení rozhodného období bude vláda oprávněna až po zahájení insolvenčního řízení nebo ještě před jeho zahájením, tzv., když už je i veřejnosti známo, že například nějaký hospodářsky významný zaměstnavatel s velkým počtem zaměstnanců má finanční problémy, nevyplácí mzdy a situace v dané společnosti naznačuje, že insolvenční řízení bude zahájeno. V těchto případech je nutno pamatovat na to, že žadatelům by měly být zajištěny rovné příležitosti k tomu, aby mohli uplatnit své právo za stejných podmínek. Nastavení systému, kdy by prodloužením rozhodného období nařízením vlády mohli uplatňovat mzdové nároky zaměstnanci i za období, které jiní zaměstnanci jiného zaměstnavatele nemohou jen proto, že jsou zaměstnanci malého podniku, který nemá tak silné postavení na trhu, by v konečném důsledku mohlo založit nespravedlnost a nerovné podmínky pro tyto žadatele. I z tohoto důvodu by tedy dle mého mělo vládní nařízení, kterým by vláda prodlužovala rozhodné období, mít kogentně zakotvené podmínky či limity pro vyhodnocení „odůvodněných případů“, ve kterých může k tomuto prodloužení dojít. Takový přístup by dle mého vedl i k tomu, aby byla dodržena určitá míra právní jistoty. A nemělo by být ponecháno pouze na tzv. „správním uvážení“ vlády.

4.3. Příslušnost k rozhodování o žádosti

Zákon č. 73/ 2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, v ustanovení § 2 stanoví organizační členění Úřadu práce. V Úřadu práce ČR působí generální ředitelství a krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu. Součástí krajských

poboček jsou kontaktní pracoviště. Dle ustanovení §2 odst. 2 obvody působení krajských poboček jsou shodné s územím krajů podle jiného zákona. Jedním z úkolů úřadu práce dle daného zákona je ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele uvedená v ustanovení § 4odst. 1 písm. b) a to v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštním zákonem, kterým je zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

Dle zákona č.118/2000 Sb., ustanovení § 4 odst. 2 o nároku rozhoduje Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky úřadu práce, v jejímž obvodu má sídlo zaměstnavatel, který je právnickou osobou, místo podnikání zaměstnavatele, který je fyzickou osobou, nebo v jehož obvodu je umístěna organizační složka nadnárodního zaměstnavatele, který nemá sídlo na území České republiky nebo bydliště zaměstnavatel, který je fyzickou osobou a který nemá místo podnikání.

Zaměstnanec může požádat o uspokojení svých mzdových nároků kteroukoliv krajskou pobočku úřadu práce nebo kontaktní pracoviště krajské pobočky úřadu práce. V případě, že zaměstnanec požádá o uspokojení mzdových nároků pobočku úřadu práce, která není místně příslušná k rozhodování, postoupí daná krajská pobočka žádost o uspokojení mzdových nároků pobočce úřadu práce příslušné podle § 4 odst. 2 zákona č.118/2000 Sb.

4.4. Lhůta k podávání žádostí

Zákon č. 118/2000Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, stanoví i lhůtu pro uplatnění nevyplacených mzdových nároků a určuje tzv. rozhodné období, do kterého musí spadnout nevyplacené mzdové nároky, aby bylo možno případně mzdové nároky uspokojovat, pokud budou splněny ostatní podmínky stanovené zákonem. Lhůta k podávání žádostí u úřadů práce je vázána na zahájení insolvenčního řízení u soudu a zveřejnění této informace úřadem práce na úřední desce. Dle § 4 odst. 5 zákona č.118/2000 Sb., může zaměstnanec uplatnit mzdové nároky nejpozději do 5 měsíců a 15 kalendářních dnů následujících po dni, kdy místně příslušná krajská pobočka úřadu práce zveřejnila informace na úřední desce. Jestliže v této lhůtě zaniklo moratorium vyhlášené před zahájením insolvenčního řízení nebo soud rozhodl o insolvenčním návrhu jinak než vydáním rozhodnutí o úpadku, lze mzdové nároky uplatnit nejpozději v den zániku moratoria nebo v den právní moci soudního rozhodnutí. Nárok na uspokojení mzdových nároků zaniká, není li uplatněn v uvedených lhůtách. Právo zaměstnance na uplatnění těchto mzdových nároků u soudu tím není dotčeno.

Rozhodným obdobím se rozumí tři měsíce před podáním insolvenčního návrhu, měsíc, ve kterém byl insolvenční návrh podán a tři měsíce po podání insolvenčního návrhu. Rozhodným obdobím, do kterého musí spadat uplatňované mzdové nároky, je tedy 7 měsíců. Aby přicházelo v úvahu plnění poskytované úřadem práce a uspokojování nevyplacených dlužných mezd, musí tyto spadnout do daného období. V případě, že by byl uplatněn mzdový nárok, který by byl mimo rozhodné období, úřad práce je povinen žádost o uspokojení zamítnout z důvodu uplatnění mzdového nároku mimo rozhodné období. Případně zamítnout v části ohledně měsíce, který je mimo rozhodné období. Úřad práce v takovém případě vydává rozhodnutí dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť dané řízení je řízením o žádosti, na které se vztahují zásady správního řízení.

4.5. Výše mzdových nároků

Dle ustanovení § 5 odst. 1 zákona může zaměstnanec uplatnit mzdové nároky nejvýše v rozsahu odpovídajícím splatným mzdovým nárokům za 3 kalendářní měsíce rozhodného období. Po uspokojení alespoň části uplatněných mzdových nároků může Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky úřadu práce uspokojit další mzdové nároky zaměstnance uplatněné vůči témuž zaměstnavateli až po uplynutí 12 měsíců ode dne vydání příkazu k úhradě mzdových nároků.⁸⁶ Dané ustanovení však bylo také novelizováno změnovým zákonem, a to zejména z toho důvodu, že nebyl pro žadatele zřejmý okamžik, kdy byl úřadem práce vydán příkaz k úhradě. Nově ustanovení § 5 odst. 1 zákona zní takto: „ Mzdové nároky může zaměstnanec uplatnit nejvýše v rozsahu odpovídajícím splatným mzdovým nárokům za 3 kalendářní měsíce rozhodného období. Po uspokojení alespoň části uplatněných mzdových nároků může Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce uspokojit další mzdové nároky téhož zaměstnance uplatněné vůči témuž zaměstnavateli až po uplynutí kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž uplynulo 12 měsíců od posledního měsíce, za který byl mzdový nárok žadatele Úřadem práce České republiky uspokojen.“

Z citovaného je zřejmé, že to budou pravděpodobně případy, kdy bude zahájeno nové insolvenční řízení vůči témuž zaměstnavateli a zaměstnanec bude ještě u tohoto zaměstnavatele zaměstnán.

⁸⁶ Znění ustanovení § 5 odst. 1 před novelou provedenou zákonem č. 206/2017 Sb.

Dle ustanovení § 5 odst. 2 zákona celková výše mzdových nároků vyplacených 1 zaměstnanci, včetně doplatku uvedeného v § 9 odst. 7, nesmí překročit za 1 měsíc jeden a půl násobek rozhodné částky. Rozhodnou částku vyhláší a zveřejní Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů vždy s účinností od 1. května kalendářního roku na dobu 12 měsíců, a to ve výši průměrné mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok. Vychází se z platné částky v den vyhlášení moratoria před zahájením insolvenčního řízení nebo v den vydání insolvenčního návrhu.

4.6. Insolvenční správce a jeho role při uspokojování mzdových nároků zaměstnanců

Dle zákona č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon a ustanovení § 21 se insolvenční správce ustanovuje ze seznamu insolvenčních správců, který vede Ministerstvo spravedlnosti. Podle ustanovení § 27 tohoto zákona ustanoví insolvenční soud insolvenčního správce nejpozději v rozhodnutí o úpadku. Za podmínek stanovených zákonem může insolvenční soud ustanovit před rozhodnutím o úpadku předběžného insolvenčního správce. Insolvenční správce je pak subjektem, se kterým úřad práce vyřizuje záležitosti týkající se uspokojování mzdových nároků na základě žádostí, které byly podány na úřadu práce a kterého žádá o doložení mzdových nároků zaměstnanců, ale to pouze v případě, že insolvenční správce je již osobou s dispozičním oprávněním. Tedy osobou, na níž přejdou práva a povinnosti zaměstnavatele. K těmto účinkům dospěje insolvenční řízení až ve fázi, kdy je prohlášen konkurz na majetek zaměstnavatele. Nepostačuje tedy pouze rozhodnutí o úpadku. I proto je nutno ve vztahu k uspokojování mzdových nároků a provádění dokazování ve vztahu k prokázané výši mzdového nároku zaměstnance, který požádal úřad práce o uspokojení, vždy mít na paměti, že je třeba ověřit, v jaké fázi se právě nachází insolvenční řízení a zda podkladem pro vydání rozhodnutí bude potvrzení mzdového nároku učiněné statutárním orgánem společnosti (např. jednatelem) nebo zda již bude toto řízení ve fázi, kdy je nutno oslovit insolvenčního správce. Je tedy podstatné se obracet na osobu s dispozičním oprávněním.

V situaci, kdy by úřad práce požádal o prokázání mzdového nároku ustanoveného insolvenčního správce, avšak nebyl ještě v insolvenčním řízení soudem prohlášen konkurz, insolvenční správce by nebyl tedy osobou s dispozičním oprávněním, nemohl by vystupovat jako zaměstnavatel, by v případě podaného odvolání zaměstnancem proti rozhodnutí úřadu práce, který vycházel z vykázání insolvenčním správcem, toto následně mohlo vést ke zrušení

rozhodnutí úřadu práce nadřízeným správním orgánem a vrácení věci k novému projednání prvostupňovému orgánu, tj. úřadu práce. Taková situace by mohla nastat v případě, kdy oslovený ustanovený insolvenční správce na výzvu úřadu práce sdělí, že nemá k dispozici žádné materiály ani účetní doklady, na základě kterých by mohl u zaměstnanců daného zaměstnavatele potvrdit mzdové nároky. V takovém případě by tedy hrozilo, že úřad práce při svém rozhodnutí bude postupovat dle ustanovení § 9 odst. 4 zákona o ochraně zaměstnanců a přizná zaměstnanci měsíční mzdový nárok ve výši částky rovnající se minimální mzdě platné ke dni vyhlášení moratoria před zahájením insolvenčního řízení nebo ke dni podání insolvenčního návrhu. V takovém případě je i velice pravděpodobné, že zaměstnanec, jehož nároky byly uspokojeny jen ve výši minimální mzdy, využije své zákonné právo a proti rozhodnutí úřadu práce se odvolá. V případě přezkumu rozhodnutí úřadu práce odvolacím orgánem (MPSV), pokud by vyšlo najevo, že správní orgán prvního stupně vyšel z podkladu od osoby, která nebyla v dané fázi insolvenčního řízení osobou s dispozičním oprávněním, měl li tedy úřad práce v daném okamžiku požadovat vykazání mzdových nároků od statutárního orgánu zaměstnavatele, byl by takový postup důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí nadřízeným orgánem a vrácení věci k novému projednání prvostupňovému orgánu, tedy úřadu práce. I v této oblasti se tedy připomíná již výše zmíněná provázanost agendy insolvence zaměstnavatele, která jak vidno, nemůže být uchopena zcela izolovaně bez ohledu na vývoj insolvenčního řízení na soudu.

Je třeba na tomto místě také poznamenat, že žadatelé o uspokojení mzdových nároků nečekají na poslední chvíli s podáváním žádostí o uspokojení mzdových nároků, ale právě co nejdříve po zahájení insolvenčního řízení se svým zaměstnavatelem přijdou uplatnit svá práva na uspokojení na úřad práce. V tomto je tedy logicky možno dovodit, že po zahájení insolvenčního řízení ještě není ustanoven ani insolvenční správce, natož rozhodnuto o úpadku. Tedy v době, kdy si žadatelé přicházejí uplatnit svůj nárok o uspokojení mzdových nároků na úřad práce, mají li již své mzdové nároky po splatnosti, ve velmi málo případech se děje, že by bylo již na soudu rozhodnuto o prohlášení konkurzu. Úřad práce tak před prohlášením konkurzu bude vycházet z podkladů doložených a potvrzených mu samotným zaměstnavatelem. Tedy bude li tento zaměstnavatel na základě výzvy úřadu práce s úřadem práce v dané věci spolupracovat a poskytne mu zákonem předpokládanou součinnost.

Insolvenční zákon v ustanovení § 246 odst. 1 stanoví, že prohlášením konkurzu přechází na insolvenčního správce oprávnění nakládat s majetkovou podstatou, jakož i výkon práv a plnění povinností, které přísluší dlužníku, pokud souvisí s majetkovou podstatou. Insolvenční správce vykonává zejména akcionářská práva spojená s akciemi zahrnutými do

majetkové podstaty, rozhoduje o obchodním tajemství a jiné mlčenlivosti, vystupuje vůči dlužníkovým zaměstnancům jako zaměstnavatel, zajišťuje provoz dlužníkového podniku, vedení účetnictví a plnění daňové povinnosti. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že pokud insolvenční řízení dospěje do této fáze, insolvenční správce se vůči zaměstnancům chová jako zaměstnavatel. Je tedy na něm, aby případně řešil také otázky týkající se trvání pracovního poměru či skončení pracovních poměrů zaměstnanců např. výpovědí z organizačních důvodů či dohodou z organizačních důvodů. K oběma těmto formám skončení pracovního poměru se dle zákoníku práce váže nárok zaměstnanců na odstupné, a to dle ustanovení § 67 ZP dle délky trvání pracovního poměru. Odstupné je mzdovým nárokem dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a je tedy možno toto odstupné uplatňovat v řízení o žádosti dle zákona č.118/2000 Sb.

4.7. Splatnost mzdového nároku obecně

Mzda nebo plat jsou splatné dle § 141 ZP po vykonání práce a to nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo právo na mzdu plat nebo některou jejich složku. Dle § 414 odst. 3 ZP pravidelný termín výplaty mzdy nebo platu musí být sjednán, stanoven nebo určen v rámci období uvedeného v odstavci 1. Institut splatnosti mzdy je velmi důležitý i s ohledem na žádost o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců. V případě podání žádosti a uplatnění mzdového nároku zaměstnancem týkající se mzdy, která není splatná, musel by úřad práce s ohledem na skutečnost, že daný mzdový nárok není splatný, žádost v dané části zamítnout, pokud by nebyla splatná mzda jen za některý uplatněný měsíc. Nebo také zamítnout žádost jako celek, pokud by nebyla splatná mzda za žádný z uplatněných měsíců.

Podle ustanovení § 1a zákona č. 118/2000 Sb., může být zaměstnanci podle tohoto zákona přiznán splatný mzdový nárok nevyplacený jeho zaměstnavatelem. Podle zmíněného ustanovení lze mzdový nárok zaměstnance považovat za splatný 2. den po té, kdy mu nebyl vyplacen zaměstnavatelem ve výplatním termínu určeném u zaměstnavatele pro výplaty mezd nebo platu. Pro zjištění, zda je mzdový nárok splatný je tedy nutné znát výplatní termín daného zaměstnavatele. V případě, že nelze zjistit, na který den byl u zaměstnavatele stanoven výplatní termín, je takovým termínem poslední pracovní den v měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vznikl nárok na mzdu.

Jestliže zaměstnanec uplatnil mzdový nárok např. za měsíc duben a z předložených dokladů nelze zjistit výplatní termín, bude tento uplatněný mzdový nárok za měsíc duben

splatný 1. června a tohoto dne může zaměstnanec uplatnit u úřadu práce žádost o uspokojení mzdových nároků. Pokud zaměstnanec podá žádost o uspokojení mzdových nároků před tímto datem, žádá v případě měsíce dubna o uspokojení mzdových nároků, které ještě nejsou splatné, a žádosti by bylo nutno zamítnout. Pokud však na základě této žádosti nebyly zaměstnanci přiznány mzdové nároky za dřívější období (např. únor, březen), může zaměstnanec zmíněného 1. června podat žádost novou. Na tuto skutečnost by měl být zaměstnanec v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, úřadem práce upozorněn. Splatnost mzdového nároku nelze urychlit např. prohlášením mzdové účetní ještě před výplatním termínem, že mzdové nároky nebudou zaměstnanci ve stanoveném výplatním termínu zaměstnavatelem vyplaceny, neboť splatnost mzdy nastává v pravidelném termínu výplaty mzdy viz. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1155/2002 ze dne 11. 3. 2003. Proto jsou mzdové nároky ve smyslu zákona č. 118/2000 Sb., vždy splatné až po té, co nebyly vyplaceny ve výplatním termínu, i když bylo jejich vyplacení původně dohodnuto mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem v dřívějším termínu.

4.4 Další uspokojení mzdových nároků

Ustanovení § 5 odst. 1 věta druhá zákona č. 118/2000 Sb., před novelizací zákonem č.206/2017 Sb. stanovilo, že po uspokojení alespoň části uplatněných mzdových nároků může úřad práce uspokojit další mzdové nároky zaměstnance uplatněné vůči témuž zaměstnavateli až po uplynutí 12 měsíců ode dne vydání příkazu k úhradě mzdových nároků.

S ohledem na provedenou novelizaci zní ustanovení § 5 odst. 1 zákona takto: „ Mzdové nároky může zaměstnanec uplatnit nejvýše v rozsahu odpovídajícím splatným mzdovým nárokům za 3 kalendářní měsíce rozhodného období. Po uspokojení alespoň části uplatněných mzdových nároků může Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce uspokojit další mzdové nároky téhož zaměstnance uplatněné vůči témuž zaměstnavateli až po uplynutí kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž uplynulo 12 měsíců od posledního měsíce, za který byl mzdový nárok žadatele Úřadem práce České republiky uspokojen.“

Provedená novelizace tohoto ustanovení měla odstranit nejasnosti pro opakované uspokojení žadatele o mzdové nároky vůči témuž zaměstnanci, neboť podmínka uplynutí oněch 12 měsíců byla provázána s příkazem k úhradě splatných mzdových nároků. Okamžik

vydání příkazu k úhradě splatných mzdových nároků však žadateli o uspokojení mzdových nároků nebyl z žádné písemnosti znám, neboť tento příkaz k úhradě již pak v rámci své rozhodovací činnosti provádí úřad práce a datum provedení příkazu k úhradě žadateli nesděluje. Je tedy možné výše uvedenou legislativní změnu hodnotit jako přesnější vymezení časové podmínky vůči žadateli v ustanovení § 5 zákona č. 118/2000 Sb., kdy tato je nově vázána na uplynutí 12 měsíců od měsíce po měsíci, který byl úřadem práce uspokojován.

Ustanovení § 5 odst. 1 zákona a opětovné uspokojení zaměstnance vůči témuž zaměstnavateli může budít i další výkladové problémy. Jedním z takových problému je skutečnost, je-li nutno aplikovat ustanovení § 5 odst. 1 zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a tedy čekat na uplynutí lhůty 12 měsíců po posledním měsíci, za který byl zaměstnanec uspokojen v případech, že dojde k zahájení nového insolvenčního řízení?

Na tuto otázku bych osobně odpověděla záporně, neboť v případě, že nastane situace, kdy o insolvenčním návrhu bylo rozhodnuto jinak, například došlo k zamítnutí insolvenčního návrhu nebo bylo insolvenční řízení s daným zaměstnavatelem zastaveno dle z. č. 182/2006 Sb., a následně dojde k podání nového insolvenčního návrhu na téhož zaměstnavatele, insolvenční návrh nebude odmítnut a tedy vyhláškou krajského insolvenčního soudu nastanou účinky zahájení insolvenčního řízení, bude nutno odhlédnout od skutečnosti, že určitému zaměstnanci u téhož zaměstnavatele, již byly určité mzdové nároky úřadem práce uspokojeny a úřad práce bude povinen nově vyhodnotit, zda jsou naplněny podmínky pro aplikaci zákona č. 118/2000 Sb. V takovém případě tedy bude nutno posoudit dle data podání insolvenčního návrhu nové rozhodné období, které bude jiné než v původním řízení, neboť rozhodné období je odvislé od měsíce podání insolvenčního návrhu. V případě, že půjde tedy o téhož zaměstnance, který je ještě neustále v pracovním poměru u zaměstnavatele, který mu nevyplácí mzdy, a jemuž jeho zaměstnavatel opět mzdy nevyplatil, bude nucen úřad práce posoudit, zda splatné mzdové nároky takového zaměstnance spadají do nově určeného rozhodného období, zda jsou naplněny tedy podmínky pro to, aby mohlo dojít k uspokojování mzdového nároku dle tohoto speciálního právního předpisu. V těchto případech se tedy nebude uplatňovat podmínka pro opětovné uspokojení dle ustanovení § 5 odst. 1 zákona, neboť taková situace by měla být vyhodnocena jako nové insolvenční řízení.

Domnívám se tedy, že limitující a omezující podmínka pro uspokojení mzdového nároku v případě, že již část mzdových nároků byla zaměstnanci úřadem práce vůči určitému (témuž) zaměstnavateli vyplacena, se týká pouze uspokojování mzdových nároků v rámci jednoho a téhož insolvenčního řízení s určitým zaměstnavatelem. Tedy situace, kdy by

neustále běželo insolvenční řízení zahájené na základě prvního, původního návrhu, zaměstnanec by byl úřadem práce uspokojen a přesto dále k tomuto zaměstnavateli docházel, aniž by se rozhodl využít zákonné možnosti pro ukončení pracovního poměru z důvodu nevyplácení mezd. V tomto směru považuji úpravu za velmi vhodnou a určitým způsobem i určitou prevencí proti tomu, aby nedocházelo ke zneužití tohoto institutu. Vzhledem k tomu, že jistě hlavním motivem docházení do práce k zaměstnavateli je skutečnost, že tato práce bude odměňována finančně, pak by mohla vzbudit jisté podezření situace, kdy někteří (ve většině případů známí nebo kamarádi jednatelů) zaměstnanci i několik měsíců k zaměstnavateli do práce dochází, aniž by jim byla za jejich závislou činnost poskytována mzda. Proto i dané omezení uspokojení mzdových nároků zaměstnanců vidím jako jakýsi prvek toho, aby zaměstnanec byl v případě insolventnosti zaměstnavatele nepřímou donucen hledat si jiné zaměstnání u jiného zaměstnavatele a nesetrvávat dále u zaměstnavatele platebně neschopného.

Samozřejmě i v případě podání nového insolvenčního návrhu na téhož zaměstnavatele budou muset být naplněny veškeré podmínky dle zákona č. 182/2006 Sb. k zahájení insolvenčního řízení a nelze dopředu předjímat rozhodnutí soudu o tom, zda v případě rozhodování o opětovném insolvenčním návrhu na téhož zaměstnavatele již shledá naplnění podmínek pro prohlášení úpadku zaměstnavatele, či zda bude rozhodnuto o návrhu jiným způsobem.

Po zahájení insolvenčního řízení je dlužník vyzván insolvenčním soudem k předložení seznamů majetků, dluhů a zaměstnanců. V případě nepředložení seznamu majetku, dluhů a zaměstnanců na výzvu insolvenčního soudu má pro dlužníka nepříznivý následek spočívající ve vzniku právní domněnky o jeho platební neschopnosti.⁸⁷ Vznik této právní domněnky je dle mého soudu také důležitý právě v případech, kdy je zahajováno insolvenční řízení se subjektem, který je zároveň zaměstnavatelem.

Pro agendu uspokojování mzdových nároků zaměstnanců je také velmi podstatné, jakým způsobem insolvenční soud o insolvenčním návrhu rozhodne. Mimo rozhodnutí o prohlášení úpadku může soud rozhodnout i jinak. Dle ustanovení § 142 zákona č. 182/2006 Sb., může insolvenční soud odmítnout insolvenční návrh pro vady nebo pro zjevnou bezdůvodnost, dále zastavit řízení pro nedostatek podmínky v řízení, který nelze odstranit nebo který se nepodařilo odstranit, nebo pro zpětvzetí insolvenčního návrhu či může také insolvenční návrh zamítnout.

⁸⁷ Viz. Maršíková J. a kol., Insolvenční zákon s poznámkami a judikaturou, Leges, 2. vydání, s. 33

Právě na tato jiná rozhodnutí insolvenčního soudu pamatuje také zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a omezuje ve vztahu k těmto rozhodnutím možnost uplatnění mzdových nároků zaměstnanců. Obecně je upravena lhůta pro podání žádosti nejpozději do 5 měsíců a 15 ti kalendářních dnů následujících ode dne, kdy jsou zveřejněny informace o insolventnosti zaměstnavatele na úřední desce Úřadu práce ČR. Toto však neplatí, jestliže rozhodne insolvenční soud o insolvenčním návrhu jinak než vydání rozhodnutí o úpadku. V takovém případě lze mzdové nároky uplatnit nejpozději v den zániku moratoria nebo v den právní moci soudního rozhodnutí. Nárok na uspokojení mzdových nároků zaniká, není li uplatněn ve lhůtách uvedených. Právo zaměstnanců na uplatnění těchto mzdových nároků u soudu tím však není dotčeno.

Z citovaného ustanovení o lhůtách k uplatnění mzdových nároků je tak zřejmé, že uvedené lhůty jsou koncipovány jako lhůty prekluzivní, tedy nebude li právo uplatněno včas a ve lhůtě stanovené zákonem, právo na uspokojení úřadem práce zanikne a nelze již po uplynutí dané lhůty toto právo zaměstnanec uspokojit, byť by například spadaly mzdové nároky do rozhodného období.

V této souvislosti by mohly nastat zajímavé situace, pokud by žádost o uspokojení mzdových nároků byla zaslána na úřad práce prostřednictvím provozovatele poštovních služeb a pro uplatnění žádosti v dané prekluzivní lhůtě by tak bylo podstatné datum, kdy by byla tato žádost doručena správnímu orgánu. V takovém případě by bylo nutno se vypořádat s otázkou, zda žádost byla podána včas, tedy nejpozději v den právní moci soudního rozhodnutí. U daného případu se domnívám, že bude nutno využít ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu, které se týká řízení o žádosti. Dle tohoto ustanovení je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Den podání žádosti o uspokojení mzdových nároků by tak byl odvislý od toho, kdy žádost došla příslušnému orgánu. A následně by muselo být úřadem práce posouzeno, zda podání žádosti o uspokojení mzdových nároků bylo uskutečněno ještě v rámci prekluzivní lhůty uvedené v ustanovení § 4 odst. 5 zákona č. 118/2000 Sb., a to nejpozději v den právní moci rozhodnutí soudu a dle vyhodnocení této podmínky pak následně zvolit další postup a rozhodnout o takto podané žádosti o uspokojení mzdových nároků zaměstnanec.

V případech, kdy správnímu orgánu dojde žádost o uspokojení mzdového nároku nevyplaceného zaměstnavatelem, který je v insolventci, ale u níž již uplynula lhůta k podání

žádosti, rozhodne úřad práce o zamítnutí žádosti o uspokojení mzdového nároku právě s odkazem na podání žádosti po lhůtě stanovené zákonem, neboť právo na dané uspokojení zaniklo uplynutím zákonné prekluzivní lhůty. Věcně se tedy danou žádostí více nezabývá.

5. Zamítnutí insolvenčního návrhu po uspokojení mzdových nároků zaměstnanců úřadem práce

Insolvenční řízení je možné zahájit pouze na návrh. Insolvenční řízení jeho zahájením dnem, kdy insolvenční návrh dojde věcně příslušnému soudu. Podle insolvenčního zákona nastanou účinky zahájení insolvenčního řízení okamžikem zveřejnění vyhlášky, kterou oznamuje zahájení insolvenčního řízení v insolvenčním rejstříku. Tyto účinky nastanou tedy po doručení insolvenčního návrhu na insolvenční soud bez toho, že by o úpadku insolvenční soud zatím rozhodl. Od této chvíle jsou spojeny se zahájením insolvenčního řízení tyto účinky: pohledávky a jiná práva týkající se majetkové podstaty nemohou být uplatněny žalobou a lze je uplatnit jen přihláškou. Výkon rozhodnutí či exekuci, která by postihovala majetek ve vlastnictví dlužníka, jakož i jediný majetek, který náleží do majetkové podstaty, lze nařídit, ale nelze je provést. Dalším účinkem zahájení insolvenčního řízení je omezení dlužníka zdržet se od okamžiku, kdy nastanou účinky spojené se zahájením řízení, dispozicí s majetkovou podstatou. Totéž se týká i peněžitých závazků vzniklých před zahájením insolvenčního řízení. Stejně jako u jiných podání k soudu, soud přezkoumá insolvenční návrh z hlediska jeho úplnosti a srozumitelnosti. Na rozdíl od jiných druhů podání v občanském soudním řízení však insolvenční zákon neukládá soudu, aby vyzval navrhovatele k doplnění insolvenčního návrhu. Insolvenční soud tedy v případě neurčitosti a neúplnosti návrhu usnesením insolvenční návrh odmítne. Navrhovatel může též vzít svůj návrh zpět nejpozději do právní moci rozhodnutí o úpadku či jiná rozhodnutí o insolvenčním návrhu. Věřitel však může podat nový insolvenční návrh pro tu stejnou pohledávku až po šesti měsících ode dne jeho zpětvzetí.

Vzhledem k tomu, že podání insolvenčního návrhu u krajského soudu má dopad také do další právní oblasti, kterou je právě uspokojování mzdových nároků zaměstnanců, chtěla bych v následujících řádcích na příkladu z praxe poukázat na to, jak je důležité také to, aby o podaném insolvenčním návrhu bylo rozhodováno bez průtahů, pokud možno co nejrychleji, a to především s ohledem na to, že běžící insolvenční řízení je jednou z podmínek proto, aby Úřad práce ČR prostřednictvím svých krajských poboček mohl na základě zákona č. 118/2000 Sb., uspokojovat při naplnění zákonných podmínek mzdové nároky zaměstnanců.

Je-li v insolvenčním řízení, které bylo zahájeno vyhláškou na základě insolvenčního návrhu zaměstnanců zaměstnavatele z důvodu nevyplácení mezd až téměř po 4 měsících⁸⁸ vydáno usnesení o zamítnutí insolvenčního návrhu s odůvodněním, že navrhovatelé nebyli aktivně věcně legitimováni, neboť jejich pohledávky již byly uspokojeny úřadem práce

⁸⁸ Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. KSCB 27 INS 16269/2017-A-28 ze dne 27. 11. 2017, dostupné na www.justice.cz, insolvenční rejstřík

(k tomu však došlo za dodržení lhůt dle správního řádu již do měsíce po zahájení insolvenčního řízení), je zde pochybnost o tom, zda takové rozhodnutí soudu je v souladu s určitým legitimním očekáváním všech přihlášených věřitelů daného dlužníka, a zda také skutečně s odkazem na odůvodnění pouhé „špatné finanční situace dlužníka“ v takovém případě není zcela na místě, aby nebyl aplikován zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, k jehož aplikaci tedy díky trvajícím insolvenčním řízením byl ze zákona úřad práce povinen.

I v takovém ne zcela standardně probíhajícím insolvenčním řízení, kdy po takto nečekaném rozhodnutí o zamítnutí insolvenčního návrhu, proti kterému není věřitel oprávněn podat odvolání, vede k zamyšlení o možné úpravě a novelizaci zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Tedy, zda by de lege ferenda pro uspokojování mzdových nároků zaměstnanců úřadem práce neměla být jinou formou upravena možnost uspokojování mzdových nároků úřadem práce. Dle současné právní úpravy je uspokojování mzdových nároků zaměstnanců úřadem práce provázáno se zahájením insolvenčního řízení, kdy je za zaměstnavatele v platební neschopnosti považován dle zákona č.118/2000 Sb. ten zaměstnavatel, na kterého byl podán insolvenční návrh. Je tedy zřejmé, že je-li insolvenční řízení zahájeno a běží, nedojde k odmítnutí insolvenčního návrhu, jeho zamítnutí nebo jinému rozhodnutí soudu o tomto návrhu, je úřad práce oprávněn a zároveň také povinen postupovat dle zákona č. 118/2000 Sb. Vyplácí tedy řekněme finanční prostředky ze státní pokladny jako náhradu mzdy za zaměstnavatele, u kterého následně soud vůbec nezkontroluje naplnění podmínek úpadku dle ustanovení § 3 insolvenčního zákona, tedy zda skutečně je tento zaměstnavatel platebně neschopný a lze u něj dle zákonných domněnek dovodit stav úpadku, ale zamítne insolvenční návrh, neboť zaměstnanci zaměstnavatele v mezidobí obdrželi finanční prostředky od státu a nejsou tedy z tohoto důvodu aktivně legitimováni k podání návrhu.

Takovýto přístup soudu je dle mého osobního právního názoru nesprávný, neboť nereflktuje propojenost insolvenčního zákona se zákonem o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, jehož hlavním smyslem bylo poskytnout rychlou a účinnou pomoc zaměstnancům zaměstnavatele, kteří se ocitli bez finančních prostředků. Je-li tedy v duchu daného zákona postupováno rychle tak, aby nedocházelo k průtahům ve správním řízení, a jsou-li naplněny všechny podmínky pro uspokojování dle tohoto zákona, jsou zaměstnanci často uspokojeni ve lhůtách daných správním řádem pro vydání správního rozhodnutí dle ustanovení § 71 správního řádu. Tedy lze říci, že často ve lhůtě do 30 dnů od podání žádosti je žádost o uspokojení mzdových nároků vyřízena, případně ve složitějších

případech do 60 dnů. Lze tedy konstatovat, že nelze od Úřadu práce ČR očekávat, že po podané žádosti o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců bude čekat například 4 měsíce, než soud rozhodne o insolvenčním návrhu a jakým způsobem to bude. Troufám si říci, že takový postup by byl v rozporu se zásadami správního řízení a také by bylo v podmínkách nevyplacených mezd zcela nepřijatelné nechat zaměstnance tolik měsíců bez finančních prostředků. Tento příklad z praxe mě tedy dovedl k úvaze, zda by aplikace zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a vyplacení mzdových nároků zaměstnanců neměla být vázána až na prohlášení úpadku u daného dlužníka soudem? Platný a účinný zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele totiž v ustanovení § 3 písm. c) definuje základní pojmy a za zaměstnavatele v platební neschopnosti se považuje zaměstnavatel, jestliže neuspokojil splatné mzdové nároky zaměstnanců, a to dnem následujícím po dni, kdy na něho bylo vyhlášeno moratorium před zahájením insolvenčního řízení, nebo po dni, kdy na někoho byl podán insolvenční návrh u příslušného soudu v České republice, nebo u nadnárodního zaměstnavatele také dnem, kdy byl prohlášen za platebně neschopného u příslušného orgánu v jiném členském státě Evropské unie.

Samozřejmě, daný zákon v ustanovení § 1 říká, že zpracovává příslušné předpisy Evropských společenství a upravuje ochranu zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, tak v případě legislativních návrhů na změnu dané právní úpravy by Česká republika byla vázána rámcem příslušných právních předpisů Evropských unie, provázat definici zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti s prohlášením úpadku nebo prohlášením platební neschopnosti soudem, se tak může jevit v rozporu s účelem zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, který má pomoci zaměstnancům především rychle a prohlášení úpadku či platební neschopnosti soudem může z hlediska časového trvat někdy i velmi dlouhou dobu.

Přesto, vrátíme li se k citaci ustanovení § 3 písm. c) je zřejmé, že za platebně neschopného je nadnárodní zaměstnavatel považován až dnem, kdy byl prohlášen za platebně neschopného u příslušného orgánu v jiném členském státě. Domnívám se, že toto uvedené rozlišení může poukazovat i na rozdílný okamžik presumpce platební neschopnosti zaměstnavatele pro účely uspokojování mzdových nároků, kdy u českého zaměstnavatele k vyhodnocení postačí tzv. podaný návrh a u nadnárodního zaměstnavatele se požaduje prohlášení příslušného orgánu. Je tedy otázkou, zda by i v případě ostatních zaměstnavatelů nemělo pro účely uspokojování mzdových nároků být požadováno prohlášení příslušného orgánu za platebně neschopného, v našich právních podmínkách tedy rozhodnutí soudu o tom,

zda je zaměstnavatel v platební neschopnosti, případně je u něj dán úpadek. K tomuto jistě nutno zvážit a poměřovat smysl dané právní úpravy a vyhodnotit, zda touto legislativní změnou by nebyl popřen smysl a účel zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, pokud by zde vznikaly velké časové prodlevy mezi podáním insolvenčního návrhu a rozhodnutím soudu o platební neschopnosti zaměstnavatele. Zajisté by takováto změna právní úpravy mohla zamezit hrozícímu nebezpečí zneužití či obcházení zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, neboť by se dle mého soudu snížilo riziko, že následně po zahájení insolvenčního řízení dojde k aplikaci zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, budou vyplaceny finanční prostředky státu, aniž by skutečně bylo soudem zkoumáno, zda je dán faktický stav úpadku zaměstnavatele, a zda tento třeba jen neochotou nezadržel mzdy pro své zaměstnance.

Obdobná rozhodnutí mohou v konečném důsledku také vést k jisté nerovnosti mezi bývalými zaměstnanci zaměstnavatele, kteří podali insolvenční návrh a rozhodli se sami z důvodů nevyplácení mezd od tohoto zaměstnavatele odejít a skončit pracovní poměr výpovědí ze strany zaměstnance nebo okamžitým zrušením z důvodu nevyplácení mezd a ostatními zaměstnanci, kteří dále u zaměstnavatele i po zahájení insolvenčního řízení u tohoto zaměstnavatele setrvali. Lze totiž z toho jednoznačně dovodit, že zaměstnanci, kteří by u zaměstnavatele setrvali s tím, že s nimi tento zaměstnavatel uzavře dohodu o skončení pracovního poměru z důvodu § 52 písm. a) zákoníku práce, ke kterému se váže nárok na odstupné dle délky trvání pracovního poměru, budou tito zaměstnanci z hlediska výše mzdových nároků ve výhodnějším postavení než ti, kteří odešli a dohodu z organizačních důvodů nedostali. Vlastně budou nepřímě potrestáni za to, že svou situaci aktivně řešili a podali insolvenční návrh na svého zaměstnavatele, bez něhož by ani k zahájení insolvenčního řízení nedošlo. S tím, že je li pak insolvenční návrh těchto navrhovatelů zamítnut pro uspokojení úřadem práce, je dle mého soudu naprosto opomenuta také skutečnost, že v průběhu zahájeného insolvenčního řízení byli do tohoto rozhodnutí uspokojováni další zaměstnanci zaměstnavatele. V případě, že by byl návrh zamítnut ihned po uspokojení prvních zaměstnanců (navrhovatelů), ostatní žádosti dle zákona č. 118/2000 Sb., by tak po právní moci tohoto rozhodnutí nebylo možno uspokojit.

Dle mého soudu nelze v případě, že není prokázána skutečná platební neschopnost či úpadek zaměstnavatele přenášet riziko ze soukromého podnikání subjektů na stát a očekávat, že stát bude pomocí speciálního zákona plnit povinnosti za zaměstnavatele, který měl mzdy hradit. Účelem zákona č. 118/2000 Sb., bylo poskytnout sociální pomoc zaměstnanců nikoliv hradit dluhy zaměstnavatele, které mu plynou z povinností uložených zákoníkem práce

a dalšími právními předpisy vůči jeho zaměstnancům či státní institucím (zdravotní pojišťovny, finanční úřady, okresní správa sociálního zabezpečení). Z tohoto důvodu se domnívám, že by byla nutná lepší provázanost mezi zákonem o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a také insolvenčním zákonem, který by mohl například zakotvením speciálních podmínek pro zkoumání insolvenčního návrhu, jde - li o zaměstnavatele, předejít takovýmto situacím.

Osobně bych tuto legislativní úpravu viděla jako žádoucí právě s ohledem na praxi, kdy může v mezidobí od podání insolvenčního návrhu do rozhodnutí o tomto návrhu dojít k vyplacení (uspokojení) i všech zaměstnanců zaměstnavatele (u větších zaměstnavatelů často i v desítkách) s tím, že následně je rozhodnuto o návrhu tak, že je zamítnut a dlužník pouze přiznal svou „špatnou ekonomickou situaci“. A to možná i díky jakési již všeobecné povědomosti některých zaměstnavatelů o tom, že v případě, že je zahájeno insolvenční řízení, nebude muset tento zaměstnavatel mzdy svým zaměstnancům zaplatit, neboť tito zaměstnanci budou uspokojeni ze strany státu prostřednictvím Úřadu práce ČR. I v této souvislosti si myslím, že by mělo být důsledně dbáno na to, aby v případě, že nejsou naplněny podmínky pro to, aby na zaměstnavatele bylo možno nahlížet jako na platebně neschopného a zaměstnavatele, u něž jsou splněny podmínky pro prohlášení úpadku, měl by soud o insolvenčním návrhu, který se týká zaměstnavatele rozhodovat skutečně velmi rychle. Nelze očekávat, že zkoumání podmínek úpadku bude možno provést bezodkladně či ve lhůtě dnů, neboť k posouzení podmínek úpadku je nutno jistě posoudit určité faktické okolnosti dlužníkovi ekonomické situace, přesto se domnívám, že zamítnutí nebo odmítnutí insolvenčního návrhu by mělo být provedeno ve lhůtě maximálně dvou týdnů. A to právě na již výše vyslovené navazující následky, které mohou vzniknout v případě, že je v insolvenčním řízení o insolvenčním návrhu rozhodováno s velkými průtahy. Domnívám se, že rychlý přístup k rozhodnutí o insolvenčním návrhu v případě zaměstnavatelů je také odůvodněn veřejným zájmem, neboť jistě není ve veřejném zájmu, aby za zaměstnavatele, který skutečně není a nebyl v úpadku, hradili dlužné mzdy všichni daňoví poplatníci a tedy vlastně, aby tímto nepřímým způsobem nepoctivý podnikatel „parazitoval“ na podnikatelích poctivých, jež řádně a v souladu se zákonem své zákonné povinnosti plní a hradí i mzdy svým zaměstnancům.

V případě, že takové usnesení o zamítnutí insolvenčního návrhu nabyde právní moci, dojde k pravomocnému ukončení insolvenčního řízení, jsou vyplacené mzdové nároky, kterými úřad práce uspokojil mzdové nároky zaměstnanců, stále dluhem daného zaměstnavatele vůči úřadu práce. Vzhledem ke skončenému insolvenčnímu řízení je pak

povinností úřadu práce vyplacené mzdové nároky vymáhat od tohoto dlužníka zpět. Je však velmi pravděpodobné, že v případě skončeného insolvenčního řízení bude velmi malá pravděpodobnost toho, že určité finanční prostředky, které úřad práce vyplatil dle zákona č. 118/2000 Sb., budou zaměstnavatelem splaceny a vráceny úřadu práce. V případě skončeného insolvenčního řízení je zde zákonná možnost podat žalobu na civilní soud o vydání platebního rozkazu o zaplacení finanční částky, která bude souhrnem vyplacených finančních prostředků zaměstnancům tohoto zaměstnavatele včetně částek, které odpovídají zákonným odvodům, které zaměstnavatel neodvedl, a proto je postupem dle zákona č. 118/2000 Sb., provedl a odvedl Úřad práce ČR. V tomto případě, však ani vydání platebního rozkazu soudem na zaplacení určité finanční částky neznamena úspěch ve věci a vymození dané pohledávky, která úřadu práce vznikla v souvislosti s vyplacením mzdových nároků.

5.1. Odpovědnost zaměstnavatele za dluhy

Dle rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2501/2015 ze 23. 6. 2016 je vznik povinnosti zaměstnavatele uhradit Úřadu práce České republiky finanční prostředky vyplacené zaměstnanci podle zákona č. 118/2000 Sb., a částky odpovídající srážkám a odvodům, které Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky ÚPČR odvedl podle zvláštních právních předpisů, v případech uvedených v ustanovení § 12 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 118/2000 Sb., je důsledkem toho, že Úřad práce České republiky, jak vyplývá z ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 118/2000 Sb. – přechází do výše vyplacených a odvedených peněžních prostředků mzdový nárok zaměstnance, který má vůči zaměstnavateli.

Vzhledem k právní úpravě odpovědnosti právnických osob, kdy u obchodní korporace - společnosti s ručením omezeným společníci dluží za dluhy společnosti do výše vkladu, nelze s ohledem na to očekávat, že by zaměstnavatel disponoval jakýmsi obnosem na účtu, kterým by pak následně dobrovolně zaplatil svůj dluh vůči úřadu práce. Dle ustanovení § 5 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, se kladou obecně zvýšené nároky na znalosti, dovednosti a péči toho, kdo se veřejně nebo ve styku s jinou osobou přihlásí k odbornému výkonu jako příslušník určitého povolání nebo stavu. To platí i pro podnikatele, po kterém lze odůvodněně požadovat vyšší odbornost a péči při provádění podnikatelské činnosti v závislosti na její povaze. V zájmu osob, s nimiž podnikatel jedná, je stanoveno, že pokud

podnikatel jedná bez odborné péče, jde to k jeho tíži. To znamená, že musí nést následky, které jeho neodborná péče způsobí.⁸⁹ Domnívám se tedy, že pokud podnikatel a zároveň zaměstnavatel způsobí svou neodbornou péčí a neodborným hospodařením se svými finančními prostředky takovou situaci, která je následně zhodnocena pouze jako „špatná ekonomická situace“ daného zaměstnavatele a není shledáno, že zaměstnavatel je v úpadku a z těchto důvodů dojde k zamítnutí insolvenčního návrhu, měl by bezpodmínečně nést následky toho, že úřadem práce byly vypláceny finanční prostředky z toho důvodu, že tento zaměstnavatel zanedbal odbornou péči a mělo by takové jeho jednání a hospodaření jít k jeho tíži.

Je však samozřejmě otázkou, jak by dané situace měla právní úprava *de lege ferenda* upravit, aby zde pro takové méně poctivé zaměstnavatele působila právní úprava nejen preventivně určitou hrozbou sankcí, ale i jako určitá možnost takové zaměstnavatele potrestat. Je samozřejmě nutné neustále také pamatovat zásadu trestního práva, kterou je subsidiarita trestní represe, kdy protiprávní jednání a trestání prostředky trestního práva se užívá až jako krajní prostředek. Dle mého soudu by určitou alternativou mohlo být pozastavení živnostenského oprávnění pro určitý předmět činnosti, a to na určitou dobu, případně odebrání živnostenského oprávnění se zákazem po určitou dobu toto získat. Jistě nepůsobí velmi dobře na jakýsi všeobecný pocit spravedlnosti ve společnosti, kdy za určitou firmu v insolvenční vyplatí neuhrazené mzdové nároky stát prostřednictvím úřadu práce a tento podnikatelský subjekt dále provozuje svou činnost a může být samozřejmě otázkou, zda se v budoucnu opět do takové situace neschopnosti vyplácet mzdy svým zaměstnancům bez skutečně prokázané situace úpadku nedostane znova. Hrozí totiž situace, že podnikatel, který jen z důvodu špatné ekonomické situace nevyplácel mzdové prostředky svým zaměstnancům nikoliv proto, že zde byl dán skutečný a faktický stav úpadku dle insolvenčního zákona, ale byla to pouze jeho neochota k výplatě těchto prostředků nebo úmyslné zadržování finančních prostředků těmito zaměstnancům, po určité době toto své jednání bude opakovat. S ohledem na možná překvapivá rozhodnutí soudu o insolvenčním návrhu až po několika měsících, by takové situace jistě nemohly být hodnoceny jako souladné s veřejným zájmem a mohly by v konečném důsledku podlamovat důvěru veřejnosti v právní stát.

K dané věci je také samozřejmě nutno zmínit, že v případě zaměstnavatele, který je právnickou osobou ve formě společnosti s ručením omezeným je nutno pamatovat na úpravu obchodních korporací a odpovědnosti za dluhy u společnosti s ručením omezeným, jež je

⁸⁹ Viz. Černá S., Plíva S. a kolektiv, Podnikatel a jeho právní vztahy, Scripta Iuridica No 13, Praha 2013, s. 29

obsažena v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích. Dle ustanovení § 132 daného zákona společnost s ručením omezeným je společnost, za jejíž dluhy ručí společníci společně a nerozdílně do výše, v jaké nesplnili své vkladové povinnosti podle stavu zapsaného v obchodním rejstříku v době, kdy byli věřitelem vyzváni k plnění. Z těchto důvodů a úpravy ručení společníků společnosti s ručením omezeným lze tedy dovodit, že v případě pravomocně ukončeného insolvenčního řízení, pro tuto chvíli ponechme stranou, z jakého důvodu k tomu došlo, bude svou pohledávku za dlužníkem vymáhat úřad práce cestou občanskoprávní žaloby a podání návrhu na vydání platebního rozkazu. Bohužel, pokud společnost jako taková nebude disponovat finančními prostředky, ze kterých by svůj dluh vůči státu uhradila, bylo by možné z povahy ručení společníků společnosti s ručením omezeným po těchto osobách dluh vymáhat, ale to pouze do výše v jaké nesplnili své vkladové povinnosti ke dni, kdy byli úřadem práce vyzváni k plnění. Lze tedy s odkazem na tuto úpravu presumovat, že v případě, že společníci své vkladové povinnosti ke dni výzvy budou mít splněny, nebude možné po těchto osobách dluh vymáhat, neboť by to bylo v rozporu s výše uvedenou zásadou ručení společníků společnosti s ručením omezeným.

5.2. Trestněprávní rovina odpovědnosti za jednání zaměstnavatele

Je tedy asi nasnadě uvažovat o použití jiných právních prostředků, případně prostředků trestního práva, kterými by bylo možno postihnout jednání, které by působilo nejen jako obcházení zákona či dokonce zneužívání zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ale které by zároveň mohlo naplňovat znaky některého trestného činu zakotveného v trestním zákoníku. V této souvislosti se mi jeví jako vhodné zmínit, že do právního řádu České republiky byla zavedena zákonem č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, trestní odpovědnost právnických osob, byť její zakotvení bylo vnímáno jako velmi sporné a kontroverzní téma a to nejen z důvodu prolomení zásady římského práva „societas delinquere non potest“, tj. že společnost nemůže jednat protiprávně.⁹⁰ Právnické osoby nabyly pravomoci a kontrolu v téměř všech oblastech průmyslu a obchodu. Hospodářská činnost, v jejíž sféře dochází k trestné činnosti nejčastěji, se uskutečňuje zejména činností právnických osob. Postupně nabývá na významu

⁹⁰ Viz. Jelínek J., Herzeg, J., Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, Komentář s judikaturou, Leges 2012, s. 12

myšlenka, že korporace mají své vlastní „vědomí“, schopnost činit důležitá rozhodnutí, páchat trestné činy, samozřejmě prostřednictvím svých představitelů či zástupců.⁹¹

A právě tato myšlenka se mi zdá jako velmi aktuální i ve vztahu k uspokojování mzdových nároků zaměstnanců a jednání některých právnických osob, u nichž by mohlo vzniknout důvodné podezření o úmyslu získat určitý majetkový prospěch plněním státu na mzdové nároky zaměstnanců, neboť zaměstnavatel, který neuhradí nejen mzdy svým zaměstnancům, neprovede zákonné srážky a odvody jistě získá určitý majetkový prospěch na úkor jiného, pokud by se prokázalo, že toto činil s úmyslem sebe nebo jiného obohatit a ve skutečnosti se nenacházel ve stavu úpadku, tedy ve skutečnosti určitými finančními prostředky disponoval, ale mzdy a odvody státu nehradil a neuhradil. Asi je tedy nutno si položit otázku, zda by takovéto případy a situace mohly a měly být řešeny za pomoci trestního práva? Osobně se domnívám, že společenská škodlivost v případě zneužití smyslu a účelu zákona č.118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, by mohla být značná. Dle názorů odborníků na trestní právo nabývají na významu názory, že v rámci činnosti právnických osob dochází k tak závažným společensky škodlivým jednáním s tak těžkými následky, že již nadále nemohou být ponechány mimo dosah trestní odpovědnosti, která je ostatně určena právě k tomu, aby chránila společnost před společensky nejvíce nebezpečnými skutky. Ke splnění tohoto úkolu ostatně trestní právo disponuje také nejcitelnějšími prostředky státního donucení.⁹²

V této souvislosti je třeba tedy poznamenat, že s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe by k zamezení nežádoucího nebo protiprávního jednání ze strany zaměstnavatelů určitým způsobem mohlo sloužit i například uložení zákazu činnosti nebo odejmutí jistého oprávnění k dalšímu provozování podnikatelské aktivity.

⁹¹ Viz. Jelínek J., Herzeg J., Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, Komentář s judikaturou, Leges 2012, s. 13

⁹² Viz. Jelínek J., Herzeg J., Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, Komentář s judikaturou, Leges 2012, s. 15

6. Opravné prostředky a přezkum rozhodnutí úřadu práce vydaného ve věcech uspokojení mzdových nároků zaměstnanců

6.1. Odvolání proti správnímu rozhodnutí

V případě, že Úřad práce ČR ve věci žádosti o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců nebude pouze oznamovat uspokojení mzdového nároku zaměstnancům dle ustanovení § 8 zákona č. 118/2000 Sb., ale bude postupem dle ustanovení § 8a a ustanovení § 9 zákona o mzdovém nároku rozhodovat přímo formou rozhodnutí, nikoliv tzv. oznámením jako rozhodnutím sui generis, je dle správního řádu proti rozhodnutí dle ustanovení § 8a a rozhodnutí dle ustanovení §9 zákona č. 118/2000 Sb. připuštěn řádný opravný prostředek dle ustanovení § 81 správního řádu.

Dle uvedeného ustanovení správního řádu se může účastník řízení proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Dle ustanovení § 83 správního řádu činí odvolací lhůta 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Vzhledem k tomu, že zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele neupravuje svou vlastní právní úpravu řízení o žádosti z hlediska procesního, použije s ohledem na zásadu subsidiarity správní řád. Je-li tedy rozhodnutí o uspokojení mzdových nároků řádně v souladu se správním řádem účastníkovi doručeno a tento využije svého zákonného práva podat proti rozhodnutí odvolání, bude úřad práce jako správní orgán, který rozhodoval ve věci v prvním stupni povinen postupovat v souladu s ustanovení § 87 nebo ustanovením § 88 odst. 1 správního řádu.

V případě doručování rozhodnutí o mzdových nárocích zaměstnanců se samozřejmě využije úprava doručování zakotvená ve správním řádu, neboť v tomto případě doručuje správní orgán rozhodnutí, které sice vydal o právní věci vyplývající ze soukromého práva, ale rozhodl z důvodu výkonu působnosti v oblasti veřejné správy (ust. § 1 odst. 1 správního řádu). Pro vyhodnocení písemnosti jako doručené a následně pro určení, zda bylo odvolání podané jako včasné či nikoliv ve lhůtě stanovené správním řádem, je také nutno neopomenout zjišťovat, zda v případě, že byla pro doručení rozhodnutí správním orgánem využita fikce doručení dle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu, musí být při doručování písemnosti dodrženy podmínky uvedené v ustanovení § 23 odst. 4 a 5 správního řádu. Tedy adresát byl vyzván vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiném vhodném místě, aby si uloženou písemnost vyzvedl. Aby v případě doručování rozhodnutí správním orgánem mohla nastat fikce doručení písemnosti, je tedy nutno, aby jednak byla zanechána výzva k vyzvednutí a poučení o důsledcích takového nevyzvednutí si

dané zásilky. V praxi by možné výkladové problémy s ohledem na vyhodnocení, zda zásilka byla doručena fikcí, mohly nastat v případě, že fyzická osoba, které je doručováno, má sjednanu sužbu s Českou poštou označenou tzv. „odnos“.

K dané věci však už judikoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku 3 As 178/2014-31 ze dne 7. dubna 2015, který konstatoval, že služba „odnos zásilek“ představuje ve své podstatě soukromoprávní ujednání mezi Českou poštou, s. p. a jejím klientem, který si nepřeje jednotlivé zásilky (u kterých je to možné) doručovat (respektive ani vkládat) do domovní schránky, ale požaduje, aby byly uloženy přímo na poště. Zatímco soukromoprávní ujednání dopadá na samotnou zásilku, zanechání výzvy k jejímu vyzvednutí tvoří veřejnoprávní část povinností doručovatele při doručování zásilek, které nemohou být dohodou účastníků soukromoprávního vztahu vyloučeny. Nepochybně také s ohledem na práva a očekávání odesílatele zásilky. Nejvyšší správní soud také poznamenává, že proces doručování správních rozhodnutí je komplexně upraven správním řádem. Dohoda účastníka správního řízení s provozovatelem poštovních služeb o jiném způsobu doručování – tedy i doručováním službou odnos zásilek – nemůže způsob doručování dle platného právního předpisu nahradit. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku také konstatoval, že nesdílí obavy ze zneužití služby „odnos zásilek“ k vyhýbání se právním následkům spojeným s doručováním písemností do vlastních rukou adresáta. Samotné zřízení této služby totiž neznamená, že by nebylo možné doručit takovou písemnost fikcí. Je však nezbytné trvat na postupu, který je zákonem předpokládán, a nikoliv postup upravovat podle (chybných nebo účelových) představ o významu soukromoprávních ujednání zainteresovaných subjektů. I v případě, kdy má adresát zřízenou službu odnos zásilek, musí jej doručovací orgán vyzvat k vyzvednutí zásilky vložení oznámení o neúspěšném pokusu o její doručení do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, kterým může být i adresátem zvolená pobočka pošty. Pokud není ani přes výzvu v 10- ti denní lhůtě písemnost vyzvednuta a jsou splněny i další zákonné podmínky doručování, považuje se písemnost za doručenu posledním dnem této lhůty.⁹³

Dle mého soudu je toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu velmi v praxi přínosné, a to v případě, že by fyzické osoby chtěly namítat nedoručení rozhodnutí správním orgánem, případně žádat o určení neplatnosti doručení zásilky s pouhým odkazem na to, že měly s Českou poštou sjednan odnos zásilek. Opětovně to poukazuje na fakt, že i přestože se může uspokojování mzdových nároků zdát jako velmi striktně ohrazená část právního řádu,

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 178/2014-31 ze dne 7. dubna 2015

při řešení této záležitosti velmi často dochází k prolínání veřejnoprávních předpisů s předpisy soukromoprávními. Problematika doručování dle správního řádu samozřejmě souvisí také s odvolacím řízením proti rozhodnutí správního orgánu. Nelze totiž opomenout skutečnost, že aby podání mohlo být vyhodnoceno jako odvolání proti rozhodnutí úřadu práce a dále tedy vyvolat řešení ve správním odvolacím řízení, musí být rozhodnutí ve věci samé nejprve vydáno. Dle ustanovení § 83 správního řádu lze odvolání podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty. V praxi mohou nastat velmi různorodé situace, které mohou být způsobeny například průtahy při doručování. Přesto se domnívám, že pokud by odvolání proti rozhodnutí správního orgánu bylo podáno poté, co rozhodnutí již bylo vydáno, ale nebylo ještě oznámeno (například zásilka nebyla vyzvednuta, správní orgán nemá prozatím údaj o datu doručení zásilky, ta bude následně doručena fikcí), mělo by být postupováno tak, že odvolání bylo podáno v první den odvolací lhůty, a proto podání účastníka vyhodnotit jako řádně a včas podané odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, v našem případě rozhodnutí o uspokojení mzdových nároků.

Dle ustanovení § 87 správního řádu může správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže by s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání. Úřad práce by tedy v případě odvolání proti rozhodnutí posuzoval, zda jsou naplněny podmínky pro to, aby odvolání v plném rozsahu vyhověl, a rozhodl v tzv. autoremeduře. Domnívám se, že případy rozhodnutí v autoremeduře nebudou velmi časté, ale samozřejmě i to se může v praxi stát. Nebudou li shledány důvody pro změnu nebo zrušení svého vlastního rozhodnutí, bude úřad práce povinen dle ustanovení § 88 odst. 1 správního řádu takové odvolání včetně spisového materiálu a svého stanoviska k věci postoupit svému nadřízenému správnímu orgánu, kterým je Ministerstvo práce a sociálních věcí, neboť dle ustanovení § 89 správního řádu, nestanoví li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán.

Po přezkoumání předaného spisového materiálu odvolací správní orgán (MPSV) vydá rozhodnutí dle ustanovení § 90 správního řádu. Je tedy možné, že rozhodnutí úřadu práce ve věci uspokojení mzdového nároku zaměstnanců bude nadřízeným správním orgánem zrušeno a věc vrácena k novému projednání s tím, že správní orgán prvního stupně je vázán právním názorem odvolacího orgánu, ale může nastat také situace, kdy odvolací správní orgán shledá rozhodnutí úřadu práce v souladu se zákonem a napadené rozhodnutí, které bylo vydáno úřadem práce ve věci uspokojení mzdových nároků zaměstnanců, potvrdí.

6.2. Přezkum rozhodnutí o mzdových nárocích v civilním soudnictví

V případě nesouhlasu účastníka správního řízení s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu (MPSV) jsou zde však specifika soudního přezkumu v dané věci. Přezkoumávání rozhodnutí vydaného nadřízeným správním orgánem nebylo do dne 14. 12. 2017 prováděno v režimu správního soudnictví dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a žalovaným správním orgánem tak nebyl jako v případě žaloby ve správním soudnictví správní orgán, který vydal rozhodnutí v posledním stupni a přezkoumáváno tudíž nebylo druhoinstanční rozhodnutí, ale přezkum ve věci rozhodnutí o uspokojení mzdových nároků byl do daného data prováděn dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád a jeho části páté.

Občanský soudní řád v části páté upravuje řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Dle ustanovení § 244 odst. 1 o. s. ř. rozhodl li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen „správní orgán“) podle zvláštního zákona o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§7 odst. 1), a nabylo li rozhodnutí právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.⁹⁴

Vzhledem k tomu, že v případě uspokojování mzdových nároků zaměstnanců rozhoduje úřad práce o nárocích, které vznikly v pracovněprávních vztazích mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Vymezení pracovněprávních vztahů obsahuje ustanovení § 1 zákoníku práce, který říká, že zákoník práce upravuje právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli a tyto vztahy jsou pracovněprávními. Dále je v zákoníku práce definován pojem závislé práce v ustanovení § 2, a to jako práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Velmi podstatným ve vztahu k uspokojování mzdových nároků zaměstnanců je také ustanovení § 2 odst. 2 zákoníku práce, které říká, že závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu. Je tedy možno konstatovat, že v případě rozhodování o mzdových nárocích zaměstnanců rozhoduje správní orgán (úřad práce, potažmo i MPSV jako odvolací orgán) o právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva. Je totiž nepochybné, že pracovní právo a jím upravené pracovněprávní vztahy patří do oblasti soukromého práva.

⁹⁴ Soudní přezkum rozhodnutí ve věci uspokojování mzdových nároků dle části páté byl ustálen judikaturou až do dne vydání Usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf. 44/2017 – 7 ze dne 14. 12. 2017, dle kterého nově mají být tato rozhodnutí přezkoumávána ve správním soudnictví nikoliv dle části páté o. s. ř.

V případě, že tedy bude potvrzeno rozhodnutí úřadu práce ve věci uspokojení mzdových nároků zaměstnanců nadřízeným orgánem, toto rozhodnutí MPSV nabyde právní moci a účastník řízení se bude v dané věci domáhat přezkumu soudní cestou, byla věc řešena dle části páté Občanského soudního řádu.⁹⁵ Dle ustanovení § 246 odst. 1 o. s. ř. je k podání návrhu oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta. Tento návrh se nazývá žalobou. Dle ustanovení §246 odst. 2 o. s. ř. musí návrh obsahovat také návrh petitu, jak mám být spor nebo jiná právní věc soudem rozhodnuta. Lhůta pro podání žaloby je upravena v ustanovení § 247 odst. 1 o. s. ř. a musí být podána ve lhůtě dvou měsíců od doručení správního orgánu. Stejně jako dle soudního řádu správního, je tak je lhůta k podání žaloby počítána ode dne doručení rozhodnutí správního orgánu. Vzhledem k tomu, že další podmínkou k podání žaloby je využití řádných opravných prostředků před správním orgánem, jejichž nevyužití by dle ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř. způsobilo nepřípustnost žaloby, lze dovodit, že tato lhůta se bude počítat od okamžiku doručení rozhodnutí o řádnem opravném prostředku. Úřad práce v takovém případě nemůže být nepochybně účastníkem řízení, tak jak je vymezuje ustanovení § 250 a o. s. ř., kterými jsou žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Jakmile soud zjistí, že se řízení neúčastní někdo, kdo je podle odstavce 1 účastníkem řízení, přibere jej usnesením do řízení.

Správní orgán, který rozhodl o právní věci vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů nepochybně není účastníkem řízení podle části páté Občanské soudního řádu, v němž je projednávána tatáž věc, o níž pravomocně rozhodl. Nemůže však zůstat nepovšimnuto, že řízení o žádosti zaměstnance o uspokojení splatných mzdových nároků nevyplacených jeho zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti podle zákona č.118/2000 Sb., se neúčastní jen žadatel (zaměstnanec), ale i ten, kdo je povinen – bez ohledu na to, zda má jinak postavení správního orgánu ve smyslu ustanovení §244 odst. 1 o. s. ř uspokojit jeho právo na uspokojení splatných mzdových nároků nevyplacených mu jeho zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti, tímto subjektem je – jak vyplývá z ustanovení § 8a zákona č. 118/2000 Sb., Úřad práce České republiky, který dává příkaz k uspokojení zaměstnance prostřednictvím své příslušné krajské pobočky. Z výše uvedeného vyplývá, že účastníky řízení o žádosti zaměstnance o uspokojení splatných mzdových nároků nevyplacených jeho zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti, jsou ve smyslu

⁹⁵ Takovýto přístup k soudnímu přezkumu byl ustálen do vydání Usnesení zvláštního senátu Konf 44/2017-7 ze dne 14. 12. 2017, neboť přezkum byl prováděn v civilním soudnictví

ustanovení § 250a odst. 1 o. s. ř. zaměstnanec, který o uspokojení mzdových nároků požádal, a Úřad práce České republiky, účastenství Úřadu práce České republiky se samozřejmě neodvívá od toho, že jde o správní orgán, který je příslušný o žádosti rozhodnout, ale od jeho postavení jako subjektu, který je povinen přiznané mzdové nároky zaměstnanci uspokojit.⁹⁶

Je tedy vidno, že Nejvyšší soud přiznal Úřadu práce České republiky účastenství k řízení dle části páté o. s. ř. ve vztahu k řízení o uspokojování mzdových nároků, které odvodil od jeho zákonné povinnosti uspokojovat mzdové nároky zaměstnanců. Vzájemné propojení veřejnoprávní úpravy a soukromoprávní úpravy je tedy při uspokojování mzdových nároků zaměstnanců Úřadem práce ČR zjevné i z tohoto soudního rozhodnutí. Právní úprava zaměstnanosti je upravována veřejnoprávními (administrativně – právními) metodami, a zásadně se tak liší jak od individuálního, tak i od kolektivního pracovního práva. Oblast zaměstnanosti tak má velmi blízko ke správnímu právu, a to nejen z hlediska převažující právní úpravy, ale i z hlediska subjektů, jejichž vztahy upravuje. Na jedné straně totiž stojí moc veřejná, stát, resp. státní orgány (MPSV a úřady práce), a na druhé straně stojí soukromoprávní subjekty, tj. občan a zaměstnavatel. Z hlediska procesní úpravy se jedná o správní řízení⁹⁷. Vzhledem k tomu, že uspokojování mzdových nároků zaměstnanců v případě insolvence zaměstnavatele je svěřeno úřadům práce právě zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je zřejmé že i tato daná právní problematika bude podřazována do oblasti zaměstnanosti, přesto má svá specifika, a to například při soudním přezkumu rozhodnutí, která jsou vydávána úřadem práce a k jejichž přezkumu dochází jak výše uvedeno dle části páté Občanského soudního řádu.

Pozn.: Výše popsaný přezkum rozhodnutí byl zpracován s ohledem na judikaturu a zavedenou rozhodovací praxi, která zde platila do dne vydání rozhodnutí zvláštního senátu sp. zn. Konf 44/2017-7 ze dne 14.12.2017, když do rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného pro rozhodování kompetenčních sporů byl přezkum rozhodnutí ve věcech uspokojování mzdových nároků prováděn v civilním soudnictví.

6.3. Kompetenční spor vzniklý ve věcech soudního přezkumu rozhodnutí vydaných ve věcech uspokojování mzdových nároků zaměstnanců a změna přístupu soudu k výkladu mzdových nároků

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 21 Cdo 1385/2011 ze dne 9. 8. 2012

⁹⁷ Viz. Bělina M. a kol., Pracovní právo, C. H. BECK, 5. vydání, 2012, s. 5

Vzhledem ke skutečnosti, že v průběhu zpracování této práce došlo k velké a zásadní změně ve věci přezkumu rozhodnutí vydaných dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, pokusím se reagovat i na tento odklon soudní praxe od přezkumu rozhodnutí o mzdových nárocích, která do dne vydání Usnesení sp. zn. konf 44/2017 – 7 ze dne 14. 12. 2017 podléhala dle judikatury správního soudu, ale i judikatury civilních soudů přezkumu dle části páté Občanského soudního. Ve stručnosti toto převratné rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného na základě zákona č.131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve svém výroku soud rozhodl, že k vydání rozhodnutí ve věci přezkoumávání rozhodnutí o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců, jsou příslušné soudy ve správním soudnictví. Dle ustanovení § 5 odst. 5 zákona o některých kompetenčních sporech je pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu závazné nejen pro účastníky řízení, v němž spor vznikl, ale pro správní orgány dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a soudy. Z daného je tedy zřejmé, že správní orgány budou nuceny se vyrovnat s tímto obratem a respektovat rozhodnutí daného zvláštního senátu v této věci.

Přesto se mi jeví jako velmi vhodné a žádoucí pokusit se nastínit v jakých směrech by tato změna mohla být pro praxi problematická nebo v jakých směrech by mohl být soudní přezkum daných rozhodnutí správními soudy vnímán pozitivně a být určitým pozitivem tento odklon od do té doby zaběhlé judikaturní praxe.

Vzhledem k tomu, že ve vztahu k uspokojování mzdových nároků zaměstnanců jsem změnu v této praxi našla méně pozitiv než problematických momentů, které tento odklon od původní soudní praxe může přinést, nejprve zmíním ta pozitiva. Jako pozitivum lze jednoznačně hodnotit stránku procesní, kdy s ohledem na pravomoc soudu ve správním soudnictví nebude již pochybností o tom, kdo je žalovaný, zda jím je Úřad práce ČR, potažmo jeho krajská pobočka, která vydala rozhodnutí v prvním stupni, či zda je to nadřízený správní orgán, který rozhodnutí této krajské pobočky potvrdil a odvolání zamítl.

Z praxe je zřejmé, že k žalobám nejčastěji dochází, není li žadatel uspokojen vůbec, či v případech, kdy je mu přiznán mzdový nárok pouze z minimální mzdy, tedy kdy po provedení zákonných odvodů je výše mzdového nároku, kterou uspokojil úřad práce velmi nízká. V situaci, kdy bude rozhodnutí víceméně korespondovat s žádostí žadatele a nebude zde rozdíl mezi částkou požadovanou a částkou vyplacenou, jistě nebude mít účastník řízení důvod se k žalobě uchýlovat. Dle odůvodnění daného rozhodnutí zvláštního senátu, který se zabýval i praktickými důsledky svého rozhodnutí, lze dovodit, že jako praktický důsledek vidí zvláštní senát to, že účastníkem řízení bude Ministerstvo práce a sociálních věcí v pozici žalovaného. S tímto závěrem si dovoluji souhlasit z toho důvodu, že je to Ministerstvo práce a

sociálních věcí, které v rámci správního odvolacího řízení přezkoumává rozhodnutí vydané úřadem práce v těchto věcech. Je jisté, že z úrovně správního orgánu, který i metodicky vede úřady práce v určitých agendách, bude disponovat v soudních sporech vyšší odborností a mít větší šanci na úspěch, bude li si obhajovat svůj právní názor, který vyjádřil v odvolacím řízení v rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí krajské pobočky. Na druhou stranu nelze však říci, že by úřady práce v pozici žalovaného nemohly kvalitně a odborně obhájit své právní stanovisko, které bylo formulováno do prvoinstančního rozhodnutí o mzdovém nároku. Přezkum rozhodnutí dle soudního řádu správního tedy bude v této procesní rovině v tomto směru jednodušší, kdy bude naprosto zřejmé, kdo je žalovaným orgánem. Dle ustanovení § 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, jsou k řízení věcně příslušné krajské soudy. Dle ustanovení § 7 odst. 2 je k řízení místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni.⁹⁸

Zvláštní senát ve svém odůvodnění dále konstatuje, že díky přezkoumávání rozhodnutí vydaných dle zákona č. 118/2000 Sb., ve správním soudnictví bude přezkoumáváno meritum věci a zároveň procesní postupy a soudní ochrana bude poskytována komplexně v rámci správního soudnictví. S tím, že poukazuje na to, že do současné doby (do doby vydání usnesení zvláštního senátu) byla soudní ochrana rozdělena mezi civilní soudy jednající dle části páté o. s. ř., které rozhodovaly v meritu věci a správní soudy v procesních otázkách⁹⁹. Tento argument se také může zdát dosti podstatný, kdy dle názoru zvláštního senátu budou řešeny tedy komplexně jak meritum věci, tak procesní atributy daného řízení o žádosti o uspokojení mzdových nároků.

V dané souvislosti mne ale opět napadá, jak velmi specifickou oblastí může uspokojování mzdových nároků být. Ano, o mzdových nárocích rozhoduje správní orgán z pozice vrchnostenské a nároky buď přiznává, nebo nepřiznává, žádosti zamítne, či uspokojí ve výši a za podmínek stanovených speciálním zákonem, ale pouhý fakt, že je o daném právu nebo nároku rozhodováno ve správním řízení, byť jde o mzdový nárok, který vznikl díky existenci pracovněprávního vztahu, nemůže samo o sobě být důvodem, aby zároveň tento nárok neměl povahu soukromoprávní. Při uspokojování mzdových nároků dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, který upravuje podmínky uspokojení, definuje základní pojmy, ale neobsahuje však procení úpravu, je samozřejmě nutno využít pro správní řízení subsidiárně úpravu ve správním řádu.

⁹⁸ V obou případech platí, není li stanoveno daným zákonem nebo zvláštním zákonem jinak

⁹⁹ Usnesení zvláštního senátu čj. Konf 84/2008-9 ze dne 3. 11. 2009

6.3.1. Mzdový nárok a jeho povaha

Je jistě pravdou, že v případě insolvence zaměstnavatele a uspokojování mzdových nároků zaměstnanců jsou mzdové nároky financovány z rozpočtové kapitoly ministerstva a prostředky na tyto mzdové nároky jsou tak tedy získávány ze systému sociálního zabezpečení, přesto se mi nejví jako správné přiřazovat tyto mzdové nároky do systému dávek. V daném případě nárok na mzdový nárok nevyplývá přímo z určitého veřejnoprávního předpisu, tak jak je tomu například u soudem zmiňovaných dávek státní sociální podpory, pěstounské péče, podpory v nezaměstnanosti nebo dávek moci v hmotné nouzi. Ano, lze s danými dávkami jistě najít podobnost a dovodit, že stát pro určité sociální situace poskytuje formou různých typů dávek nějakou „dávku“, která má překlenout nepříznivou sociální situaci a v případě naplnění zákonných podmínek je dávka žadateli vyplácena. V tomto bych si dovedla tu veřejnoprávní povahu mzdového nároku i trochu představit, s tím, že ji umocňuje to, že je rozhodováno správním orgánem ve správním řízení a tím by to mohlo poukazovat na příklon k oblasti veřejného práva.

Přesto dle mého názoru nelze mzdové nároky vyplácené dle zákona č. 118/2000 Sb., hodnotit jako dávky v právním smyslu. Je třeba mít na paměti, že v případě dávek státní sociální podpory, pěstounské péče či podpory v nezaměstnanosti stát tuto dávku vyplácí s tím, že není li zde nějaké porušení podmínek pro přiznání dávky ze strany žadatele, nelze ani žádat zpětné uhrazení těchto vyplacených dávek zpět do státního rozpočtu od nějakého subjektu. V případě, že je dávka vyplácena v rozporu se zákonnými podmínkami, tak je povinnost neoprávněně přijatou dávku vrátit. V případě mzdových nároků, je li přiznán a vyplácen mzdový nárok žadatele, se ale zde očekává protiplnění od dlužníka, kterým se po vyplacení mzdových prostředků na mzdy zaměstnanců zaměstnavatele v insolventi stává právě insolventní zaměstnavatel. Od žadatele lze požadovat vrácení pouze ve specifických případech upravených v ustanovení § 14 zákona č. 118/2000 Sb., tedy v případech, kdy zaměstnanec věděl nebo musel z okolností předpokládat, že jde o částky nesprávně určené nebo omylem vyplacené, a to do 3 týdnů ode dne, kdy se o této skutečnosti dozvěděl.

S ohledem na vymáhání vyplacených finančních částek mzdových nároků zaměstnanců, ale i na tu skutečnost, že z hrubé mzdy uplatněné u Úřadu práce ČR jsou prováděny srážky a odvody podle právních předpisů na daň z příjmu, sociální pojištění a zdravotní pojištění za dané zaměstnance, mi tato skutečnost evokuje fakt, že mzdové nároky nemohou mít povahu dávky. Z dávek žádné takovéto srážky prováděny nejsou. V případě mzdového nároku a jejich přiznávání se tedy úřad práce chová jako zaměstnavatel,

a ze mzdy, na kterou by měl zaměstnanec právo vůči svému zaměstnanci, vyplácí stát prostřednictvím krajské pobočky úřadu práce. Dalo by se zjednodušeně říci, že v případě splnění zákonných podmínek se pro výplatu mzdy staví do pozice zaměstnavatele. Je samozřejmé, že postup v případě uspokojování mzdových nároků musí mít své limity a hranice, které byly zakotveny do právního předpisu, v daném případě speciálního zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, neboť je všeobecně známou právní zásadou, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a správní orgány jsou povinny postupovat dle platných a účinných právních předpisů. Z těchto důvodů je zřejmé, že uspokojování mzdových nároků je nutno upravit nejen hmotněprávně, ale i v rovině procesní, a protože je rozhodováno správním orgánem, řízení podléhá zásadám a úpravě zakotvené ve správním řádu.

Nelze ani odhlédnout od toho, že úprava zaměstnanosti dle odborníků na pracovní právo je upravována veřejnoprávními metodami a zásadně se tak liší od individuálního i od kolektivního pracovního práva. Oblast zaměstnanosti tak má velmi blízko ke správnímu právu, a to nejen z hlediska převažující metody právní úpravy, ale i z hlediska subjektů, jejichž vztahy upravuje. Na jedné straně totiž stojí moc veřejná, resp. stát, respektive, státní orgány (MPSV a úřady práce), a na druhé stojí soukromoprávní subjekty, tj. občan a zaměstnavatel. Z hlediska procesní úpravy se jedná o správní řízení.¹⁰⁰ Domnívám se však, že oblast uspokojování mzdových nároků zaměstnanců nelze izolovaně jen s ohledem na úpravu provedenou zákonem č. 118/2000 Sb., podřadit pouze do veřejnoprávní oblasti. Tento speciální zákon totiž jednoznačně například svým ustanovením § 3 písm. a) odkazuje na soukromoprávní úpravu a vztahy. V daném ustanovení se definuje pro účely daného zákona, kdo se rozumí zaměstnancem s tím, že k vymezení tohoto pojmu zákon odkazuje na to, že je to osoba, s níž zaměstnavatel sjednal pracovní poměr, dohodu o provedení práce za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem¹⁰¹ nebo dohodu o pracovní činnosti, na základě, kterých jim vznikly v rozhodném období mzdové nároky nevyplacené zaměstnavatelem.

Dle mého právního názoru nelze ani například s ohledem na tuto definici zaměstnance a vznik mzdových nároků v rozhodném období dovést, že by mzdové nároky zaměstnance měly veřejnoprávní povahu. Nezpochybňuji v žádném případě účel a smysl zákona č. 118/2000 Sb., který je jistě prvkem sociální politiky a má poskytnout pomoc fyzickým osobám v určité konkrétní situaci. Ale domnívám se, že jádro vzniku daného mzdového nároku není dáno uplatněním žádosti vůči úřadu práce. Samozřejmě, s ohledem na

¹⁰⁰ Viz. Bělina M. a kolektiv, Pracovní právo, 5. vydání, C. H. BECK, Praha, r. 2012, s. 5

¹⁰¹ Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, v platném znění

zákon č. 118/2000 Sb., je to správní orgán, kdo bude o dané věci rozhodovat, ale v případě, že by nebyl uzavřen pracovní poměr mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, nebo by nebyla uzavřena ani dohoda o pracovní činnosti nebo dohoda o provedení práce, nemohl by mzdový nárok zaměstnanci vůbec vzniknout a neměl by co vůči úřadu práce uplatňovat. Tento mzdový nárok zaměstnance se dle mého odvíjí od uzavřeného pracovněprávního vztahu, kdy za výkon závislé práce pro zaměstnavatele přísluší tomuto zaměstnanci mzda, plat nebo odměna z dohod. S tím, že v případě, že tuto mzdu nevyplatil zaměstnavatel svému zaměstnanci, pak za podmínek stanovených zákonem je zde zakotveno ono právo zaměstnance žádat o uspokojení mzdových nároků úřad práce. A úřad práce má povinnosti plnit, jsou-li naplněny podmínky zákona č. 118/2000 Sb. Musí jít především o zaměstnavatele, kterého lze vyhodnotit jako platebně neschopného. K tomuto přesvědčení, že mzdový nárok zaměstnance by si měl zachovat povahu soukromoprávního nároku, mě vede i ta skutečnost, že v případě, že by byl žadatel po podané žádosti uspokojen úřadem práce, byť ale jen z části, jeho právo na uspokojení jeho splatné mzdy v té části mzdového nároku, který nebyl úřadem práce proplacen, nezaniká, ale stále si tuto jemu nevyplacenou část mzdy (odměny z dohody) může uplatňovat v rámci insolvenčního řízení jako pracovněprávní pohledávku za svým zaměstnavatelem. Nebylo by asi správným řešením, aby část mzdového nároku, která byla úřadem práce uspokojena byla veřejnoprávním nárokem a měla povahu dávky a část mzdového nároku, která uspokojena nebyla, měla povahu soukromoprávního nároku, který vyplývá z pracovního práva a smluvního vztahu mezi subjekty soukromého práva, tedy mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem.

Dle usnesení zvláštního senátu také na veřejnoprávní povahu mzdových nároků může poukazovat ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dle kterého do výše vyplacených a odvedených prostředků mzdový nárok přechází na úřad práce, bylo-li vydáno rozhodnutí o úpadku zaměstnavatele, uplatní úřad práce pohledávky v insolvenčním řízení. Ačkoliv respektují závěry daného zvláštního senátu, dovoluji si i k této věci pár poznámek.

Nelze jistě pochybovat, že ustanovením § 11 odst. 3 zákona o ochraně zaměstnanců bylo do zákona přímo zakotveno právo, ale i povinnost krajské pobočky úřadu práce pokusit se vymáhat, ze státní pokladny vyplacené finanční prostředky, zpět. Taková povinnost jistě přísluší každému řádnému hospodáři, a tedy i státu. Takováto, byť zákonem uložená povinnost, dle mého soudu nemůže, a ani by neměla být určující pro posouzení povahy mzdových nároků, které byly na základě daného speciálního zákona vypláceny. Je nutno v této souvislosti poznamenat, že dané ustanovení pamatuje na situace, kdy je

insolvenční řízení dále vedeno a prohlášen úpadek. Přesto, nebude li prohlášen úpadek zaměstnavatele a nebude li možno uplatnit pohledávku státu v insolvenčním řízení jako pohledávku za majetkovou podstatou, znamenalo by to zároveň, že mzdové nároky nemají veřejnoprávní charakter? Domnívám se, že nikoliv, neboť je li rozhodnuto v insolvenčním řízení jinak (tedy není li prohlášen úpadek) a dojde například k zastavení insolvenčního řízení, neznamená to, že úřad práce rezignuje na svou povinnost vymáhat vyplacené finanční prostředky, ale musí volit jiné způsoby. A v takové situaci přichází v úvahu podání žaloby na civilní soud o vydání platebního rozkazu a žalovaným je zaměstnavatel, po němž úřad práce žádá úhradu vyplacených finančních prostředků, kterými uspokojil právo jeho zaměstnanců na mzdu nebo odměnu za práci. Tudíž, i v tomto směru se ukazuje, že v případě, že by bylo insolvenční řízení zastaveno, vyplaceny prostředky již byly, bude rozhodovat o pohledávce státu civilní soud. I toto mě tedy vede k tomu, že uspokojování mzdových nároků je nutno vnímat z různých pohledů a nelze jednoznačně tuto oblast vyhranit pro oblast veřejného práva a správních soudů nebo oblast soukromého práva a civilního soudnictví.

Je možno si samozřejmě položit otázku, zda normativní ustanovení v právním předpise veřejnoprávní povahy (tedy zákon č. 118/2000 Sb.) vtiskují mzdovým nárokům zaměstnanců, které jsou odvislé od jejich pracovního výkonu pro daného zaměstnavatele a jejich zákonného práva na mzdu nebo odměnu za práci veřejnoprávní povahu? Domnívám se, že nikoliv, a to i přesto, že o tomto mzdovém nároku je rozhodováno správním orgánem z pozice vrchnostenské moci, která je však samozřejmě limitována zásadou legality i ostatními zásadami správního řízení. Přikláním se k tomu, že mzdové nároky zaměstnanců mají povahu soukromoprávní. Mzdový nárok, který žadatel vůči úřadu práce uplatňuje je ve své podstatě uplatňováním práva na mzdu nebo odměnu za práci, neboť tato fyzická osoba vykonávala závislou práci pro určitý subjekt (svého zaměstnavatele), a to na základě soukromoprávního vztahu, tedy na základě pracovní smlouvy či na základě dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti. Úřad práce zde pak s ohledem na platný a účinný zákon vystupuje jako „povinný“ k plnění a uspokojení práva na odměnu či mzdu tomuto zaměstnanci. V žádném případě nelze tedy očekávat, že v případě chybějících podkladů a neprokázané výše mzdy bude úřad práce plnit to, co žadatel požaduje. Nelze opomenout skutečnost, že v případě prokázané doby a výše mzdových nároků (jsou li splněny i ostatní podmínky zákona pro uspokojení mzdových nároků) je zde vyloučena možnost správního orgánu uvážit, v jaké výši mzdové nároky přiznává. Ale zákon kogentně stanoví, že v daném případě úřad práce uspokojí mzdové nároky dle ustanovení § 8 zákona. V tomto případě, je li tedy mzdový nárok potvrzen zaměstnavatelem a je potvrzen a prokázán i

zaměstnanecký vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem (subjekty soukromého práva), tak úřad práce plní ve výši, kterou sám nestanoví, ale vychází z nároku, který měl zaměstnanec vůči zaměstnavateli. Dalo by se jednoduše říci, že vlastně pokud zaměstnavatel uzná mzdu a její výši a nejsou jakékoliv pochybnosti o nenaplnění zákonných podmínek, uspokojuje mzdové nároky zaměstnanců místo zaměstnavatele, a to v zaměstnavatelem potvrzené výši, úřad práce. V této situaci se zde samozřejmě uplatní maximální hranice možného plnění ze strany úřadu práce. Není tedy plnění v případě zaměstnavatelem potvrzených nároků neomezené.

Ano, děje se tak formou rozhodnutí *sui generis* a vydáním tzv. oznámení o uspokojení mzdových nároků, ale tento nárok je neustále odvislý od původního smluvního vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Domnívám se, že provázanost s pracovním právem je u dané problematiky uspokojování mzdových nároků velmi silná. K závěru, že mzdové nároky, o jejichž uspokojení zaměstnanci žádají vůči úřadu práce, by neměly mít povahu dávky, mě vede i ta skutečnost, že úřad práce ze mzdového nároku uplatněného v žádosti a následně případně přiznávaného mzdovému nároku odvádí místo zaměstnavatele zákonné odvody na sociální pojištění, zdravotní pojištění a také zálohu na daň z příjmu. V tomto směru se tedy mzdové nároky jistě odlišují od běžně vyplácených dávek, které jsou ze strany státu úřadem práce vypláceny (např. od dávek státní sociální podpory, podpory v nezaměstnanosti, dávek dle zákona o pomoci v hmotné nouzi). Lze tedy jistě presumovat, že mzdový nárok vyplácený úřadem práce dle zákona č. 118/2000 Sb., má ve své podstatě funkci mzdy či odměny za práci, kterou v dané situaci ale hradí stát prostřednictvím úřadu práce za insolventního zaměstnavatele.

Tento pohled nezvrátí dle mého soudu ani situace, kdy je úřadem práce přiznáván mzdový nárok ve výši minimální mzdy dle příslušných zákonných ustanovení, neboť i z této minimální mzdy je povinnost úřadu práce odvést zákonné odvody, tedy pracovat se mzdovým nárokem tak, jako by to byla mzda. Ačkoliv v těchto případech si povahu jakési „dávky“ dovedu představit, a to z toho důvodu, že je úřadem práce poskytnuto alespoň nějaké plnění, aby žadatel nezůstal zcela bez prostředků, a to v případech, kdy není mzdový nárok dostatečně prokázán, není možno určit výši mzdového nároku, atd. Zde jistě zákonodárce pamatoval na smysl a účel zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a zakotvil tak do zákona uspokojení z minimální mzdy pro případy, kdy by zaměstnanec nemohl prokázat svou výši mzdy, nespolečně pracoval by zaměstnavatel či insolvenční správce, aby tedy zaměstnanec nebyl naprosto bez příjmu ze závislé činnosti, což by jistě znamenalo velmi závažné sociální důsledky pro takového zaměstnance, který by pak

byl odkázán třeba jen na mimořádnou okamžitou pomoc ze systému dávek pomoci v hmotné nouzi. V případech uspokojování mzdového nároku z minimální mzdy se tedy domnívám, že určité rysy „dávků“ může mzdový nárok mít, i přestože zde má také jako v jiných případech, kdy je uspokojováno dle doložených dokladů, plněním ze strany státu být vlastně nahrazován příjem (mzda nebo odměna z dohody o provedení práce), který by měl plynout žadateli od zaměstnavatele za vykonanou práci. A právě tyto případy, kdy jsou zaměstnanci uspokojováni z minimální mzdy, jsou dle mého soudu v největším počtu předmětem nejen odvolacího řízení před nadřízeným správním orgánem, ale také i předmětem soudního přezkumu rozhodnutí. A to proto, že hlavně v těchto případech je žadatel nespokojen s výší mzdového nároku, kterou obdržel od úřadu práce. Lze jistě logicky dovodit, že pokud bude žadatel uspokojen ve výši, o kterou požádal, nebude toto rozhodnutí napadat ani řádným opravným prostředkem ani se nebude následně při potvrzení rozhodnutí odvolacím orgánem obracet se žalobou na soud na přezkoumání tohoto rozhodnutí. Ale ani z těchto důvodů nelze mít za to, že by mzdový nárok měl mít odlišný charakter v závislosti na tom, zda je rozhodováno z minimální mzdy či se vychází z hrubé mzdy potvrzené zaměstnavatelem a ani dle mého nevede k přesvědčení o veřejnoprávní povaze mzdového nároku.

V daném případě nelze odhlédnout od článku 28 Listiny základních práv a svobod, ve kterém je zakotveno právo zaměstnance na spravedlivou odměnu za práci a dále také od ustanovení § 109 odst. 2 zákoníku práce, kde je mzda definována jako peněžité plnění a plnění peněžité hodnoty poskytované zaměstnavatelem zaměstnanci za práci. Z citovaného ustanovení zákoníku práce je zřejmé, že mzdou je pouze peněžité plnění, které poskytuje zaměstnavatel, domnívám se tedy, že i přestože mzdové nároky, které jsou uspokojeny úřadem práce, mají stejnou povahu jako mzda, jsou poskytovány zaměstnancům za práci, kterou vykonali pro svého zaměstnavatele, musí toto finanční plnění v případě plnění ze strany státu být označeno terminologicky jinak, neboť v daném případě nejde ze své podstaty o mzdu, neboť úřad práce není zaměstnavatelem toho konkrétního zaměstnance. Právo na odměnu za práci je základní právo zaměstnance při výkonu závislé práce a s ním souvisí povinnost zaměstnavatele vyplatit mzdu ve sjednaném, stanoveném termínu, ve stanovené nebo určené výši, na kterou mu výkonem práce vzniklo právo.

6.3.2. Prejudikatura k rozhodnutí zvláštního senátu

V kontrastu s nedávno vydaným usnesením zvláštního senátu ze dne 14. 12. 2017 Konf 44/2017- 7 je dle mého soudu Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2013 sp. zn. 6 Ads 164/2012 -33, který jako takový je prejudikaturou pro usnesení zvláštního senátu¹⁰². V daném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatuje toto: „Vrchnostenské dobrodiní státu se zde tedy projevuje toliko v tom, že zaměstnanci nemusí čekat, až se domohou svých pohledávek na zaměstnavateli, ale jsou jaksi „předem“ uspokojeni ze strany státu, který však následně vstupuje do jejich (horizontálního) věřitelského postavení vůči zaměstnavateli, a zaměstnavatelův dluh tedy bez dalšího nezaniká. Celá právní úprava je tak značnou měrou založena na pracovněprávních, tj. soukromoprávních vztazích. Ostatně soudem posuzované materie v daných případech zahrnuje namnoze otázky mzdy, její výše a další instituty typicky soukromoprávní, pročez i z věcného hlediska lze mít za to, že právě civilní soudy jsou v těchto případech lépe vybaveny, či predisponovány, k soudnímu přezkumu věcných správních rozhodnutí.“

Z dané citované pasáže, která je obsažena v rozsudku Nejvyššího správního soudu, je tedy na první pohled zřejmé, že došlo k zásadnímu obratu v pohledu na právní úpravu uspokojování mzdových nároku a odklon od víceméně ustálené judikatorní praxe, kdy i civilní soudy přijímaly pravomoc ve věcech soudního přezkumu rozhodnutí o uspokojení mzdových nároků bez větších pochybností či nejasností.¹⁰³ O to víc je tento obrat zarážející, byť samozřejmě nelze zpochybňovat ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který novelizací zákonem č. 396/2012 Sb., stanoví příslušnost krajských soudů ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění a dávek podle zvláštních právních předpisů vyplácených spolu s důchody a ve věcech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. S tím, že do 26. 11. 2012 náležel soudní přezkum meritorních rozhodnutí ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele do pravomoci civilních soudů postupujících dle části páté o. s. ř. Dle mého názoru je zde tedy určitý nesoulad mezi zakotvením příslušnosti v soudním řádu správním, který explicitně přiznává příslušnost krajským soudům ve správním soudnictví k rozhodování ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a na druhé straně s hmotněprávní úpravou uspokojování mzdových nároků zaměstnanců, která má i dle důvodové zprávy poskytnout zaměstnancům především „právní nástroj, který by jim umožnil uspokojit alespoň částečně jejich mzdové nároky rychlou a srozumitelnou formou.“ Dále

¹⁰² Dostupné na www.nssoud.cz

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 164/2012-33 ze dne 21. 2. 2013

důvodová zpráva uvádí, že účelem zákona je uspokojení mzdových nároků zaměstnanců zaměstnavatele, který není schopen plnit své závazky vyplývající pro něho z občanskoprávních vztahů.¹⁰⁴

Troufám si tedy konstatovat, že i s odkazem na důvodovou zprávu k danému zákonu je zřejmé, že není popírán soukromoprávní základ daného mzdového nároku, který díky dobrodiní státu může zaměstnanec uplatňovat formou žádosti vůči Úřadu práce ČR, který v případě naplnění zákonných podmínek stanovených v zákoně č.118/2000 Sb., uspokojí tyto zaměstnance, jak trefně konstatoval Nejvyšší správní soud „předem“.

V prejudikatuře k usnesení zvláštního senátu¹⁰⁵ je dále konstatováno, že v předmětném správním řízení (myšleno ve správním řízení vedeném o žádosti o uspokojení mzdových nároků) jsou uspokojovány mzdové nároky zaměstnanců na náhradu mzdy, která jim nebyla, ač měla být vyplacena zaměstnavatelem. Základ, od něhož se tato úprava odvíjí, je tedy pracovněprávní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, přičemž soukromoprávní podstatu celé úpravy podporuje například i skutečnost, že mzdové nároky zaměstnanců po svém uspokojení ze strany Úřadu práce ČR nezanikají, nýbrž přecházejí právě na úřad práce, který by se jejich úhrady měl následně po zaměstnavateli domáhat.

S touto úvahou Nejvyššího správního soudu v daném rozhodnutí se naprosto ztotožňuji. Velmi výstižně a srozumitelně je tímto dle mého vysvětleno, že hmotněprávní úprava mzdových nároků by měla být soukromoprávní, byť v kontrastu s tím je to, že procesním předpisem k soudnímu přezkumu rozhodnutí správních orgánů je v ustanovení § 7 odst. s. ř. s. založena příslušnost krajského soudu ve správním soudnictví. Tato skutečnost by dle mého názoru však neměla sama o sobě převážet a ovlivnit charakter celé právní úpravy uspokojování mzdových nároků a odklon od toho, že jde o přezkum rozhodnutí, které správní orgány vydaly v soukromoprávní věci. Nehledě na to, že je nutno se také zabývat nejen příslušností toho kterého soudu, ale také tím, zda ten daný konkrétní soud je nadán pravomocí. Pravomoc ve správním soudnictví je upravena v ustanovení § 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Aby určitá věc mohla být projednána a rozhodnuta před soudem jakéhokoliv druhu, je vždy zapotřebí, aby byly splněny podmínky řízení před daným soudem. V ustanovení § 4 s. ř. s. je zakotvena pravomoc soudu ve správním soudnictví. Vztah mezi pravomocí a příslušností soudu lze tedy popsat tak, „že příslušnost vymezuje působnost jednotlivých soudů v rámci soudní soustavy (určitého druhu), kdežto pravomoc soudu ji vymezuje mimo

¹⁰⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 118/2000 sb., poslanecká sněmovna, dostupné na www.psp.cz

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 164/2012 -33 ze dne 21. 2. 2013

rámec soudní soustavy (určitého druhu) vůči orgánům, které do ní nepatří“. S odkazem na toto Nejvyšší správní soud konstatuje, že zákonem č. 396/2012 Sb., novela soudního řádu správního upravila znění ustanovení § 7 odst. 3 týkající se místní příslušnosti soudů ve správním soudnictví, ale nikoliv jejich pravomoci.¹⁰⁶

Kladu si tedy otázku, co vedlo k tomu, že zvláštní senát zřízený pro řešení kompetenčních sporů, zaujal stanovisko, že přezkum rozhodnutí ve věcech uspokojení mzdových nároků má být tedy do budoucna podroben přezkumu ve správním soudnictví. Jako možný důvod k danému zvratu k přezkumu rozhodnutí vydaných úřadem práce a následně i rozhodnutí o odvolání nadřízeným správním orgánem může být právě ta skutečnost, že žalována budou především rozhodnutí, kdy k uspokojení došlo z minimální mzdy či k uspokojení nedošlo vůbec, a tedy byla například žádost zamítnuta. Vzhledem k závaznosti daného rozhodnutí pro soudy i správní orgány nezbyde než vyčkat na další vývoj judikatorní praxe v dané věci. Pro doplnění je asi vhodné říci, že zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., je složen ze sudého počtu soudců, a to ze tří soudců Nejvyššího správního soudu a tří soudců Nejvyššího soud. Funkční období zvláštního senátu je tříleté. Zvláštní senát není přitom součástí ani jednoho z těchto soudů. Může však rozhodnutí obou nejvyšších soudů, jsou-li stranami projednávaného kompetenčního sporu, i zrušit. Sudý počet soudců je pak zárukou toho, aby soudci přicházející z civilního soudnictví (soudci Nejvyššího soudu) ani soudci správního soudnictví (soudci Nejvyššího správního soudu) nemohli ohledně hraniční pravomoci mezi těmito dvěma větvemi soudnictví vzájemně „přehlasovat“. Při řízení před zvláštním senátem se rozhoduje podle obecných ustanovení soudního řádu správního¹⁰⁷. Proti žádnému rozhodnutí zvláštního senátu nejsou přípustné opravné prostředky. Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je pak závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, jakož i pro správní orgány a soudy.

V případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech uspokojení mzdových nároků je nutno tedy závěr zvláštního senátu akceptovat a tomuto stanovisku se budou muset do budoucna přizpůsobit i soudy civilní, například v již zahájených řízeních o žalobě proti rozhodnutí v dané věci. Nezbyvá než postupovat v souladu a právním názorem vysloveným zvláštním senátem v Usnesení Kon 44/2017-7, a to i přesto, že Nejvyšší správní soud v rozsudku 6 Ads 164/2012 konstatoval, „že z textu zákona č. 396/2012 Sb., ani z informací z legislativního předcházejícího přijetí jmenovaného zákona nevyplývá, že by úmyslem zákonodárce bylo založení pravomoci správních soudů ve všech věcech ochrany zaměstnanců

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 164/2012-33 ze dne 21. 2. 2013

¹⁰⁷ www.nssoud.cz, zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb.

při platební neschopnosti zaměstnavatele, tj. včetně případů, kdy bylo správními orgány rozhodnuto věcně.“

I právě tento aspekt vztahující se k uspokojování mzdových nároků úřadem práce a následnému přezkumu rozhodnutí velmi jasně ukazuje, jak důležitá je propojenost různých právních předpisů, které danou problematiku upravují, a vede k úvaze, zda ustanovení pamatující na příslušnost správní soudu k přezkumu rozhodování ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele nemělo směřovat k přezkumu ve správním soudnictví v případech, kdy by nebylo rozhodnuto věcně, ale pouze proti rozhodnutí procesní povahy, kdy tedy není rozhodnuto o nárocích vyplývajících ze soukromoprávních vztahů. Tedy v situaci, kdy je žádost dle správního řádu zamítnuta nebo by bylo řízení o žádosti dle správního řádu zastaveno.

6.3.3. Žalovaný před správním soudem

Z úpravy soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů soudy ve správním soudnictví, které je prováděno dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř.s.“), lze dovodit pravomoc soudů ve správním soudnictví, které dle ustanovení § 2 písm. a) jakožto „soudy práva veřejného“ poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným s. ř. s. a za podmínek stanovených s. ř.s. nebo zvláštním zákonem. Subjektivním právem je právní možnost (reps. míra možnosti) subjektu chovat se určitým způsobem, tj. možnost vyjádřená a zaručená objektivním právem, a tedy chráněná zvláštním způsobem stanoveným v právních normách. Jde li o subjektivní právo veřejné, je to tedy taková možnost vyjádřená a zaručená normami náležejícími do oblasti práva veřejného. Ve smyslu této obecné zásady je nutno vykládat všechnu působnost správních soudů (návrh na přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci ve věci soukromoprávní, má být odmítnut - §46 odst. 2 a ust§ 68 písm. b) s. ř. s.¹⁰⁸

Ve správním soudnictví rozhodují správní soudy v dalších věcech, v nichž tak stanoví soudní řád správní. Dle ustanovení § 4 s. ř. s. tak rozhodnutí o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 – 78 s. ř. s.). V případě rozhodování o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nejprve rozhodnutí úřadu práce a následně rozhodnutí odvolacího orgánu (MPSV) by tedy pravděpodobně přicházelo v úvahu podřadit pod právě tuto pravomoc správního soudu rozhodovat o žalobě proti daným rozhodnutím, která byla vydána ve věcech mzdových nároků zaměstnanců. S tímto přístupem jistě souvisí i vymezení

¹⁰⁸ Viz. Hendrych D. a kolektiv, Správní právo, obecná část, 8. vydání, C. H. BECK, Praha, 2012, s. 522

toho, který správní orgán bude v daném řízení o žalobě v postavení žalovaného. Účastníkem řízení jsou navrhovatel (žalobce) a ten, o němž zákon stanoví, že je odpůrcem (žalovaným) popř. ti, o nichž to stanoví s. ř. s. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, popř. správní orgán, na nějž působnost přešla (§69 s. ř. s.).¹⁰⁹

Z uvedeného je tedy na první pohled zřejmé, že žalovaným v případě podané žaloby (řízení před správním soudem je možné zahájit pouze na návrh) bude správní orgán, který rozhodl o odvolání proti rozhodnutí, tedy Ministerstvo práce a sociálních věcí, a to z toho důvodu, že návrh, kterým se domáhá osoba ochrany ve správním soudnictví lze podat až po té, co byly vyčerpány řádné opravné prostředky, připouští li je zvláštní zákon (srov. ust. § 5 s. ř. s.)

S tím také souvisí otázka osob zúčastněných na řízení dle ustanovení § 34 s. ř. s., a zda by bylo možno například zaměstnavatele v platební neschopnosti vyhodnotit jako osobu zúčastněnou na řízení, neboť bude zcela jistě osobou, která může být např. zrušením rozhodnutí přímo dotčena na svých právech. Takový případ by se asi mohl hypoteticky vyskytnout, pokud by byl žadateli přiznán mzdový nárok z minimální mzdy, toto rozhodnutí následně i potvrzeno odvolacím orgánem a na základě soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu by soud dospěl k závěru, že nemělo být vypláceno z minimální mzdy, ale například ze mzdového nároku uplatněného žadatelem. Zde lze dovést zásah do majetkové sféry zaměstnavatele, po němž by v důsledku zrušení rozhodnutí a případném následném vydání nového byly uplatňovány vyšší mzdové nároky, které byly úřadem práce prostřednictvím krajské pobočky vyplaceny.

Obecnou žalobou ve správním soudnictví dle ustanovení § 65 s. ř. s. se může ten, kdo tvrdí, že byl nezákonným rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých veřejných hmotných subjektivních právech (§ 2 s. ř. s.) přímo, anebo v důsledku porušení takových svých práv (zpravidla procesních) v předcházejícím řízení domáhat se zrušení rozhodnutí nebo vyslovení jeho nicotnosti.¹¹⁰

Pro přezkum rozhodnutí vydaných správními orgány ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele je také nutno zmínit tu skutečnost, že řízení před krajským soudem o žalobě dle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., je řízením v tzv. plné jurisdikci. Znamená to mimo jiné to, že krajský soud má běžně řešit – logicky stěžejí jinak, než prováděním důkazů, je li to potřeba – skutkové otázky, jež byly zkoumány ve správním řízení,

¹⁰⁹ Viz. Hendrych D. a kolektiv, Správní právo, obecná část, 8. vydání, C. H. BECK, Praha, 2012, s. 528

¹¹⁰ Viz. Hendrych D. a kolektiv, Správní právo, obecná část, 8. vydání, C. H. BECK, Praha, r 2012, s. 537

jehož výsledek, tedy žalobou napadené správní rozhodnutí přezkoumává. Dokazování před soudem se má zásadně omezit na prověření toho, zda skutkové závěry ze správního řízení obstojí.¹¹¹

Pokusím li se tedy zásadu plné jurisdikce správních soudů provázat s přezkumem rozhodnutí správního orgánu o mzdových nárocích zaměstnanců lze říci, že bude velmi zajímavé, jak se soudy do budoucna postaví k situaci, kdy by byl přiznán mzdový nárok z minimální mzdy (nespolupracoval zaměstnavatel nebo insolvenční správce), úřad práce tedy neměl v době své rozhodování žádnou jinou zákonnou možnost než rozhodnout z minimální mzdy, a to za situace, kdy dodržel zásadu materiální pravdy a zjistil skutkový stav, o němž neměl v době vydání svého rozhodnutí důvodné pochybnosti. Taktéž v případě, že bylo podáno odvolání a rozhodnutí úřadu práce ve věci by bylo potvrzeno nadřízeným orgánem, opět za situace, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, nebyly potvrzeny mzdové nároky, nespolutracoval zaměstnavatel či insolvenční správce. A pak následně bude podána žaloba ke správnímu soudu. A situace se změní, insolvenční správce bude mít k dispozici účetní podklady, bude moci potvrdit mzdové nároky, ty také například žalobci potvrdí a ten to přiloží jako důkaz ke své žalobě a bude žádat zrušení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí a také zrušení rozhodnutí úřadu práce, neboť se bude dovolávat nového důkazu a tedy potvrzených mzdových nároků. V této situace se ale domnívám, že nebude možno, aby správní soudy nahrazovaly činnost správních orgánů a v dané věci rozhodly o povinnosti přiznat mzdový nárok. Stejně tak lze dovodit, že skutkový stav, který by tímto dodatečně doloženým potvrzením o mzdových nárocích, byl zcela jiným skutkovým stavem, než který zde byl v době vydání rozhodnutí prvoinstančního orgánu a následně i MPSV, tedy správní orgány rozhodovaly za jiného skutkového stavu než by se tak dělo v řízení před správním soudem. Je tedy otázkou, jak v praxi bude k takto specifickým situacím ze strany správních soudů přistoupeno. V tomto směru si žádný vývoj netroufám odhadovat. Ale naopak mě to vede zase k přesvědčení, že přezkum správních rozhodnutí ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele dle soudního řádu správního není pro danou problematiku zcela ideálním řešením.

V této souvislosti se mi jeví také jako vhodné odkázat na odůvodnění z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. září 2015 sp. zn. 2 As 114/2015- 36, kde je uvedeno mimo jiné toto: „Krajský soud dále upozornil, že ačkoliv je žalobce oprávněn ve správním soudnictví uplatnit v žalobě i ty důvody, které neuplatnil ve správním řízení, ač tak učinit

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 114/2015-36 ze dne 24. září 2015

mohl, nejsou správní soudy třetí instancí ve správním řízení. V tomto smyslu upozornil na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozhodnutí ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „ právní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení“ a že soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako odvolací řízení v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní“.

I s poukazem na výše citované se mi jeví, že by přezkum zákonnosti rozhodnutí správních orgánů měl být zaměřen na jednak dodržení procesních předpisů, dodržení zákonnosti, co se týče správnosti vyhodnocení skutkového stavu a dovození správných právních závěrů na tento skutkový stav, ale neměl by následný soudní přezkum rozhodnutí vést k rušení správních rozhodnutí v případech, kdy by se v průběhu řízení o žalobě objevily nové skutečnosti nebo důkazy, například proto, že „najednou“ začal spolupracovat zaměstnavatel či insovlvenční správce získal účetní podklady a mohl mzdové nároky zaměstnanců potvrdit, ačkoliv v době řízení před správními orgány tyto podklady neměl a správní orgány tak rozhodovaly na základě jiných skutkových okolností a dle nich pak dovozovaly právní závěry pro svá rozhodnutí.

Z procesního hlediska a nastalé změně příslušnosti soudů, bude nutno se v praxi vypořádat se žalobami, které již podány byly a jsou na základě těchto žalob vedena soudní řízení u civilních soudů dle části páté o. s. ř. Pravděpodobně, bude postup civilních soudů následovat postup, který již zvolil Okresní soud v Liberci v Usnesení 12 C 306/2016-72 ze dne 12. ledna 2018. Soud s ohledem na Usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 44/2017-7 zrušil již nařízené jednání ve věci rozhodnutí o uspokojení mzdových nároků a postupoval dle ustanovení § 104 b zákona č.99/1963 Sb., občanský soudní řád, a řízení o žalobě usnesením zastavil. Dle daného ustanovení náleží li věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje podle zvláštního zákona ve věci správního soudnictví, soud řízení zastaví. V usnesení o zastavení řízení musí být navrhovatel rovněž poučen o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. Soud v daném usnesení také poukazuje na § 72 odst. 3 soudního řádu správního, dle kterého jestliže soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil, protože šlo o věc, v němž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může ten, kdo takovou žalobu v občanském soudním řízení podal, podat u věcně a místě příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. V takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení. V takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.

Podle § 72 odst. 4 s. ř. s. zmeškání lhůty nelze prominout. Dané ustanovení § 72 odst. 3 soudního řádu správního tedy zakotvuje fikci podání žaloby pro specifické případy a stanoví tak lhůtu k podání žaloby odchylně od lhůty obecné.

Pro problematiku uspokojování mzdových nároků zaměstnanců dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a přezkum rozhodnutí správních orgánů v této věci je tedy zjevně velmi zásadní a důležité vyhodnotit, zda právo žadatele o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců, které uplatňuje vůči správnímu orgánu, tedy úřadu práce má (nebo by mělo mít) charakter veřejného hmotného subjektivního práva. S ohledem na již výše zmíněné se domnívám, že charakter mzdového nároku vyplývá ze soukromoprávních vztahů, je správním orgánem v mezích jeho zákonné pravomoci ve věcech soukromoprávních, a proto bych se přikláběla k závěru, že mzdový nárok není veřejným subjektivním právem žadatele, ale že zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele dává žadatelům možnost domoci se určitého práva (práva na mzdu), které je odvislé od soukromoprávních vztahů. Nebýt vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem a výkonu závislé práce pro zaměstnavatele, žádné právo vůči úřadu práce na uspokojení tohoto mzdového nároku by žadatel nemohlo ani být přiznáno.

Je jistě známo, že pro tradiční nauku právní představuje dělení práva na veřejné a soukromé jeden ze základních axiomů. Přes veškerou kritiku tohoto právního dualismu nebylo dělení na právo veřejné a soukromé popřeno a vyvráceno. Kritika dělení spolu se současným pojetím práva však měla vliv na to, že hranice mezi právem veřejným a soukromým se dnes neposuzuje příliš ostře, rozdíly mezi oběma oblastmi práva se neabsolutizují.¹¹²

Tato citovaná pasáž z odborné literatury se mi v souvislosti s uspokojováním mzdových nároků zaměstnanců a přezkumu rozhodnutí správními nebo civilními soudy jeví jako velmi příznačná pro ilustraci, že ne vždy je možné nalézt ostré hranice a zařadit tedy například právě úpravu uspokojování mzdových nároků zaměstnanců pouze do oblasti práva veřejného nebo jen do práva soukromého. Mně osobně se právě v úpravě uspokojování mzdových nároků zaměstnanců jeví přesahy této úpravy do obou oblastí práva. Tedy práva veřejného, neboť úřad práce a dále pak také Ministerstvo práce a sociálních věcí o dané problematice rozhoduje z pozice vrchnostenské, zda mzdový nárok přizná či nikoliv a v jaké výši. Při své činnosti a rozhodování jsou správní orgány vázány právními předpisy a také obecnou klauzulí, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených

¹¹² Viz. Hendrych D. a kolektiv, Správní právo, obecná část, 8. vydání, C. H. BECK, Praha, r 2012, s. 21

zákonem. Naproti tomu, rozhodují o tom, zda zaměstnanci vzniklo právo na mzdu nebo odměnu za práci, na které má zaměstnanec právo za vykonanou práci. Podmínkou takového nároku však je skutečnost, že žadatel uzavřel určitý soukromoprávní vztah, tedy došlo na základě smluvní volnosti dvou subjektů soukromého práva k uzavření pracovního poměru či dohody o provedení práce a následně nebylo toto právo tímto soukromým subjektem zaměstnanci uspokojeno. K úpravě uspokojování mzdových nároků zaměstnanců by tak dle mého mělo být přistupováno jako k části právního řádu, která nemá zcela jednoznačně veřejnoprávní nebo soukromoprávní povahu, ale naopak dochází při uspokojování mzdových nároků zaměstnanců k značnému prolínání práva veřejného a soukromého, a to k prolínání značnému, jak vyplynulo z výše popsaného.

Jako doplnění k rozlišování práva veřejného a soukromého lze uvést z odborné literatury toto: „S trochou zjednodušení lze říci, že veškeré právo slouží k ochraně lidských zájmů a v nich potom právní teorie hledala kritérium pro systematické uspořádání práva. Byly potom odlišeny dvě základní skupiny, které určují chování lidí jako určité osobnosti, individua (soukromé právo) a ty, které charakterizují chování subjektu jako společenského („státního“) tvora, člena skupiny, společností, tříd (právo veřejné). Moderní teorie práva tento rozdíl obecně přijímá a za právo soukromé bývá považována ta část právního řádu, která obsahuje ustanovení, která mají svůj základ přímo v osobních nebo majetkových právech. Práve veřejným neboli „práve státním“ v nejširším slova významu se nazývá ta část ustanovení právního řádu, na jejichž normách má zájem společnost jako celek a téměř všichni jednotlivci jako členové společnosti.“¹¹³

Budu li tedy uvažovat o tom, zda uspokojení mzdového nároku zaměstnance zaměstnavatele je v první řadě zájem jednotlivce nebo je to zájem společnosti na tom, aby jednotlivci jako členové skupiny nebyli bez určitého příjmu? Zde se již, ale dostávám do kategorie spíše filozofické než právní. Lze však říci, že obecné povědomí společnosti o přínosu zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele není jako zájem společnosti vnímáno, je spíše hodnoceno negativně, ale troufnu si říci, že pouze do té doby, než by se takový zaměstnanec dostal do situace, kdy on sám by „dobrodiní“ zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatel rád a naplno využil a domohl se tak případného uspokojení svých mzdových nároků s mnohem větší pravděpodobností než cestou přihlášky v insolvenčním řízení a také mnohem rychleji plněním od úřadu práce.

¹¹³ Viz. Harvánek J. a kolektiv autorů, Teorie práva, Masarykova Univerzita, Brno 2000, s. 280

6.3.4. Výplata mzdového nároku jako zájem státu

Vrátím - li se zpět k rozhodnutí zvláštního senátu a povaze mzdového nároku, tak tento ve svém odůvodnění dále uvádí mimo jiné toto: „Úřad práce nerozhoduje spor mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o vyplacení sporné mzdy. Rozhoduje o vyplacení mzdových nároků z veřejných prostředků. Nebrání 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.“

Na tuto pasáž odůvodnění bych také ráda reagovala. Uznávám, že úřad práce není v pozici soudu a nerozhoduje spor, není však pravdou, že by úřad práce při rozhodování o uspokojení mzdových nároků neřešil problematiku pracovního práva jednotlivce. Z veřejných prostředků jsou vypláceny finanční částky, které mají zaměstnanci nahradit jeho mzdu, kterou mu jeho zaměstnavatel v rozporu se svou zákonnou povinností nevyplatil, a právo zaměstnance na mzdu v určité výši nebylo tedy zaměstnavatelem uspokojeno. Tedy zaměstnavatel neplnil, ačkoliv plnit měl. Jak plyne již z předchozích řádek, při posuzování a rozhodování žádostí o uspokojení mzdových nároků je nutná znalost pracovního práva a samozřejmě také například zákonné úpravy skončení pracovních poměrů, nároku na odstupné, které je mzdovým nárokem nebo i náhrady mzdy při okamžitém zrušení pracovního poměru, která je také mzdovým nárokem dle zákona č.118/2000Sb., v platném znění. V případě rozdílných a protichůdných podkladů a tvrzení mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem například nejen o způsobu skončení pracovního poměru, ale třeba tvrzení proti tvrzení, že mzda byla nebo nebyla vyplacena, bude správní orgán povinen vyhodnotit vše, co vyšlo v řízení najevo, jednotlivě i v souhrnu a učinit si tak úsudek o předběžné otázce, například, kdy byl skončen pracovní poměr, ke kterému datu či zda dle zákona náleží tomuto zaměstnanci odstupné. Opět se tedy bude v meritu věci zabývat tím, zda pracovní poměr trval, jako dobu a zda z tohoto pracovního poměru vzniklo právo na mzdu a případně také na odstupné a v jaké výši. Tedy bude ve své podstatě nucen zabývat se nároky vyplývajícími ze soukromoprávních vztahů, a to i přesto, že bude z pozice orgánu veřejné moci autoritativně o těchto nárocích rozhodovat. Rozhodnutí mohou být adresáti vnímána i dosti negativně, a to zejména v situaci, kdy je správní orgán nucen dle zákona č. 118/2000 Sb., přiznat mzdový nárok pouze z minimální mzdy.

Je tedy dle mého soudu námětem pro širší odbornou diskuzi, zda okamžikem, kdy je mzda nevyplacena zaměstnanci zaměstnavatelem v insolvenční a je o tuto mzdu následně žádáno dle zákona č. 118/2000 Sb, a dojde-li k přiznání nebo rozhodnutí o mzdovém nároku

zaměstnanců úřadem práce, zda ztrácí tato mzda, odměna za práci povahu soukromoprávního nároku a tímto okamžikem se stane nárokem veřejnoprávním. S ohledem na mnou popsané bych se klonila ke skutečnosti, že mzdový nárok jako takový si svou soukromoprávní povahu zachovává, neboť vznikl ze smluvních vztahů uzavíraných na poli soukromého práva. Jistě nelze předpokládat, že by byl uspokojen i žadatel, který by byl u zaměstnavatele tzv. „na černo“ a přišel si žádat o své veřejnoprávní mzdové nároky, když by tento jeho zaměstnavatel, který navíc porušuje právní řád, byl v insolvenční. Stejně jako nelze předpokládat, že by byl uspokojen žadatel, který do žádosti uvede mzdu v hrubé výši odpovídající minimální mzdě a bude se dožadovat svého nároku ve výši mnohem vyšší, neboť dostával od zaměstnavatele určitou sumu „na ruku“. Pro vyplácený mzdový nárok by dle mého soudu mělo být postaveno především najisto, že pracovněprávní vztah mezi dvěma subjekty vznikl, docházelo k výkonu závislé práce na základě smluvního ujednání způsobem souladným se zákonem a od toho se následně odvíjí i daný mzdový nárok zaměstnance, který si může uplatňovat vůči státu, potažmo správnímu orgánu, jemuž je na daném úseku svěřena věcná příslušnost k rozhodování. Zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele je jistě prostředek, který má poskytnout zaměstnanci jisté dobrodělí, tak jak to uvádí ve svém rozhodnutí zvláštní senát. Toto je nutno chápat i v kontextu toho, že pokud by daný zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele nenabyl platnosti a účinnosti, bylo by pro zaměstnance velmi zdouhavé a v konečném důsledku i velmi nepravděpodobné, že by se přihlášením své pohledávky do insolvenčního řízení domohl určitých finančních prostředků na své nevyplacené mzdy, neboť často se v majetkové podstatě nenachází nebo nemusí nacházet takový obnos, aby právo zaměstnance na mzdu za vykonanou práci bylo uspokojeno přímo v insolvenčním řízení vedeném se zaměstnavatelem. Proto speciální zákon i s ohledem na právní předpisy EU zakotvil a stanovil způsob, jakým se má poskytovat těmto zaměstnancům ochrana.

Je zřejmé, že bude nutno vyčkat, jak se dále vyvine judikatorní praxe soudů ve správním soudnictví v této věci a nakolik se dané usnesení zvláštního senátu promítne do aplikační praxe a rozhodování správních orgánů v prvním a druhém stupni.

6.3.5. Mzdový nárok a exekuční srážky po rozhodnutí zvláštního senátu

V tuto chvíli lze asi předpokládat, že odklon od mzdového nároku, který byl chápán jako soukromoprávní nárok a jako s takovým se pracovalo i z hlediska provádění exekucí

a exekučních srážek dle § 299 o. s. ř. v případě rozhodování o uspokojení mzdového nároku zaměstnance, by do budoucna mohl působit značné výkladové komplikace právě při provádění exekučních srážek v rámci rozhodování o žádosti o uspokojení mzdových nároků.

Je obecně známo, že dle ustanovení § 146 zákoníku práce smějí být zaměstnavatelem provedeny srážky ze mzdy jen v případech stanovených zákoníkem práce nebo zvláštním zákonem, na základě dohody o srážkách ze mzdy nebo k uspokojení závazků zaměstnance a k úhradě členských příspěvků zaměstnance, který je členem odborové organizace. Dle ustanovení § 147 odst. 2 zákoníku práce výkon rozhodnutí (exekuce) nařízených nebo vedených soudem, soudním exekutorem, správcem daně, orgánem správního úřadu, jiného státního orgánu nebo orgánu územního samosprávného celku se řídí zvláštním právním předpisem. Toto ustanovení zákoníku práce tedy výslovně odkazuje na občanský soudní řád.

Dle ustanovení § 299 o. s. ř. se ustanovení o výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy použijí i na výkon rozhodnutí srážkami z platu, z odměny z dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce, z odměny za pracovní nebo služební pohotovost, z odměny členů zastupitelstva územních samosprávných celků a dávek státní sociální podpory a pěstounské péče, které nejsou vyplaceny jednorázově. Srážky se dále provádějí z příjmů, které povinnému nahrazují odměnu za práci nebo jsou poskytovány vedle ní, jimiž jsou náhrada mzdy nebo platu dle písmena a) a odstupné, popřípadě plnění poskytnutá v souvislosti se skončením zaměstnání.

Jako velmi komplikované se tedy nyní může jevit právě přehodnocení mzdových nároků zvláštní senátem jako „dávky“ případně jako mzdového nároku s veřejnoprávní povahou právě ve vztahu k exekucím a nařízenému výkonu rozhodnutí, který by měl být prováděn srážkami ze mzdy postupem dle občanského soudního řádu. Z citovaného ustanovení § 299 o. s. ř. je zřejmé, že mzdové nároky dle zákona č. 118/2000 Sb, zde nejsou explicitně uvedeny, stejně tak jako zde není explicitně uvedena tzv. kompenzace vyplácená dle zákona o zaměstnanosti a z níž tedy není možné provádět exekuční srážky. Jak se vyvine rozhodovací praxe soudů v tomto směru, bude jistě velmi zajímavé, protože jak uvádí § 299 o. s. ř. lze provádět srážky ze mzdy, ale také příjmů, které povinnému nahrazují odměny za práci, kde tedy zákon obsahuje výčet příjmů, které takovou povahu mají. Je ale nutno poznamenat, že mzdový nárok, který žadatel vůči úřadu práce uplatňuje, se může skládat nejen z hrubé mzdy za daný měsíc, ze které by zaměstnavatel byl oprávněn provést srážky ze mzdy postupem souladným se zákoníkem práce a občanským soudním řádem, ale může se zároveň skládat z náhrady mzdy ve výši dvojnásobku průměrné mzdy, či odstupného, která je mzdovým nárokem dle zákona č. 118/2000 Sb. Tedy uplatňovaný mzdový nárok se skládá

z příjmu, které jsou upraveny v ustanovení § 299 o. s. ř. a z nichž je možno tedy provádět srážky ze mzdy. Je tedy nutno do důsledku domyslet situaci, kdy by nebylo možno s ohledem na veřejnoprávní povahu mzdového nároku takové exekuční srážky provádět. Takový přístup by dle mého soudu byl nesprávný a zkracující věřitele, v jejichž prospěch byl výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy či jiných obdobných příjmů nařízen.

Osobně se domnívám, že v případě insolvence zaměstnavatele a provádění srážek a odvodů z přiznaného mzdového nároku se úřad práce staví lidově řečeno jakoby do pozice zaměstnavatele, neboť i úřad práce provádí platby na sociální a zdravotní pojištění, je oprávněn a povinen tyto srážky provést a stejně tak by měl být oprávněn a povinen v souladu se zákonem provést srážky z příjmu, který bude vlastně danému žadateli de facto nahrazovat jeho mzdu, a to právě díky sociální a ochranné funkci speciálního zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. I tyto skutečnosti mě vedou k tomu, že ačkoliv je rozhodováno z pozice vrchnostenské moci, tak mzdové nároky dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele mají a měly by mít zachování soukromoprávní povahu. V případě, přezkoumávání rozhodnutí úřadu práce a následně i rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí bude jistě nutno zkoumat, zda srážky z příjmu mohly a měly být provedeny a v jaké výši. Pokud by mělo dojít k ustálení judikatury na veřejnoprávní povaze mzdového nároku dle zákona č. 118/2000 Sb., bylo by dle mého také nutno legislativně upravit, jakým způsobem mají a mohou být prováděny srážky v případě nařízeného soudního výkonu rozhodnutí, tedy v případě, že je žadatel o uspokojení mzdového nároku také povinným v exekučním řízení. Do této chvíle bylo při uspokojování mzdových nároků zaměstnanců v případě žadatelů, proti kterým je nařízen výkon rozhodnutí postupováno v souladu s výše uvedeným postupem dle občanského soudního řádu.

Změna této praxe by jistě také mohla způsobit určitou nerovnováhu v této oblasti a při provádění srážek z různých příjmů úřadem práce. Bylo by asi velmi nelogické, aby žadateli o uspokojení mzdového nároku dle o. s. ř. mohla být provedena srážka z podpory v nezaměstnanosti (pokud by byl zároveň uchazečem o zaměstnání), ale v rámci řízení o uspokojení mzdového nároku zaměstnance by sráženo být nemohlo, a tak by byla žadateli vyplacena čistá mzda, která by nebyla ponížena o exekuční srážky. Takovýto přístup se mi nejeví jako žádoucí, neboť se domnívám, že právní řád by měl působit v celkovém souhrnu jako komplex vzájemně se doplňujících norem a neměly by vznikat takové rozdíly, že u jedné fyzické osoby, která je zároveň uchazečem o zaměstnání a žadatelem o uspokojení mzdového nároku bude z jednoho příjmu možno srážet exekuční srážky (podpora v nezaměstnanosti) a z jiného toto srážení nebude možné (mzdový nárok přiznaný dle zákona č. 118/2000 Sb).

Přiznává li občanský soudní řád podpoře v nezaměstnanosti povahu příjmu, který nahrazuje odměnu za práci, domnívám se, že v případě příjmu zaměstnance, který obdrží od úřadu práce (státu) na základě zákona č. 118/2000 Sb., víceméně také má povahu příjmu, který nahrazuje odměnu za práci. Tuto povahu samozřejmě nezískává automaticky, ale v důsledku předcházejících právních skutečností, které vedou k tomu, že je možno aplikovat zákon č.118/2000 Sb. Tedy musí být se zaměstnavatelem, o jehož zaměstnance se jedná, zahájeno insolvenční řízení, tedy podán insolvenční návrh na daného zaměstnavatele, který pak způsobí aplikaci právní domněnky, že se jedná o zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti. Až tedy v této situaci přichází v úvahu možnost, že bude li podána žádost o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců, budou v případě naplnění podmínek zákona č.118/2000 Sb, vyplaceny žadateli určité finanční prostředky, které by měly „uspokojit“ jeho právo na mzdu, které neuspokojil zaměstnavatel v platební neschopnosti. Naznačená problematika otázky provádění exekučních srážek nebude jistě jen okrajovou záležitostí, neboť právě například situace, kdy žadatel o uspokojení mzdového nároku je zároveň povinným k hrazení dluhu na výživném a měly by být z tohoto důvodu prováděny exekuční srážky, jsou dosti časté. Postup, kdy by žadateli byl vyplacen čistý mzdový nárok a nebyla zohledněna třeba přednostní pohledávka na výživném a nebyla by z tohoto důvodu provedena srážka ve prospěch oprávněného, tak takový postup by jistě zakládal určitou nerovnost a v konečném důsledku by bylo zkráceno i právo dítěte na výživné z příjmu, který by připadal celý žadateli. O dobrovolnosti plnění například této vyživovací povinnosti žadateli si troufnu velmi pochybovat, neboť v případech, kdy je již plnění vyživovací povinnosti vymáháno cestou exekuce je zřejmé, že povinný tuto svou povinnost dobrovolně neplnil.

Pořadí srážek ze mzdy je upraveno v ustanovení § 149 zákoníku práce. Zaměstnavatel ani zaměstnanec nemohou svým rozhodnutím ovlivnit, v jakém pořadí a v čí prospěch přednostně budou srážky ze mzdy prováděny. Pořadí srážek ze mzdy stanoví zákoník práce, pro exekuční srážky občanský soudní řád.¹¹⁴

Výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy podle občanského soudního řádu podléhá mzda (§277 o. s. ř.) a další plnění, která jsou uvedena v ustanovení § 299 o. s. ř. Z pracovněprávních pohledávek zaměstnance vůči zaměstnavateli jde o plat, odměnu z dohody o pracovní činnosti, odměnu za pracovní pohotovost, náhradu mzdy nebo platu a odstupné. Srážky ze mzdy a z dalších plnění se provádějí z tzv. „čisté mzdy.“¹¹⁵

¹¹⁴ Viz. Bělina, Drápal a kol., Velké komentáře, Zákoník práce, Bělina, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 759

¹¹⁵ Viz. Bělina, Drápal a kol., Velké komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. BECK, Praha, 2015, s. 761

Citované poukazuje na skutečnost, že mzda a jí obdobné příjmy uvedené § 299 o. s.ř. mají občanským soudním řádem přiznánu povahu pracovněprávní pohledávky, z níž je umožněno provádět exekuční srážky. Lze tedy dovodit, že mzdový nárok, který je uspokojován úřadem práce na základě žádosti dle zákona č. 118/2000 Sb., je víceméně také pracovněprávní pohledávkou. Je však zřejmé, že jako takový není explicitně v ustanovení § 229 o. s. ř. uveden., byť je zde uvedeno výslovně odstupné a také náhrada mzdy, které se váže k okamžitému zrušení pracovního poměru.

Domnívám se, že nejčastější případy, kdy byly podávány žaloby na soud a žádáno přezkoumávání rozhodnutí správního orgánu, tedy úřadu práce, potažmo potvrzující rozhodnutí o odvolání vydané nadřízeným správním orgánem, byly v situaci, kdy žadatelům byl vyplácen mzdový nárok z částky odpovídající minimální mzdě dle ustanovení § 9 odst. 1 nebo 4 zákona č.118/2000 Sb. V tomto směru je samozřejmě nutné zmínit, že bude jistě velmi zajímavé, jak se správní soudy postaví k přezkoumávání prokazované výše mzdových nároků zaměstnancem a zaměstnavatelem v situaci, kdy nebude v řízení před správním orgánem možno výši mzdového nároku ze strany zaměstnance prokázat, zaměstnavatel nebude spolupracovat a bude přiznáván mzdový nárok z minimální mzdy. Je totiž velmi nesprávné se domnívat, že k přiznání mzdového nároku z minimální mzdy přistupuje úřad práce jakkoliv bezdůvodně. Takový výklad by byl naprosto mylný. Bohužel v praxi se mohou vyskytnout situace, kdy žadatel tvrdí, že měl stanovenou mzdu např. 15 tis, není schopen toto doložit, nemá mzdu sjednanu v pracovní smlouvě, nemá k dispozici mzdový výměr, nepřiloží k žádosti ani žádné výplatní pásky a na výzvu úřadu práce nereaguje ani zaměstnavatel případně ani insolvenční správce. V této situace nelze tedy očekávat, že by bylo možno přiznat mzdový nárok v požadované výši, takový přístup by byl naprosto v rozporu se zásadou legality a porušením právních předpisů ze strany správního orgánu. Je tedy zřejmé, že pokud nemá vlastně úřad práce k dispozici žádný důkazní materiál, ze kterého by bylo možno dovodit prokázanou výši mzdového nároku, bude v těchto situacích i soudní přezkum takového rozhodnutí úřadu práce asi pravděpodobně více zaměřen na dodržení procesních ustanovení správního řádu upravujících správní řízení a dodržení povinností úřadem práce, které jsou mu uloženy právní úpravou zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

V praxi mohou nastat pro žadatele nepříznivé situace v souvislosti s rozhodováním v těch případech, kdy zaměstnavatel mzdové nároky nepotvrdí a zaměstnanec bude povinen prokazovat něco, co vlastně neexistuje. Nebude disponovat výplatními páskami, výpisem z účtu a bude možno leda tak prokázat, že „něco“ nepřišlo, ale jak dospět k závěru, že mzda

v konkrétní výši nebyla vyplacena, nespolupracuje li zaměstnavatel. Jsou v praxi i případy, kdy zaměstnanci zaměstnavatel vyplatí na příjmový doklad či tzv. „na ruku“. Ve vztahu k odstranění pochybností pro vydání rozhodnutí je však při rozhodování o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců úřad práce odkázán na součinnost stran. Splní li tak úřad práce své povinnosti zakotvené v ustanovení § 7 zákona č. 118/2000 Sb, vyzve tedy zaměstnavatele, aby předložil nejpozději do sedmi dnů od doručení výzvy písemný seznam dlužných mzdových nároků všech svých zaměstnanců, následně bude tedy již záležet na tom, zda zaměstnavatel mzdové nároky vykáže, v jaké výši, případně nakolik bude zaměstnanec své uplatňované mzdové nároky schopen prokázat. Budu li parafrázovat odůvodnění Nejvyššího správního soudu, který označil uspokojování mzdových nároku jako „dobrodiní“ státu, tak lze s ohledem na velmi důležitou roli součinnosti zaměstnavatele říci, že toto dobrodiní státu je do jisté míry provázáno také s ochotou zaměstnavatele spolupracovat s úřadem práce a vykázat na základě svých účetních dokladů mzdové nároky zaměstnanců a jejich výši. V případě, že prohlášením konkurzu by přešla tato povinnost na insolvenční správce, zde je pak riziko, že zaměstnavatel neposkytne ustanovenému insolvenčnímu správci doklady z účetnictví a ten nebude následně moci vinou zaměstnavatele povinnost uloženou zákonem č. 118/2000 Sb, vůči úřadu práce splnit. Na kolik bude v rámci soudního přezkumu rozhodnutí úřadu práce přezkoumáváno i například plnění povinnosti zaměstnavatele poskytnout součinnost úřadu práce je v tuto chvíli pouze teoretickou otázkou. Z popsané úpravy je zřejmé, že právě součinnost ze strany zaměstnavatele či jeho nesoučinnost může následně vést k tomu, že je vydáno rozhodnutí o přiznání z minimální mzdy, které bude pak žalováno na soudu. V jakém postavení by byl v daném případě zaměstnavatel, který nesplnil svou povinnost na výzvu úřadu práce, jehož rozhodnutí je pak podrobenou soudnímu přezkumu ve správním soudnictví nelze asi v tuto chvíli odpovědět. Protože pokud bude do budoucna přezkum daných rozhodnutí prováděn dle soudního správního řádu, v postavení žalovaného bude úřad práce, potažmo druhoinstanční orgán, tedy MPSV a zaměstnavatel nebude moci být přizván ani jako účastník řízení a přizván rozhodnutím soudu jako dle o. s. ř.

I v kontextu této povinnosti zakotvené v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č.118/2000 Sb., kde je zaměstnavatel vyzýván k předložení písemného seznamu dlužných mzdových nároků zaměstnanců mě to vede k tomu, že mzdové nároky nemohou mít jako takové veřejnoprávní povahu či být dávkou. Úřad práce zde po podání žádosti byť prvním žadatelem vyzývá zaměstnavatele, aby sdělil výši mzdových nároků svých zaměstnanců, pokud tento zaměstnavatel dostojí své povinnosti a vykáže dlužné mzdové nároky, jejichž výše je totožná s výší uplatňovanou zaměstnancem, úřad práce ani nevydává rozhodnutí, ale pouze oznamuje

formou „Oznámení“ uspokojení mzdových nároků. Z tohoto je zřejmé, že v dané věci správní orgán rozhoduje, byť v tomto případě rozhodnutím „sui generis“ o dluhu a pohledávce, která vznikla mezi dvěma soukromoprávními subjekty. A úřad práce jakožto správní orgán v případě prokázané výše tohoto mzdového nároku plní dluh zaměstnavatele vůči jeho zaměstnanci v dané prokázané výši. Rozhoduje tedy o příjmu a jeho výši, který vznikl v pracovněprávním vztahu, a jenž zaměstnavatel jako svůj dluh uznal, co do důvodu a výše. V případě uspokojení mzdových nároků zaměstnanců je následně zaměstnavatel informován o tom, že jeho zaměstnanci byli úřadem práce uspokojeni a v jaké výši. Zaměstnavatel však v daném řízení není v pozici účastníka správního řízení, není oprávněn podat opravný prostředek proti rozhodnutí o uspokojení mzdových nároků.

V případě exekučního příkazu byly prováděny exekuční srážky dle § 299 o. s. ř. a zbývající část mzdového nároku byla žadateli o uspokojení mzdového nároku vyplacena. V této souvislosti bude tedy asi nutno také zkoumat, zda žádost o mzdové nároky již okamžikem podání této žádosti mění mzdu a její výši na mzdový nárok s veřejnoprávní povahou či ke změně mzdy jako soukromoprávního nároku na mzdový nárok veřejnoprávní dojde až okamžikem rozhodnutí úřadu práce o jeho přiznání a v jaké konkrétní výši. Pokud bych měla přijmout stanovisko zvláštního senátu a ztotožnit se s výkladem mzdového nároku a jeho veřejnoprávní povahou, pak bych tento mzdový nárok jako veřejnoprávní hodnotila až okamžikem vydání rozhodnutí o přiznání určité výše mzdového nároku. A k tomuto mě vede například i úvahy, že do vydání rozhodnutí ve věci, může být žádost o uspokojení vzata zpět a nebude li daným správním orgán meritorně ve věci rozhodnuto z pozice vrchnostenské a z pozice státní moci, není zde důvod nárok žadatele zaměstnance vyplývající ze soukromého práva hodnotit jako veřejnoprávní.

Závěr

Mohu li se poukúsit zhodnotit právní úpravu uspokojování mzdových nároků zaměstnanců pohledem zaměstnance, jehož zaměstnavatel je v insolventci, tak si po několikaleté praxi v této oblasti a osobním kontaktu se zaměstnanci při zpracování daných žádostí troufnu říci, že zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele skutečně pomáhá lidem (zaměstnancům) v těžkých a vypjatých životních situacích, kdy jsou bez příjmu ze závislé činnosti. Je možno říci, že vcelku snadnou cestou se lze celkem i rychle dostat k nevyplaceným mzdám „jen“ podáním žádosti na úřadu práce. V případě naplnění zákonných podmínek pro aplikaci zákona č.118/2000 Sb., tak pak po podání žádosti na úřadu práce už žádné další úsilí zaměstnanec pro vymožení svého mzdového nároku vyvinout nemusí. Z tohoto lze tedy jednoznačně dovodit, že smysl a účel zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti je skutečně naplněn i v reálné praxi. Je tedy tím „dobrodiním“ státu.

I přestože lze jednoznačně hodnotit právní úpravu ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele pozitivně, shledávám v této úpravě po vlastních reálných zkušenostech s aplikací zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele určité aspekty, které bych osobně viděla jako návrhy de lege ferenda případně jako jakýsi impulz k širší odborné diskuzi na uvedené téma, neboť se domnívám, že uvedená problematika si s ohledem na svoji multidisciplinaritu zaslouží více pozornosti, a to nejen z důvodu možných rizik zneužití či obcházení zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

Jako velmi zásadní otázka při uspokojování mzdových nároků zaměstnanců se mi jeví problematika splatnosti odstupného ve vztahu k žádosti o uspokojení mzdových nároků zaměstnanců a to, zda je možno považovat dohodu o výplatě odstupného ve splátkách jako platně uzavřenou i v případě, že by odstupné mělo být plněno až po výplatním termínu v následujících měsících po skončení pracovního poměru. Jak ukazuje praxe, sjednání těchto dohod mezi zaměstnavateli a zaměstnanci o pozdější výplatě odstupného začínají být celkem časté. S ohledem na smysl a účel zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele jsem se snažila vyložit svůj právní názor v této věci s tím, že se domnívám, že pro účely zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele by neměla být dohoda o splátkách zohledňována, tj. nemělo by se k této dohodě o výplatě odstupného ve splátkách přihlížet stejně jako tomu je v případě vyplácení kompenzace úřadem práce a pro stanovení okamžiku splatnosti odstupného by se měl jako hraniční termín určení splatnosti

odstupného použít nejbližší výplatní termín. Dohoda o výplatě odstupného ve splátkách, ačkoliv je zákoníkem práce připuštěna, se mi jeví jako nevýhodná pro zaměstnance, kteří by následně chtěli uplatňovat toto odstupné jako mzdový nárok žádostí o uspokojení mzdových nároků. Pro oporu k tomuto výkladu jsem i jako srovnání využila zákon o zaměstnanosti, který dohodu o výplatě odstupného v pozdějším termínu než výplatním neumožňuje úřadu práce zohlednit, natož dohodu o splátkovém kalendáři na odstupné. V tomto směru bych tedy pro účely posouzení splatnosti odstupného uplatněného v žádosti o uspokojení mzdových nároků volila restriktivní výklad v případě dohod o výplatě odstupného ve splátkách, a to i z důvodu zachování jakési výkladové jednoty na poli jednoho správního orgánu. Tento můj výklad si dovolím navíc ještě podepřít skutečností, že v případě vyplacené kompenzace za odstupné dle zákona o zaměstnanosti je nutno v případě rozhodování o mzdovém nároku, jehož součástí je odstupné, zohlednit, případně před přiznáním mzdového nároku tuto poskytnou kompenzaci a odečíst ji od uplatňovaného mzdového nároku, jehož součástí bylo i odstupné. I z těchto důvodů se domnívám, že by splatnost odstupného a přístup k dohodě o pozdější výplatě odstupného měla být pro účely zákona o zaměstnanosti a zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele vyhodnocen naprosto stejným způsobem.

Jak další a zásadní námět k úpravě de lege ferenda se mi jeví, byť ne přímo novelizace zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ale zákona o zaměstnanosti, ve kterém je zakotvena povinnost agentury práce sjednat si pojištění proti úpadku, doložit generálnímu ředitelství Úřadu práce České republiky doklad o tomto pojištění a v případě nedoložení dokladu možnost uložit víceméně symbolickou pokutu za správní delikt této agentury. Ač je tato povinnost agentur práce zakotvena v jiném právním předpise, tak velmi úzce souvisí právě s úpravou uspokojování mzdových nároků zaměstnanců, kteří jsou zaměstnanci agentury práce. Vzhledem k tomu, že zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele by se nevztahoval na zaměstnance, kteří byli uspokojeni z plnění pojišťovny v případě insolvence zaměstnavatele, který je agenturou práce, považuji za velmi žádoucí, aby sankce pro agentury práce, které jsou jistě významným subjektem na trhu práce, v případě nesjednání pojištění pro případy úpadku byly citelné a donutily tyto agentury pojištění pro případ úpadku sjednat, aby nedocházelo k přenášení rizika ze soukromého podnikání na stát. A také k tomu, aby nesplněním zákonné povinnosti, která je určitému subjektu uložena, neznamenalo ve svém důsledku automatické plnění dle zákona č.118/2000 Sb. V případě, že by totiž žádná agentura tuto svou povinnost sjednat pojištění nesplnila, bylo by vždy nutno aplikovat na agenturní zaměstnance zákon

č.118/2000 Sb., a plnit tedy dle tohoto zákona. Vzhledem k tomu, že zákonodárce zakotvil negativní vymezení osobní působnosti zákona a vymežil situace, kdy se zákon na agenturní zaměstnance nevztahuje, se domnívám, že bylo záměrem zákonodárce, aby přednostně byli agenturní zaměstnanci uspokojováni z pojištění, které má povinnost si tato agentura sjednat.

Jako kontroverzní trochu považuji vyhodnocení mzdového nároku zaměstnance, který by neměl mít povahu soukromoprávního nároku, ale měl by být považován za „dávku“. Osobně se domnívám, že ačkoliv je rozhodováno o mzdovém nároku ve správním řízení a správním orgánem nelze mzdovému nároku, který je vyplácen úřadem práce dle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, povahu soukromoprávní upřít, neboť jádrem vzniku tohoto nároku je smluvní vztah uzavřený mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, a je to vlastně ve své podstatě odměna za vykonanou závislou práci. Neztotožňuji se tedy s pojetím mzdového nároku vypláceného úřadem práce jako dávky, neboť jak již bylo vysvětleno výše ze mzdového nároku jsou prováděny srážky a odvody tak, jako by se jednalo o mzdu zaměstnance a jako s takovou je i úřadem práce v případě procesu rozhodování a vyplácení mzdového nároku pracováno.

Příklon k přezkoumávání rozhodnutí o mzdových nárocích ve správním soudnictví samozřejmě akceptuji, ve svém důsledku ho lze hodnotit pro žadatele o uspokojení mzdových nároků jako jednodušší a přehlednější, neboť bude soudní přezkum prováděn vlastně na základě stejných pravidel jako proti správnímu rozhodnutí dle zákona o zaměstnanosti a žalovaným bude ne úřad práce jako prvoinstanční orgán, ale MPSV jako orgán, který rozhodl o odvolání proti rozhodnutí úřadu práce. Tudiž v těchto směrech je jistě možno nový trend soudního přezkumu hodnotit pozitivně a pro účastníka správního řízení také jako přehlednější, neboť bude žalovat konečné rozhodnutí ve věci uspokojení mzdových nároků, které vydalo MPSV.

V neposlední řadě bych ráda poukázala na skutečnost, že by bylo žádoucí, aby zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele či občanský soudní řád stanovením explicitního výčtu příjmů, ze kterých je možno provádět srážky ze mzdy a obdobných příjmů také upravil srážky ze mzdového nároku vypláceného úřadem práce v případě insolvence zaměstnavatele. Jak již bylo konstatováno, občanský soudní řád explicitně nestanoví možnost srážet ze mzdového nároku a nařízený výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy u zaměstnanců v současné době nebývá výjimkou, ba naopak, srážky z příjmu jsou celkem častým jevem. Vzhledem k tomu, že zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele neobsahuje vlastní úpravu procesu, je však otázkou, zda by do uvedeného zákona bylo možné novelizací včlenit ustanovení o tom, že z přiznaného

mzdového nároku lze provádět srážky dle o. s. ř. či zda by bylo vhodnější novelizovat ustanovení občanského soudního řádu a tento druh příjmu, tj. mzdový nárok vyplácený úřadem práce v případě insolventnosti zaměstnavatele tam výslovně zakotvit. V každém případě by explicitní legislativní zakotvení provádění exekučních srážek ze mzdového nároku vypláceného úřadem práce předešlo výkladovým problémům v této oblasti, a to zejména v kontextu nedávno vydaného usnesení zvláštního senátu.

Jak vidno, i přes veskrze pozitivní hodnocení dané právní úpravy jsem našla některé aspekty, které by mohly posloužit zákonodárci k zamyšlení při možné novelizaci právní úpravy ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a s ní souvisejících právních předpisů. Zároveň bych chtěla upozornit na to, že v případě insolvence zaměstnavatele a uspokojování mzdových nároků zaměstnanců by měly být velmi opatrně aplikovány judikáty, které se váží k „automatickému“ přechodu práv a povinností mezi zaměstnavateli, a to zejména s ohledem na to, že tento přechod práv a povinností mezi subjekty soukromého práva by mohl mít značný vliv na plnění ze strany státu, pokud by s přejímajícím zaměstnavatelem bylo zahájeno insolvenční řízení.

Práci bych ráda zakončila svou oblíbenou právní zásadou: „Vigilantibus iura skripta sunt“!¹¹⁶

¹¹⁶ Právo přeje bdělým

Seznam použitých zkratk

o. s. ř. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění

s. ř. s. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění

IZ zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), v platném znění

ZP zákon č.262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění

ÚP ČR Úřad práce České republiky

EU Evropská unie

SDEU Soudní dvůr Evropské unie

MPSV Ministerstvo práce a sociálních věcí

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

BĚLINA, M., a kolektiv, Pracovní právo, C. H. Beck, 5. vydání, 2012, ISBN 978-80-7400-405-6.

BĚLINA, DRÁPAL a kol. Velké komentáře, Zákoník práce, 2. vydání, C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-290-8.

HENDRYCH, D. a kol., Správní právo, Obecná část, C. H. Beck, 8. vydání, 2012, ISBN 978-80-7179-254-3.

PRUCHA, P., Správní řád s poznámkami a judikaturou, Leges, 3. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 7. 2017, ISBN 978-80-7502-202-8.

JELÍNEK, J., HERZEG, J., Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, Komentář s judikaturou, Leges, 2012, ISBN 978-80-87576-07-6.

ČERNÁ, S., PLÍVA, S. a kolektiv, Podnikatel a jeho právní vztahy, Scripta Iuridica 13, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2013, ISBN 978-80-87146-76-7.

HAVRÁNEK, Jaromír a kolektiv autorů, Teorie práva, Masarykova univerzita, Brno 2000, ISBN 80-210-1791-0.

ELIÁŠ, K. a kolektiv, Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou a zprávou a rejstřík, Sagit, 2012, ISBN 978-80-7208-922-2.

HAVEL, B., Zákon o obchodních korporacích s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem, Sagit, 2012, ISBN 987-80-7208-923-9.

WINTEROVÁ A., a kolektiv, Civilní právo procesní, Linde Praha, 6.aktualizované vydání, 2011,

MARŠÍKOVÁ, J., a kolektiv, Insolvenční zákon s poznámkami, judikaturou, nařízením Rady ES 1346/2000, Leges, 2. aktualizované vydání, 2014, ISBN 978-80-87576-80-9.

JELÍNEK, J., Trestní právo hmotné, obecná, zvláštní část, 2. vydání, Leges 2010, ISBN 978-80-87212-49-3

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č.118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dostupné z: www.psp.cz (dokumenty-sněmovní tisky-návrhy zákonů – 118/2000 Sb., sněmovní tisk 493/0)

www.nssoud.cz, zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů

www.justice.cz (insolvenční rejstřík)

www.ochrance.cz, ESO, evidence stanovisek ochránce, 1631/2012/VOP ze dne 14.8.2012

3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č.150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Listina základních práv a svobod (vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.)

4. Seznam použité judikatury

Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn.MSPH 79 INS 10350/2012, 1 VSPH 781/2012 A – 15 ze dne 19. června 2012

Rozsudek SDEU ve věci C – 310/07 Holmquist ze dne 3. června 2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2016 sp. zn. 10 Ads 38/2016-14

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. března 2015 sp. zn. 3 Ads 112/2014-33

Rozsudek Okresního soudu Plzeň sp. zn. 13 C 225/2009 – 85 ze dne 2. února 2010, dále potvrzeno rozsudkem Krajského soudu v Plzni sp. zn. 56 Co 194/2010 – 127 ze dne 3. 8. 2010

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2016 sp. zn. 21 Cdo 853/2016

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. září 2010 sp. zn. 21 Cdo 4030/2009

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. září 2015 sp. zn. 21 Cdo 5433/2014

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. KSCB 27 INS 16269/2017-A-28 ze dne 27. 11. 2017

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 3712/2015 ze dne 17. července 2017

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2501/2015 ze dne 23. června 2016

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2015 sp. zn. As 178/2014 – 31

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1385/2011 ze dne 9. srpna 2012

Usnesení zvláštního senátu zřízeného pro rozhodování kompetenčních sporů sp. zn. Konf 44/2017 – 7 ze dne 14. prosince 2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2013 sp. zn. 6 Ads 164/2012
– 33

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. září 2015 sp. zn. 2 As 114/2015-
365

Usnesení Konf 84/2008-9 ze dne 3. 11. 2009

5. Seznam ostatních zdrojů

Stanovisko Veřejného ochránce práv sp. zn. 1631/2012/VOP ze dne 14. 8. 2012

Seidl P., prezentace pro ÚP ČR, červen 2017 „Vybrané aspekty ochrany zaměstnanců
při platební neschopnosti zaměstnavatele“

Stádník J., Kieler P., článek „Nesplnění oznamovací povinnosti agentury práce jako
důvod odejmutí povolení ke zprostředkování agentuře práce“, ASPI, LIT 215102 CZ –
poslední stav textu

Stádník J., Kieler P., článek „Aktuální změny právních předpisů v oblasti
zaměstnanosti – I. část“, ASPI, LIT 238095CZ – poslední stav textu

Stádník J., Kieler P., článek „Povinnosti zaměstnavatele dle ustanovení § 7 zákona
č.118/2000 Sb.“, ASPI, LIT 43299CZ – poslední stav textu