

ZÁKON O OCHRANĚ ZAMĚSTNANCŮ PŘI PLATEBNÍ NESCHOPNOSTI ZAMĚSTNAVATELE A O ZMĚNĚ NĚKTERÝCH ZÁKONŮ

zákon č. 118/2000 Sb.
ze dne 6. dubna 2000,

ve znění:

zák. č. 436/2004 Sb., zák. č. 73/2006 Sb., zák. č. 296/2007 Sb., zák. č. 217/2009 Sb.,
zák. č. 73/2011 Sb., zák. č. 365/2011 Sb., zák. č. 367/2011 Sb., zák. č. 399/2012 Sb.,
zák. č. 267/2014 Sb., zák. č. 377/2015 Sb., zák. č. 206/2017 Sb., zák. č. 125/2023 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

OCHRANA ZAMĚSTNANCŮ PŘI PLATEBNÍ NESCHOPNOSTI ZAMĚSTNAVATELE

§ 1

[Předmět úpravy]

Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie¹⁾ a upravuje ochranu zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES ze dne 22. října 2008 o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele.

Přehled výkladu:

- I. Směrnice 2008/94/ES
- II. Další důvody přijetí zákona
- III. Správní řízení a ochrana správním soudnictvím

I. Směrnice 2008/94/ES

Zákonodárce předně odkazuje na skutečnost, že **tímto zákonem zapracovává příslušné předpisy Evropské unie**. Právě harmonizaci unijního a národního práva ČR je nutné považovat za zásadní nejen pro vznik tohoto zákona, ale také pro jeho aplikaci a výklad. Ostatně důvodová zpráva k tomuto zákonu věnuje unijnímu aspektu příslušnou pozornost, když uvádí, že je „dalším důvodem pro předložení návrhu zákona požadavek na vytvoření souladu vnitrostátního práva s právem Evropských společenství. Směrnice rady ES č. 80/987/EEC ze dne 20. 10. 1980 o sblížení zákonů členských států, týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti jejich zaměstnavatele, je jednou z nejdůležitějších směrnic ES v oblasti pracovního práva. Zapracování této směrnice je zásadním úkolem v procesu sblížení pracovního práva a praxe ČR s požadavky komunitárního práva a praxe v členských zemích ES. Návrh zákona je s touto směrnicí plně v souladu a splňuje základní požadavky stanovené uvedenou směrnicí.“

V současnosti představuje podstatu sekundární legislativy Evropské unie pro oblast ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele směrnice 2008/94/ES (plný text směrnice – viz přílohy), která nahradila předchozí unijní úpravu, a to s účinností ode dne 17.11.2008. Pokud jde o její novelizace, v roce 2015 byl nahrazen novým zněním čl. 1 odst. 3 směrnice, a to směrnicí EP a Rady (EU) 2015/1794 ze dne 6. října 2015, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES, 2009/38/ES a 2002/14/ES a směrnice Rady 98/59/ES a 2001/23/ES, pokud jde o námořníky, a to ve vztahu k nemožnosti vyloučení působnosti směrnice právě na tuto skupinu pracovníků. Základy ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele byly však položeny již směrnicí 80/987/EHS, jejíž implementační lhůta uplynula 23. října 1983. Tato směrnice byla dle svého odůvodnění přijata především pro zaručení úhrady nesplacených pohledávek zaměstnanců a s ohledem na nezbytnost vyrovnaného hospodářského a sociálního rozvoje, a omezení přetrvávajících rozdílů mezi jednotlivými členskými státy tehdejšího Evropského společenství, přičemž měla představovat nezbytný krok pro fungování společného trhu a naplnění cílů evropské integrace. Základy, které tento harmonizující právní předpis položil, a jejich následný výklad poskytovaný judikaturou SD EU, mají zcela zásadní vliv na utváření právního rámce uspokojování dlužných mzdových nároků zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele v ČR, neboť vstupem ČR do struktur EU musel nový členský stát přijmout závazky vyplývající z unijních předpisů, tedy harmonizovat, a právě v případě ČR zavést systém ochrany zaměstnanců, jimž nebyla vyplacena mzda insolventním zaměstnavatelem.

Směrnice 2008/94/ES, na kterou odkazuje tento zákon, je systematicky členěna do pěti kapitol.

Kapitola I směrnice 2008/94/ES definuje základní působnost směrnice a některé vybrané pojmy. Pokud se týká **působnosti směrnice**, pak mohou být podle tohoto unijního předpisu z oblasti ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele **vyloučeny určité skupiny zaměstnanců, jedná se o tzv. vyloučení přímá a vyloučení nepřímá**. V případě přímého vyloučení zaměstnanců se jedná o explicitní, přímo právním předpisem pojmenované případy, které lze v zásadě rozdělit do 4 skupin.

Předně se jedná o vyloučení na základě **zvláštní povahy vykonávané práce**. Směrnice 2008/94/ES v čl. 1 odst. 3 uvádí, že: „Členské státy mohou, pokud je tak již v jejich

vnitrostátních právních předpisech stanoveno, i nadále vyloučit z oblasti působnosti této směrnice zaměstnance v domácnosti zaměstnané fyzickou osobou.“ Z povahy věci se jedná o ustanovení, které není pro ČR příliš relevantní, neboť zaměstnávání fyzickou osobou nepodnikatelem v rámci domácnosti lze považovat v našem právním prostředí za zcela výjimečné. Za další možnost členského státu spočívající v přímém vyloučení zaměstnanců lze považovat čl. 1 odst. 2 shora uvedené směrnice, podle kterého „Členské státy mohou výjimečně vyloučit z oblasti působnosti této směrnice pohledávky některých zaměstnanců z důvodu existence jiné formy záruky, je-li zjištěno, že poskytuje dotyčným osobám ochranu, která je rovnocenná ochraně vyplývající z této směrnice.“ ČR této možnosti využila prostřednictvím vyloučení agenturních zaměstnanců, kteří byli uspokojeni prostřednictvím pojištění záruky agentury práce proti svému úpadku. Nicméně povinnost agentury práce uzavřít příslušné pojištění ukotvené v § 58a zák. o zaměstnanosti bylo zákonem č. 125/2023 Sb. s účinností od 1. 7. 2023 zrušeno, a tím tedy i vyloučení agenturních zaměstnanců v § 2 odst. 5 zák. o ochraně zaměstnanců (ve znění do 30. 6. 2023). V současnosti tedy agenturní zaměstnanci mohou požívat ochrany v platební neschopnosti agentury práce (coby zaměstnavatele).

Druhou skupinu možnosti přímého vyloučení zaměstnance z ochrany před platební neschopností tvoří případy založené na **zvláštní povaze (interních) vztahů zaměstnance** u zaměstnavatele. Jedná se o aplikaci čl. 12 písm. b) a c) směrnice 2008/94/ES. Členský stát EU, tedy také ČR, může přijmout takovou právní úpravu, na jejímž základě se zák. o ochraně zaměstnanců nevztahuje jednak na případy, kdy splnění povinnosti není důvodné v důsledku zvláštních vztahů mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a společných zájmů vyjádřených v tajné dohodě mezi nimi. Také se jedná o případy, kdy zaměstnanec byl sám nebo společně se svými blízkými příbuznými vlastníkem podstatné části podniku nebo provozovny zaměstnavatele a měl značný vliv na činnosti tohoto podniku nebo provozovny. Národní úprava ČR využila pouze druhou z uvedených možností (blíže komentář k § 2 odst. 4).

Třetí skupinu přímého vyloučení zaměstnanců lze identifikovat **na základě definice platební neschopnosti** zaměstnavatele. Sama směrnice ve čl. 2 odst. 1 předpokládá, že musí dojít k zahájení „kolektivního řízení podle příslušných právních a správních předpisů členského státu, jehož součástí je částečné nebo úplné zabavení aktiv zaměstnavatele a jmenování likvidátora nebo osoby s podobnou funkcí, pokud orgán, který je příslušný na základě zmíněných právních a správních předpisů, a) buď rozhodl o zahájení řízení; b) nebo konstatoval konečné zavření podniku nebo provozovny zaměstnavatele a nedostatek volných aktiv opravňujících k zahájení řízení.“ Kolektivním řízením se ve smyslu čl. 2 odst. 4 nařízení 2015/848 a jeho přílohy A rozumí tyto úpadkové procesy v ČR: konkurs, reorganizace a oddlužení, které jsou na národní úrovni v ČR regulovány prostřednictvím insolvenčního zákona [blíže komentář k § 3 odst. 1 písm. a)]. Stejně tak se insolvenční zákon použije na moratorium před zahájením insolvenčního řízení. Proto jsou vyloučeni zaměstnanci zaměstnavatelů uvedených v § 6 odst. 1 a 2 insolvenčního zákona (blíže komentář k § 2 odst. 1).

O nepřímém vyloučení můžeme hovořit v těch případech, kdy je pracovníkům platebně neschopných subjektů upřen status zaměstnance na základě národního práva členského státu, tedy například prostřednictvím (ne)naplnění pojmu zaměstnanec, zaměstnavatel, odměna, nabytá práva a nabyvaná práva. Ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti tedy typicky nepodléhají osoby samostatně výdělečně činné [blíže komentář k § 3 odst. 1

písm. a)], nebo naopak zaměstnanci v té části svého nároku vůči zaměstnavateli, který nemá povahu mzdového nároku [bližší komentář k § 3 odst. 1 písm. b)].

Naopak směrnice 2008/94/ES výslovně uvádí, že nesmějí z oblasti její působnosti být vyloučeni zaměstnanci na částečný pracovní úvazek, zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou, zaměstnanci v dočasném pracovním poměru. Členské státy nesmějí ani stanovit minimální dobu trvání pracovní smlouvy nebo pracovního poměru jako podmínku pro to, aby zaměstnanci mohli uplatnit své nároky podle této směrnice.

Kapitola II směrnice 2008/94/ES se speciálně věnuje záručním institucím jako zvláštním subjektům, které jsou povolány k úhradě uplatňovaných mzdových nároků, přičemž v limitech stanovených touto směrnicí mohou výplatu mzdových nároků omezit (nikoliv odmítnout). Každý členský stát musí právně upravit organizaci, financování a fungování **záruční instituce**, jejíž majetková podstata musí být nezávislá na provozním jmění zaměstnavatelů, přičemž musí být vytvořena tak, aby nemohla být v úpadkovém řízení zabavena. Zaměstnavatelé musí na tuto majetkovou podstatu přispívat, ledaže je plně financována orgány veřejné moci. Je pak v široké diskreci členského státu, jak tento požadavek zabezpečí. Z právních úprav členských států je patrný velký rozdíl v přístupu k dotčené povinnosti. Například ve Španělském království byl přímo zřízen fond FOGASA (Fondo de garantía salarial), který je silně autonomním orgánem (oproti pojetí dané problematiky českým zákonodárcem), přičemž tento je tvořen odvodou plynoucí přímo od zaměstnavatelů. Také slovenská právní úprava rozeznává garanční pojištění, které spravuje Sociálna poisťovna. V Německu vyplácí náhradu mzdy v insolvenční (Insolvenzgeld) německý úřad práce (Bundesagentur für Arbeit), zaměstnavatelé platí na tento příspěvek zvláštní část odvodů (Insolvenzgeldumlage). V Rakousku získávají zaměstnanci dávku (Insolvenz-Entgelt) rovněž ze zvláštního fondu (Insolvenz-Entgelt-Fonds). V Polsku se vyplácí náhrady z fondu, do kterého přispívají podnikatelé (Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych / FGŚP). V ČR je tento unijní požadavek řešen prostřednictvím Úřadu práce ČR jako záruční instituce a mzdové nároky zaměstnanců jsou hrazeny přímo ze státního rozpočtu jako jeho mandatorní výdaj.

Výplatu mzdových nároků lze omezit v intencích čl. 4 shora uvedené směrnice. Zaprvé lze omezit výplatu mzdových nároků stran doby, za které mohou být uplatněny, přičemž se jedná o minimálně 3 měsíce spadající do rozhodného období, které musí mít délku nejméně 6 měsíců. Pokud členské státy stanoví referenční období v délce nejméně 18 měsíců, mohou omezit lhůtu, během níž musí záruční instituce uhradit nesplacené pohledávky, na 8 týdnů. Pro výpočet minimálního období použijí období nejpříznivější pro zaměstnance. Kromě toho lze omezit výplatu mzdových nároků, pokud se týká horní meze pro úhrady prováděné záruční institucí. Tato horní mez nesmí být nižší než úroveň, která je sociálně slučitelná se sociálním cílem směrnice 2008/94/ES (bližší k oběma omezením komentář k § 5).

Ustanovení o sociálním zabezpečení jsou obsažena v **kapitole III směrnice 2008/94/ES**. Smysl těchto ustanovení spočívá v přijetí takových opatření, aby nevyplacení mzdových nároků zaměstnanci z důvodu platební neschopnosti zaměstnavatele nemělo zásadní dopad do sociální sféry zaměstnance. V tomto kontextu lze odkázat na čl. 7, podle kterého musí na národní úrovni být přijata taková opatření, aby neuhrazení povinných příspěvků zaměstnavatele pojišťovacími institucím v souladu s vnitrostátními zákonnými systémy sociálního zabezpečení před vznikem jeho platební neschopnosti nemělo nepříznivý vliv na nárok zaměstnanců na dávky od těchto pojišťovacích institucí, pokud byly příspěvky

zaměstnanců odečteny z vyplácené odměny. Speciální postavení pak mají příspěvky vyplývající z vnitrostátních zákonných systémů sociálního zabezpečení nebo z doplňkových zaměstnaneckých nebo mezioborových systémů sociálního zabezpečení, které stojí mimo zákonné systémy sociálního zabezpečení, tyto nároky může členský stát vyjmout z ochrany poskytované touto směrnicí.

Kapitola IV směrnice 2008/94/ES se věnuje nadnárodním situacím. Kromě „kolizního“ ustanovení určující příslušnost k úhradě mzdových nároků záruční instituce konkrétního členského státu, je příslušná pozornost věnována také povinností informačního charakteru. Smyslem této kapitoly je především regulovat stále se množící situace vznikající při poskytování služeb na vnitřním trhu [blíže komentář k § 3 odst. 1 písm. d) a § 3a].

Závěrečná kapitola je pak věnována ustanovením obecným a závěrečným. Zejména je akcentována skutečnost, že směrnice 2008/94/ES představuje pouze minimální standard zajišťující výplatu mzdového nároku při insolvenční neschopnosti zaměstnavatele. Výslovně je totiž uvedeno, že „směrnice se nedotýká možnosti členských států uplatňovat nebo přijímat právní a správní předpisy, které jsou pro zaměstnance příznivější. Provádění této směrnice za žádných okolností nesmí sloužit k odůvodnění jakéhokoli zhoršení stavu, který již existuje v každém členském státě, a obecné úrovně ochrany zaměstnanců v oblasti, na kterou se tato směrnice vztahuje.“

II. Další důvody přijetí zákona

Další zásadní důvod, který zákonodárce přiměl k přijetí zákona, kromě transpozice evropské směrnice, spočíval v **nutnosti zvýšení sociální ochrany zaměstnanců**, kterým nebyla z důvodu platební neschopnosti jejich zaměstnavatelem vyplacena mzda. Proto byl poskytnut dotčeným zaměstnancům právní nástroj, který by jim umožnil uspokojit alespoň částečně jejich mzdové nároky jednoduchou, rychlou a srozumitelnou formou. Předtím než nabyl účinnost zák. o ochraně zaměstnanců, museli zaměstnanci, kterým insolventní zaměstnavatel nevyplatil mzdu, přihlašovat veškeré své mzdové nároky v konkurzním (nyní insolvenčním) řízení, případně postupovat prostřednictvím soukromoprávní žaloby o vyplacení mzdy. Přednostní postavení pro případ úpadku zaměstnancům s dlužnou mzdou jako věřitelům zajišťuje Úmluva o ochraně mzdy, ovšem není pochyb o tom, že toto legislativní řešení bylo pro zaměstnance, kteří jsou na vyplacení mzdy často existenčně závislí, velice zdoluhavé a vlastní výtěžnost pohledávky v konkurzním řízení často nízká. Ani vlastní pracovníprávní pohledávka, pokud v majetkové podstatě platebně neschopného zaměstnavatele zůstala dostatečná majetková hodnota, neměla natolik silné právní postavení, aby byla uspokojena vůči pohledávkám zajištěných věřitelů. Finanční pomoc, kterou přinesl tento zákon, však nemusí představovat úplné uspokojení dlužných mzdových nároků zaměstnance.

Přednost zákona tedy tkví v rychlosti a účinnosti hmotné pomoci, kterou zaměstnancům Úřad práce poskytuje. V tomto smyslu jsou též konstruovány lhůty pro vydání rozhodnutí (oznámení) ve správním řízení o přiznání dlužných mzdových nároků, které jsou v některých případech, kdy o výši nevyplacených dlužných mzdových nároků není mezi zaměstnancem a jeho zaměstnavatelem sporu, pouze 10 pracovních dnů.

Realizace ochrany zaměstnanců ve vztahu k nevyplacené mzdě je projevem i mezinárodních a unijních závazků a ústavní ochrany. Např. podle čl. 7 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhláška ministra zahraničních

věcí č. 120/1976 Sb.) státy uznávají právo každého člověka na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, které zajišťují mj. odměnu, která poskytuje jako minimum všem pracovníkům spravedlivou mzdu a stejnou odměnu za práci stejné hodnoty. Podle Evropské sociální charty (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s.) je jejím cílem mj., že všichni pracovníci mají právo na spravedlivou odměnu (část I, bod 4). Pokud jde o ústavní ochranu, Listina zaručuje v čl. 28 právo zaměstnanců na spravedlivou odměnu za práci, které je pak realizováno v mezích zákona, tj. především zákoníkem práce (vč. pravidel pro vyplácení mzdy a institutů minimální mzdy a zaručené mzdy) a dále právě komentovaným zákonem. Při nevyplácení mzdy tak, za zákonem stanovených podmínek, stát realizuje ochranu tohoto práva i tímto způsobem.

III. Správní řízení a ochrana správním soudnictvím

Zákon v § 1 vymezuje svoji věcnou působnost tak, že upravuje oblast ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Tato problematika je na základě § 126 odst. 2 zák. o zaměstnanosti spojována se zaměstnaností, avšak představuje relativně samostatnou úpravu ve speciálním zákoně. Zákonodárce si je této specifčnosti vědom, což lze dovodovat zejména z § 4 odst. 1 zák. o Úřadu práce. Podle § 4 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona Úřad práce plní úkoly mj. v oblasti ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele v rozsahu a za podmínek stanovených právě zák. o ochraně zaměstnanců. Specifičnost zákona je dána v oblasti hmotněprávní úpravy, do které zásadním způsobem zasahují předpisy jiných právních odvětví. Jedná se tedy o oblast, na kterou dopadají nejen normy práva správního a pracovního, ale též normy práva insolvenčního, občanského, daňového a nepochybně i práva unijního. Lze tedy hovořit o **multidisciplinaritě této právní úpravy, která na orgány aplikující právo klade vysoké nároky.**

Pokud se týká procesní stránky řízení o dlužných mzdových nárocích, pak toto řízení je ovládáno spr. řádem. Přestože zák. o ochraně zaměstnanců obsahoval až do dne 31. 3. 2011 ustanovení, podle kterého se na rozhodování podle § 8a, § 9 a § 14 tohoto zákona a na doručování podle § 7 a § 12 tohoto zákona vztahoval spr. řád, pak nelze nikterak dovodit, že by se spr. řád nevztahoval na celé řízení o dlužných mzdových nárocích zaměstnance vedené u Úřadu práce. **Protože se rozhodováním správního orgánu podle tohoto zákona zakládají, mění, případně ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, jde v souladu s § 9 spr. řádu o správní řízení** a podle § 1 odst. 2 spr. řádu se správní řád použije vždy, nestanoví-li zvláštní zákon postup jiný. Výslovný odkaz o aplikaci spr. řádu na určitý postup byl tedy nadbytečný a matoucí. Ve správních řízeních vedených podle zák. o ochraně zaměstnanců je prvostupňovým orgánem Úřad práce a odvolacím orgánem MPSV, jak vyplývá z § 5 zák. o Úřadu práce. Jde v zásadě o tato správní řízení:

- **řízení o žádosti o uspokojení mzdových nároků** jako řízení o žádosti (§ 44 spr. řádu) ukončené vydáním rozhodnutí podle § 8a nebo § 9 zák. o ochraně zaměstnanců nebo oznámením podle § 8 zák. o ochraně zaměstnanců (ke specifickému charakteru oznámení srovnej komentář k § 8),
- **řízení z moci úřední** (§ 46 spr. řádu) **o povinnosti úhrady prostředků osobou s dispozičním oprávněním** ukončené vydáním rozhodnutí podle § 13 zák. o ochraně zaměstnanců,
- **řízení z moci úřední** (§ 46 spr. řádu) **o povinnosti vrácení prostředků zaměstnancem** ukončené vydáním rozhodnutí podle § 14 zák. o ochraně zaměstnanců.

Stran **soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů v oblasti ochrany zaměstnanců** byla situace poněkud složitější. Po téměř celou dobu účinnosti zákona dovozovala judikatura, že soudní ochrana vůči postupu správních orgánů byla účastníkům poskytována v režimu soukromoprávní ochrany, konkrétně tedy účastník musel podat proti rozhodnutí žalobu podle části páté o.s.ř., kdy podle jeho § 244 odst. 1 rozhodl-li správní orgán podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§ 7 odst. 1 o.s.ř.), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení. Podle § 246 odst. 1 o.s.ř. je k 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. K takovému řízení jsou příslušné okresní soudy a podle § 250a odst. 1 o.s.ř. jsou účastníky řízení žalobce a ti, kdo byli účastníky v řízení před správním orgánem. Např. v usnesení **NSS 6 A 97/2002** uvedl Nejvyšší správní soud: „Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o odvolání proti rozhodnutí úřadu práce o mzdových nárocích žalobce podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci. Ochrana soukromých práv, byť byla předmětem řízení u správního orgánu, je zajištěna postupem podle § 244 a násl. o.s.ř. ve znění účinném po 1. 1. 2003, tedy projednáním a rozhodnutím v občanském soudním řízení, a nikoliv v správním soudnictví.“ Obdobně pak v **NSS 6 Ads 164/2012** soud uvedl: „Pravomoc k soudnímu přezkumu věcných správních rozhodnutí ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele ve smyslu zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, náleží soudům v občanském soudním řízení postupujícím podle části páté občanského soudního řádu, a to i po novele § 7 odst. 3 s.r.s. provedené zákonem č. 396/2012 Sb.“ Shodně se k věci stavěl Nejvyšší soud (např. **21 Cdo 1385/2011**), řadu postupů podle zák. o ochraně zaměstnanců tedy judikovaly obecné soudy, včetně problematické otázky účastenství správního orgánu v řízení podle o.s.ř. (viz uvedený rozsudek Nejvyššího soudu).

Zásadní obrat nastal v roce 2017. Ve sporu o pravomoc mezi Městským soudem v Praze a Obvodním soudem pro Prahu 5, za účasti žalobce fyzické osoby a žalovaného MPSV, ve věci mzdových nároků, rozhodl 14. 12. 2017 ve věci **Konf 44/2017** zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů tak, že: „**Mzdové nároky dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, mají veřejnoprávní povahu a k rozhodování o nich je dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví.**“ Tím se zcela změnila povaha soudní ochrany ve věcech rozhodování podle zák. o ochraně zaměstnanců z obecných soudů v soukromoprávních věcech na ochranu poskytovanou prostřednictvím správního soudnictví, a tedy v rámci krajských správních soudů a Nejvyššího správního soudu. Zvláštní senát k tomu zejména uvedl tuto argumentaci (zvýrazněno v rámci komentáře): „O mzdovém nároku zaměstnanec rozhoduje v prvním stupni Úřad práce. Jelikož však správní orgány mohou v zákonem stanovených případech rozhodovat i soukromoprávní věci, **musel se zvláštní senát zabývat povahou mzdových nároků.** ... Úřad práce nerozhoduje spor mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o vyplacení sporné mzdy. Rozhoduje o vyplacení mzdových nároků z veřejných financí. Nechrání tedy právo zaměstnance, jak by dělal soud po podání žaloby na plnění. **Právní úprava mzdových nároků vyjadřuje zájem státu poskytnout zaměstnanci dobrodíní, nikoliv**

zájem jednotlivce. V širším slova smyslu je možné mzdové nároky zařadit do oblasti sociálního zabezpečení. Jsou poskytovány v oblasti zaměstnanosti, kde se silně projevuje zájem sociálního státu. Lze tedy učinit závěr, že **právní úprava mzdových nároků je projevem zájmu státu, a proto jsou dle zájmové teorie součástí veřejného práva.** ... Mocenská teorie dělí právo soukromé a veřejné dle povahy vztahu, který k sobě mají účastníci; dle toho, zda se jedná o nadřízenost a podřízenost, nebo rovnost. V projednávané věci nejsou subjekty ve stejném postavení. **Zaměstnanec a Úřad práce nemohou vyjednávat o poskytnutí a případné výši mzdového nároku. Zaměstnanec nemůže druhé straně jednostranně vnutit svou vůli, naproti tomu Úřad práce ji svým rozhodnutím efektivně vnučuje. Nejedná se zde tedy o rovné postavení. Státní orgán je v nadřízené pozici, jedná se proto o vztah veřejnoprávní.** ... Úřad práce je organizační součástí státní správy, která je navýsost veřejná. Do vztahu se zaměstnancem vstupuje právě z této pozice. **Při rozhodování o mzdových nárocích uplatňuje svou vrchnostenskou pravomoc a rozhoduje autoritativně.** Pravomoc má pak založenou zákonem o ochraně zaměstnanců a procesní postup plyne zejména ze správního řádu. **Z pohledu organické teorie jsou tedy mzdové nároky upraveny právem veřejným.** ... Zákon o ochraně zaměstnance kogentně stanoví podmínky (žádost zaměstnance, platební neschopnost zaměstnavatele, zaměstnanecký poměr, nevyplacená mzda), za jakých úřad rozhodnutím přizná mzdový nárok. **Dle metody právní regulace jsou tedy mzdové nároky a vztah mezi Úřadem práce a zaměstnancem veřejnoprávní.** ... **Správní soudy budou přezkoumávat meritum věci a zároveň procesní postup; soudní ochrana se tedy bude poskytovat komplexně v rámci správního soudnictví.**“

Autoři se s uvedeným výkladem ztotožňují a v zásadě považují argumentaci za správnou, zejména s ohledem na skutečnost, že podstatou činnosti správních orgánů, tedy jak Úřadu práce, tak MPSV, je hodnocení splnění zákonných podmínek a **autoritativní rozhodování ve věci**, přičemž byť se vychází z oblasti soukromoprávní, tedy základem jsou nevyplacené mzdy nebo obdobná plnění podle zák. práce ve vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, Úřad práce tyto **nově posuzuje a kvalifikuje jako mzdové nároky** ve smyslu zák. o ochraně zaměstnanců a svou povahou a účelem se tyto přibližují dávce sociálního charakteru svého druhu (v souladu se směrnicí 2008/94/ES). Na tom nic nemění ani následné postavení Úřadu práce jako věřitele, s pohledávkou za zaměstnavatelem, řešenou většinou v rámci insolvenčních řízení.

Judikatura:

■ Ustanovení směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, která definují práva zaměstnanců, musí být vykládána v tom smyslu, že dotyční nemohou uplatňovat tato práva vůči státu u vnitrostátních soudů, nebyla-li přijata prováděcí opatření ve stanovené lhůtě. Členský stát je povinen nahradit škodu způsobenou jednotlivcům neprovedením směrnice 80/987/EHS. (SD EU: C-60/90, **Francovich v. Itálie**, celexové č. 61990J0060)

■ Pouhým přijetím odpovídající právní úpravy se požadavek řádné implementace směrnice nevyčerpává. Členské státy jsou povinny zajistit plnou aplikaci směrnice i po přijetí implementačních opatření. (SD EU: C-62/00, **Marks & Spencer plc v. Commissioners of Customs & Excise**, celexové č. 62000CJ0062)

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

povaha není předmětem tohoto řízení. O mzdovém nároku zaměstnance rozhoduje v prvním stupni Úřad práce. Jelikož však správní orgány mohou v zákonem stanovených případech rozhodovat i soukromoprávní věci, musel se zvláště senát zabývat povahou mzdových nároků. Pro dělení práva na soukromé a veřejné se užívá několik zavedených teorií. Zvláště senát pro určení povahy mzdových nároků užil postupně teorií zájmovou, mocenskou, organickou a metodu právní regulace. Dle zájmové teorie veřejné právo chrání veřejné zájmy, soukromé pak zájmy soukromé. Může též místo veřejného zájmu odkazovat k obecnému dobru. Zákon o ochraně zaměstnance má za účel chránit zaměstnance při platební neschopnosti zaměstnavatele. Jak uvádí důvodová zpráva, ochrana do vydání tohoto zákona byla zdoluhavá a téměř neúčinná. Legislativní předchází nepříznivé sociální situaci, v níž by zaměstnanec neměl prostředky na živobytí. Směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, kterou zákon o ochraně zaměstnance provádí, v preambuli mj. uvádí, že je třeba chránit zaměstnance s ohledem na „nezbytnost vyrovnaného hospodářského a sociálního rozvoje ve Společenství“. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (kodifikované znění) pak výslovně v bodu 7 preambule odkazuje na sociální cíl úpravy. Z uvedeného plyne, že zákon chrání především veřejný zájem na vyrovnaném hospodářství a sociálním míru ve společnosti. Vyplacení mzdových nároků zaměstnancům je jen prostředkem, jak tohoto cíle dosáhnout. Stát předchází výkyvům v kupní síle obyvatelstva a jeho sociální situaci. Projevuje tím svou sociální funkci; neponechává bez pomoci občany, kteří se dostali do mimořádných okolností ohrožujících jejich sociální existenci. Literatura staví mzdové nároky po bok veřejnoprávního zdravotního, nemocenského a důchodového pojištění, státní podporu v nezaměstnanosti či státní pomoci při obnově území postižených živelní nebo jinou pohromou (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 605). Úřad práce nerozhoduje spor mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o vyplacení sporné mzdy. Rozhoduje o vyplacení mzdových nároků z veřejných financí. Nechrání tedy právo zaměstnance, jak by dělal soud po podání žaloby na plnění. Právní úprava mzdových nároků vyjadřuje zájem státu poskytnout zaměstnanci dobrodíní, nikoliv zájem jednotlivce. V širším slova smyslu je možné mzdové nároky zařadit do oblasti sociálního zabezpečení. Jsou poskytovány v oblasti zaměstnanosti, kde se silně projevuje zájem sociálního státu. Lze tedy učinit závěr, že právní úprava mzdových nároků je projevem zájmu státu, a proto jsou dle zájmové teorie součástí veřejného práva. Mocenská teorie dělí právo soukromé a veřejné dle povahy vztahu, který k sobě mají účastníci; dle toho, zda se jedná o nadřízenost a podřízenost, nebo rovnost. V projednávané věci nejsou subjekty ve stejném postavení. Zaměstnanec a Úřad práce nemohou vyjednávat o poskytnutí a případně vyšší mzdového nároku. Zaměstnanec nemůže druhé straně jednostranně vnutit svou vůli, naproti tomu Úřad práce ji svým rozhodnutím efektivně vnucuje. Nejedná se zde tedy o rovné postavení. Státní orgán je v nadřízené pozici, jedná se proto o vztah veřejnoprávní. Organická teorie rozlišuje veřejné a soukromé právo dle toho, zda se subjekt ocitá v určitém vztahu z důvodu členství ve veřejném svazu (srov. Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich, 1937, s. 30). Veřejné právo je souhrn norem, v kterých alespoň jeden subjekt vystupuje jako nositel veřejné moci při výkonu svých vrchnostenských pravomocí. Úřad práce je dle § 1 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky, správním úřadem s celostátní působností. Jeho nadřízeným orgánem je ministerstvo, které je ústředním orgánem státní správy. Úřad práce je organizační součástí státní správy, která je navýsost veřejná. Do vztahu se zaměstnancem vstupuje právě z této pozice. Při rozhodování o mzdových nárocích uplatňuje svou vrchnostenskou pravomoc a rozhoduje autoritativně. Pravomoc má pak založenou zákonem o ochraně zaměstnanců a procesní postup plyne zejména ze správního řádu. Z pohledu organické teorie jsou tedy mzdové nároky upraveny právem veřejným. Metoda právní regulace vyjadřuje povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu (srov. Hurdík, J. Metoda právní regulace. In: Hendrych, D. a kol. Právní slovník, Praha: C. H. Beck, 2009). Za znaky soukromoprávní regulace se považuje rovnost subjektů, jejich autonomie, vznik, změna

a zánik právních vztahů jsou spojovány s (dvoustranným) právním jednáním. Naproti tomu za znaky veřejnoprávní regulace nadřízenost a podřízenost, autoritativnost, vznik, změna a zánik právních vztahů jsou spojovány s rozhodnutím orgánu veřejné moci. Jak již bylo vylouženo výše, není mezi zaměstnancem a Úřadem práce rovný vztah. Ve věci mzdových nároků správní orgán rozhoduje autoritativně. Vznik, změna a zánik právního vztahu jsou spojeny s právní mocí rozhodnutí; nejde o výsledek dvoustranného právního jednání založeného na konsensu zúčastněných stran. Zákon o ochraně zaměstnance kogentně stanoví podmínky (žádost zaměstnance, platební neschopnost zaměstnavatele, zaměstnanecký poměr, nevyplacená mzda), za jakých úřad rozhodnutím přizná mzdový nárok. Dle metody právní regulace jsou tedy mzdové nároky a vztah mezi Úřadem práce a zaměstnancem veřejnoprávní. Dle všech uznávaných teorií dělení soukromého a veřejného práva je institut mzdových nároků a vztah zaměstnance a Úřadu práce veřejnoprávním. Zvláštní senát dále uvádí, že výdaje spojené s realizací zákona o ochraně zaměstnanců jsou stálou součástí zákonů o státním rozpočtu České republiky a jsou specifickým ukazatelem – výdajem rozpočtové kapitoly ministerstva. Mzdové nároky jsou tedy financovány ze státního rozpočtu. Nejedná se o zanedbatelnou částku, ale o několik set milionů Kč. Ve stejné kategorii výdajů jsou pak dávky státní sociální podpory a péčovské dávky, podpory v nezaměstnanosti, dávky pomoci v hmotné nouzi a další. Veřejné financování ukazuje na veřejnoprávní povahu institutu a staví mzdové nároky po bok dávek sociálního zabezpečení. **(usnesení zvláštního senátu pode zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 14.12.2017, Konf 44/2017)**

Související ustanovení:

§ 1a – základní vymezení zákona, § 2 – přímá vyloučení z působnosti zákona, § 3 – definiční vymezení základních pojmů zákona, § 3a – výkon práce v ČR u nadnárodního zaměstnavatele, § 4 – příslušnost Úřadu práce a lhůta pro uplatnění mzdových nároků, § 5 – omezení dlužných mzdových nároků.

Související předpisy:

čl. 28 Listiny, – insolvenční zákon, – zák. práce, § 2 až 8 a část druhá spr. řádu, – § 126 odst. 2 zák. o zaměstnanosti, – § 4 odst. 1 zák. o Úřadu práce.

Související unijní a mezinárodní právo:

směrnice 2008/94/ES, – nařízení 2015/848, – Evropská sociální charta, – Úmluva o ochraně mzdy, – čl. 7 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, – směrnice Rady ze dne 25. června 1991, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru (91/383/EHS)

Literatura:

- BOBEK, M., BRÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Vydání 1. Praha: C. H. Beck, 2011.
- FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L. *Správní řád. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.
- JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠÚRÁNEK, P., *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.
- KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014.
- KŮHN, Z., KOCOUREK, T. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.

- SEHNÁLEK, D. *Specifika výkladu práva Evropské unie a jeho vnitrostátní důsledky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.
- SEIDL, P., KADLEC, M. Ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele z pohledu rozhodovací praxe správních soudů. *Práce a mzda*. 2020, č. 6.
- SEIDL, P., KADLEC, M. Aktuální změny v oblasti ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. *Práce a mzda*. 2017, č. 11.
- STÁDNÍK, J.; KIELER, P. Věcná příslušnost soudu v oblasti ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. *Práce a mzda*. Roč. 2018, č. 2.
- STÁDNÍK, J. a kol., *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012.
- WÁGNEROVÁ, E. ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

§ 1a

[Základní vymezení zákona]

Zaměstnanec má v rozsahu a za podmínek stanovených tímto zákonem právo na uspokojení splatných mzdových nároků nevyplacených mu jeho zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti.

K § 1a

Komentované ustanovení vymezuje **subjektivní oprávnění zaměstnance na uspokojení splatných mzdových nároků nevyplacených mu jeho zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti**. Zakládá tedy, při splnění zákonných podmínek, **právní nárok** na výplatu mzdových nároků úřadem práce. **Komentované ustanovení je z pohledu celého zákona zásadní, když stanoví primární konstatování nároku – subjektivního práva fyzických osob, žadatelů, kdy tento nárok je dále rozvedený** v následných ustanoveních zák. o ochraně zaměstnanců, **vymezujících pojmy a podmínky** (srovnej komentáře k citovaným ustanovením):

- vyloučení z působnosti zákona (§ 2),
- definice zaměstnance [§ 3 odst. 1 písm. a)],
- definice nevyplacených mzdových nároků [§ 3 odst. 1 písm. b)],
- definice platební neschopnosti zaměstnavatele, kam je nutné přiřadit také platební neschopnost nadnárodního zaměstnavatele [§ 3 odst. 1 písm. c)],
- definice nadnárodního zaměstnavatele [§ 3 odst. 1 písm. d)] a podmínky nároku u něj (§ 3a),
- definice splatnosti mzdových nároků [§ 3 odst. 1 písm. e)],
- definice rozhodného období [§ 3 odst. 1 písm. e) a § 3 odst. 2],
- podmínky žádosti zaměstnance (§ 4 odst. 1, § 6),
- lhůta pro uplatnění nároku (§ 4 odst. 5 a 6),
- maximální rozsah nároku (§ 5).

Další ustanovení zák. o ochraně zaměstnanců se pak týkají vlastního řízení o nároku a následně pak přechodu pohledávek a vymáhání pohledávek.

Vzhledem ke skutečnosti, že pojemům zaměstnanec a zaměstnavatel se věnuje komentář k příslušným ustanovením tohoto zákona [§ 3 odst. 1 písm. a)], odkazuje se v tomto smyslu právě na uvedenou část komentáře. K výplatě mzdových nároků ze strany úřadu