



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. P. C.**, zastoupený Mgr. Lucií Sabolovou, advokátkou se sídlem Hybernská 1271/32, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2015, č. j. 2015/15041 - 422/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2018, č. j. 8 Ad 12/2015 - 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 4114 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Lucii Sabolové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 3. 2015, č. j. 2015/15041 - 422/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky - krajské pobočky pro hl. m. Prahu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 181437/15/AB, kterým bylo dle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 118/2000 Sb.“), přiznány žalobci mzdové nároky za měsíc březen 2014

ve výši 5854 Kč a za měsíc duben 2014 ve výši 5854 Kč a podle § 9 odst. 6 zákona č. 118/2000 Sb. byla žádost žalobce o uspokojení mzdových nároků za měsíc květen 2014 zamítnuta.

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 30. 7. 2018, č. j. 8 Ad 12/2015 – 41, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud uvedl, že zákon č. 118/2000 Sb. nestanovuje, který konkrétní doklad měl žalobce předložit k osvědčení svých mzdových nároků. Dle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Dle uvedeného ustanovení tak žalobce mohl k prokázání (osvědčení) výše mzdových nároků nepochybně užít pracovní smlouvu, která jednoznačně prokazuje sjednanou výši mzdy, jež žalobci náleží za vykonanou práci. Zákon č. 118/2000 Sb. taktéž nikde nehovoří o povinnosti zaměstnance (žalobce) prokázat skutečnost, že mu nebyly vyplaceny mzdové nároky, když toliko ukládá zaměstnanci povinnost předložit doklady, které jejich výši, jakož i dobu, za kterou je uplatňuje, prokazatelně osvědčují, tedy zaměstnanec nemá povinnost prokazovat, že mu nebyla mzda vyplacena. K námitce žalovaného vznesené ve vyjádření k žalobě, dle které má zaměstnanec možnost prokázat nevyplacení mzdových nároků ve smyslu § 9 odst. 3 zákona č. 118/2000 Sb. písemným potvrzením zaměstnavatele (statutárního zástupce) nebo písemným prohlášením mzdové účetní, městský soud konstatoval, že jelikož zaměstnanec nemá povinnost prokázat nevyplacení mzdy, nelze po něm ani požadovat, aby předložil uvedená potvrzení. Je-li zaměstnavatel neaktivní a nevystaví zaměstnanci požadované doklady, zaměstnanec není schopen potvrzení či prohlášení ani doložit. Zaměstnanci (žalobci) tedy nemůže jít k tíži, pokud neprokáže (prokazatelně neosvědčí), že mu mzda nebyla vyplacena.

[4] Co se tedy týče otázky prokázání (prokazatelného osvědčení) skutečnosti, zda byly, či nebyly za rozhodné období zaměstnanci splatné mzdové nároky vyplaceny, neleží břemeno důkazní na straně zaměstnance, ale je na správním orgánu, aby případně prokázal, že zaměstnanci byly za rozhodné období splatné mzdové nároky skutečně vyplaceny. V této souvislosti městský soud zdůraznil, že dle § 3 správního řádu je povinností správního orgánu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.

II. Kasační stížnost

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel má za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nevěnoval skutečnosti, že žalobce uplatnil nárok za měsíc duben 2014 ve výši fixní mzdy přes to, že pracovní poměr skončil okamžitým zrušením dne 28. 4. 2014.

pokračování

[7] Stěžovatel nesouhlasí, že k osvědčení výše mzdových nároků stačí pracovní smlouva, jelikož z ní nelze získat informace, zda žalobce čerpal dovolenou, zda byl dočasně práce neschopný či zda nenastaly překážky v práci.

[8] Dle názoru stěžovatele nemůže příslušný správní orgán (úřad práce) prokázat vyplacení mzdového nároku, když s ním platebně neschopný zaměstnavatel nespolečně pracuje. Úřad práce je v odlišném postavení od zaměstnavatele v případech soukromoprávních sporů o nevyplacení mzdy zaměstnanci, neboť je to právě zaměstnavatel, kdo je povinen prokázat, že mzda byla zaměstnanci vyplacena. Zákon č. 118/2000 Sb. dává úřadu práce jediný prostředek k prokázání vyplacení mzdových nároků, a to výzvu dle § 7 tohoto zákona.

[9] Na základě výše uvedeného navrhl stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalobce se ztotožňuje se závěry městského soudu a je přesvědčen, že předložil veškeré doklady k osvědčení, že mu nebyly vyplaceny jeho mzdové nároky. Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozsudku městského soudu. Meritorní přezkum rozsudku je možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje. Je z něj zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci městský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

[14] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení otázky, zda žalobce prokazatelně osvědčil uplatněné mzdové nároky.

[15] Dle § 9 odst. 3 zákona č. 118/2000 Sb., *(jestliže zaměstnavatel nebo správce nesplnil povinnosti uvedené v § 7 a zaměstnanec při uplatnění mzdových nároků předložil doklady, které jejich výši, jakož i dobu, za kterou je uplatňuje, prokazatelně osvědčují, Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce rozhodne o přiznání mzdových nároků za dobu a ve výši, kterou uplatnil zaměstnanec* (pozn. zvýraznění přidal NSS).

[16] Pojem „prokazatelného osvědčení“ je třeba vykládat v souvislosti se smyslem a účelem ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele podle zákona č. 118/2000 Sb. Jím je zajistit, aby v omezeném rozsahu (zjednodušeně řečeno nejvýše za tři měsíce, viz zejm. § 5 zmíněného zákona) zaměstnanec obdržel od státu jakousi náhradu mzdy nevyplacené mu platebně neschopným zaměstnavatelem. Náhrada má být vyplacena

pokud možno rychle (viz lhůty v § 7 a 8 zákona). Jejím účelem je umožnit, aby zaměstnanec přestál bez zásadních obtíží náhlý výpadek svého příjmu ze zaměstnání a získal určitý čas na to, aby svou situaci, do níž se dostal v důsledku platební neschopnosti zaměstnavatele, mohl vyřešit (typicky nalezením jiného zaměstnání). S ohledem na časový rámec poskytování plnění podle zákona č. 118/2000 Sb. a možnosti zaměstnance je proto třeba vykládat i povinnost zaměstnance „prokazatelně osvědčit“ zaměstnavatelem nezaplacené nároky. Po zaměstnanci lze spravedlivě žádat, aby osvědčil, že existuje jeho pracovní vztah k zaměstnavateli (typicky pracovní smlouvou nebo jinými dokumenty osvědčujícími existenci a pokud možno i konkrétní obsah pracovněprávního vztahu) a že a jakou od něho doposud dostával mzdu (doklady o výplatě mzdy, případně i svým vlastním přesvědčivým tvrzením ve spojení s věrohodným vysvětlením, proč žádné doklady nemá k dispozici). Dále musí přesvědčivě tvrdit, co na mzdě mu nebylo vyplaceno, ač být vyplaceno mělo, případně, má-li k tomu možnost, osvědčit či doložit, že obvyklá výplata mzdy neproběhla. „Prokazatelné osvědčení“ je tak v první řadě založeno na konzistentním tvrzení zaměstnance, jež může být doplněno doklady v té míře, v jaké to lze po zaměstnanci vzhledem ke konkrétním okolnostem spravedlivě požadovat.

[17] Je zřejmé, že zaměstnanec disponuje jen omezenými možnostmi jak „prokazatelně osvědčit“ výši mzdových nároků a dobu, za kterou je uplatňuje. Ještě těžší postavení má pak zaměstnanec v situaci, kdy se jeho zaměstnavatel nachází v platební neschopnosti, dlouhodobě neplní své povinnosti a účelově nespolupracuje s úřadem práce či insolvenčním správcem. V podstatě může zaměstnanec zpravidla doložit, že dříve mu byla mzda vyplácena v určité výši určitým způsobem (např. převodem určité částky na konkrétní účet či jejím vyplacením v hotovosti). I to však může být obtížné, například je-li mzda vyplácena v hotovosti a zaměstnanec si neuchovává potvrzení o její výplatě (k tomu není povinen, jakkoli jde o opatření vhodné a obezřetné). To, že v konkrétní měsíc či měsíce mu mzda či její část vyplacena nebyla, může v podstatě pouze tvrdit, případně v některých případech dokládat či osvědčovat nepřímou (např. přehledem částek poukázaných na jeho účet, z něhož plyne, že za daný měsíc mu nebyla zaměstnavatelem na účet poukázána dříve obvykle zasílaná částka). Ve specifických případech lze uvažovat i o svědectvích dalších osob, například rodinných příslušníků zaměstnance (měli-li přehled o tom, jakým způsobem a v jaké výši zaměstnanec mzdu pobíral), spolupracovníků apod.

[18] Povinnost „prokazatelného osvědčení“ nelze v žádném případě ztotožňovat s klasickou povinností prokázat uplatňovaný nárok. Důkazní standard „prokazatelného osvědčení“ se blíží tomu, jenž v jiných oborech veřejného práva bývá označován za „přiměřenou pravděpodobnost“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 2 Azs 71/2006 - 82, a na něj navazující stálá judikatura). Zaměstnancova tvrzení tedy musí být konzistentní a zaměstnanec musí být schopen poskytnout ohledně případných nejasností uspokojivá vysvětlení. Po zaměstnanci lze požadovat, aby znal a tvrdil jen takové skutečnosti, jež se musely vzhledem k okolnostem dostat do jeho sféry a jichž si musel vzhledem ke svým poměrům povšimnout. Stejně tak po něm lze požadovat podklady (písemnosti aj.) jen takové povahy, o nichž je známo, že je má. Skutečnost, že určité podklady nemá, ačkoli obvykle je zaměstnanci v jeho postavení mívají, mu nemůže jít k tíži, poskytne-li k tomu, proč je nemá, vysvětlení, o jehož věrohodnosti není vážného důvodu pochybovat. Právě takovýmto rozložením procesních rizik (rizik spojených s tvrzením rozhodných skutečností a jejich prokazováním) mezi zaměstnance a správní orgán zákonodárce nastolil spravedlivou rovnováhu mezi zájmem na tom, aby

pokračování

zaměstnanec byl ochráněn před důsledky platební neschopnosti svého zaměstnavatele, a současně zájmem na tom, aby tato ochrana nebyla zneužívána k vylákání finančních prostředků na státu i v případech, kdy ve skutečnosti žádná potřeba ochrany zaměstnance není dána.

[19] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s městským soudem, že u „prokazatelného osvědčení“ skutečností, zda byly, či nebyly za rozhodné období zaměstnanci splatné mzdové nároky vyplaceny, neleží na straně zaměstnance důkazní břemeno v pravém slova smyslu. Pokud zaměstnanec splní výše popsaným způsobem svou povinnost konzistentního tvrzení souladného s dostupnými fakty, nelze po něm požadovat více. Obecně vzato negativní skutečnosti nemohou být přímo dokazovány (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2006, č. j. 3 Azs 35/2006 - 104, ze dne 30. 1. 2008, č. j. 2 Afs 24/2007 - 119, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, č. 9/2010 Sb. NSS). Někdy je lze prokazovat nepřímou, a sice prokázáním skutečnosti pozitivní, jejíž existence vylučuje současnou existenci prokazované negativní skutečnosti. Jak již však bylo uvedeno výše, v případě výplaty mzdy zaměstnavatelem zaměstnanci to může být velmi obtížné. Závěr městského soudu, že po žalobci nelze požadovat, aby prokázal, že se něco nestalo, je proto zcela na místě. Je to správní orgán, který má podle § 3 správního řádu povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 téhož zákona.

[20] Žalobce navíc podle toho, co je obsahem rozhodnutí stěžovatele, svou povinnost „prokazatelného osvědčení“ svých nároků pravděpodobně splnil či byl připraven splnit dle dispozic žalovaného. Poskytl či byl připraven poskytnout výpisy ze svého bankovního účtu, na nějž mu měla chodit sporná mzda, předložil pracovní smlouvu, jež osvědčovala existenci pracovněprávního vztahu i sjednanou mzdu (90 000 Kč měsíčně), a předložil i potvrzení pana B., bývalého člena představenstva akciové společnosti, pro niž měl žalobce pracovat, o povaze a relevantních parametrech tohoto pracovněprávního vztahu. Stejně tak výslovně a jednoznačně tvrdil, že sporná mzda mu nebyla žádným způsobem, tedy zejména ne v hotovosti, vyplacena. Jeho tvrzení byla konzistentní a podklady, které stěžovateli předložil, se Nejvyššímu správnímu soudu nejeví jako *prima facie* lživé, podvodné, zavádějící či jinak irelevantní.

[21] Nelze *a priori* vyloučit, že pracovní vztah údajně uzavřený mezi žalobcem a zaměstnavatelem byl fiktivní či účelově uzavřený kvůli vylákání finančních prostředků na státu. Za situace, kdy žalobcova tvrzení byla konzistentní a podklady, které stěžovateli předložil, nebyly co do věrohodnosti konkrétně zpochybněny, však bylo na stěžovateli, aby tato tvrzení a tyto podklady vyvrátil.

[22] Městský soud navíc nezavázal žalovaného k vyplacení konkrétní částky. Pouze rozhodl, že pracovní smlouva je dokladem, který ve spojení s dalšími tvrzeními žalobce a doklady jím předloženými „prokazatelně osvědčuje“ jím uplatněné mzdové nároky. Opět nic nebránilo stěžovateli, aby takto osvědčené mzdové nároky vlastními přesvědčivými zjištěními vyvrátil. Pak by za určitých okolností mohlo dojít i k uplatnění „záložního“ pravidla podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., podle něhož, *(j)estliže zaměstnavatel nebo správce nesplnil povinnosti uvedené v § 7 a zaměstnanec při uplatnění mzdových nároků*

nepředložil doklady, které jejich výši prokazatelně osvědčují, Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce rozhodne 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. Stěžovatel tedy nemá pravdu, argumentuje-li, že při výkladu pojmu „prokazatelného osvědčení“ tak, jak to učinil městský soud, by se citované ustanovení stalo obsoletním.

[23] O tom, že žalobce učinil, co mu zákon č. 118/2000 Sb. v § 9 odst. 3 ukládá, ostatně svědčí i následný vývoj. Během soudního řízení před městským soudem doložil insolvenční správce bývalého zaměstnavatele žalobce další podklady (potvrzení o zaměstnání, potvrzení zaměstnavatele o průměrném/pravděpodobném měsíčním výdělku a způsobu ukončení pracovního poměru, potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti a evidenční list důchodového pojištění). V dalším řízení má tedy stěžovatel k dispozici dostatek podkladů, aby vypočítal skutečný nárok se zohledněním relevantních skutečností (např. ukončení pracovního poměru k 28. 4. 2014). Samozřejmě však není v tuto chvíli ani vyloučeno, aby případnými dalšími zjištěními, o nichž ovšem zatím není nic známo, nároky žalobce vyvrátil.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci v řízení o kasační stížnosti vznikly náklady řízení v podobě odměny jeho zástupkyně Mgr. Lucie Sabolové, advokátky. Odměna zástupkyně činí za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) částku 3100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb, o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Náhrada hotových výdajů pak činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Protože zástupkyně žalobce je plátkyní daně z přidané hodnoty, její odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3400 Kč, tedy o 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 4114 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. dubna 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu

