



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupeného Mgr. Stanislavem Sochořem, advokátem se sídlem Pavelčákova 441/14, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2012, č. j. 2012/50548-422, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 3. 2019, č. j. 64 Ad 2/2019 – 158, ve znění opravného usnesení ze dne 12. 4. 2019, č. j. 64 Ad 2/2019 – 169,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 16. 5. 2012 rozhodl Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně (dále jen „úřad práce“ či „správní orgán prvního stupně“) tak, že žalobci přiznal mzdové nároky za měsíc říjen 2011 nevyplacené mu zaměstnavatelem MPS Brno s. r. o. ve výši 6 800 Kč podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění účinném v roce 2012 (dále jen „zákon č. 118/2000 Sb.“). K odvolání žalobce žalovaný formálně změnil prvostupňové

rozhodnutí tak, že tentýž mzdový nárok přiznal dle § 9 odst. 1 věty druhé zákona č. 118/2000 Sb., namísto § 9 odst. 4 téhož zákona.

[2] S uvedenými rozhodnutími žalobce nesouhlasil, podal proto dne 11. 9. 2012 žalobu k Městskému soudu v Brně dle části V. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, kterou se domáhal vyplacení odstupného ve výši 50 299 Kč. Usnesením ze dne 5. 11. 2015 Městský soud v Brně vyslovil svou věcnou a místní nepříslušnost k projednání žaloby a věc postoupil Městskému soudu v Praze. Městský soud v Praze usnesením ze dne 14. 2. 2019 na základě přechodného ustanovení čl. XXV zákona č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, postoupil věc Krajskému soudu v Ostravě jako místně příslušnému soudu dle novelizovaného § 7 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

[3] Krajský soud žalobu věcně projednal a shledal ji důvodnou. Rozhodnutí žalovaného proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Soud uvedl, že ze zákona č. 118/2000 Sb. plyne povinnost zaměstnance prokázat výši svých mzdových nároků. V případě odstupného je na zaměstnanci, aby prokázal odpracovanou dobu a zaměstnavatelem zúčtovanou hrubou mzdu v kalendářním čtvrtletí předcházejícím vzniku nároku na odstupné. Obě skutečnosti musejí být prokázány současně, neprokázání byť i jedné z nich vede k nemožnosti výpočtu průměrného výdělku, příp. pravděpodobného výdělku.

[5] Dále soud konstatoval, že v posuzované věci žalobce žádným způsobem neprokázal odpracovanou dobu za 3. čtvrtletí. Platby od zaměstnavatele na výpisech z účtu nejsou nikterak specifikovány a nepředstavují důkaz o tom, že jsou vůbec mzdou (zda nejsou např. náhradou mzdy), za jaké období byla případná mzda vyplacena ani důkaz o skutečně odpracované době. Krajský soud proto uzavřel, že žalobce neprokázal svůj mzdový nárok za říjen 2011 v jím tvrzené výši.

[6] Krajský soud se ovšem dále zabýval otázkou, zda žalobce neprokázal svůj mzdový nárok v jiné než jím tvrzené výši. Odkázal na § 357 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce ve znění do 29. 12. 2011 (dále jen „zákoník práce“), z něž vyplývá, že průměrný ani pravděpodobný výdělek nemůže být nikdy nižší, než minimální mzda. Žalobce v nyní posuzované věci prokázal, že tu byl pracovní poměr mezi ním a jím označeným zaměstnavatelem, a to v nezkráceném úvazku (pracovní smlouvou), že rozvázal pracovní poměr okamžitým zrušením pro nevyplacení mzdy (okamžitým zrušením s dodejkou). Prokázal tedy co do základu, že mu vznikl nárok na odstupné ve výši nejméně trojnásobku průměrného výdělku [§ 56 písm. b) zákoníku práce], příp. pravděpodobného výdělku.

[7] Žalobce tedy v řízení prokázal, že mu náleží odstupné ve výši nejméně trojnásobku minimální mzdy, bylo tak na správních orgánech, aby mu za této situace přiznaly mzdový nárok v této jím prokázané výši podle § 9 odst. 1 věty první zákona č. 118/2000 Sb. Závěr správních orgánů o tom, že žalobce ani tuto výši neprokázal, a že je tedy na místě postup podle § 9 odst. 1 věty druhé zákona č. 118/2000 Sb., proto neobstojí. Ustanovení § 9 odst. 1 věty druhé zákona č. 118/2000 Sb. je totiž aplikovatelné jen, neprokáže-li zaměstnanec nárok vyšší, než je částka odpovídající minimální mzdě. V nyní posuzované věci však žalobce nárok vyšší než odpovídající (jedné) minimální mzdě prokázal jako nejméně trojnásobek minimální mzdy.

pokračování

[8] Krajský soud uvedl, že takový závěr není v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2008/94/ES o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (dále jen „směrnice“), jejímž provedením je zákon č. 118/2000 Sb., neboť účelem směrnice je zaručení úhrady nesplacených pohledávek zaměstnanců za platebně neschopným zaměstnavatelem. Dle krajského soudu nelze pominout ani účel odstupného dle § 67 odst. 1 zákoníku práce, které má zabezpečit zaměstnance na dobu, po kterou si bude muset hledat nové zaměstnání. Obvyklou délku této doby zákonodárce spatřuje ve třech měsících, nikoliv měsíci jediném. Soud dále odkázal na § 44a větu první zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném v letech 2011-2012, z něž vyplývá, že zaměstnanec, který skončil okamžitě pracovní poměr pro nevyplacení mzdy, a který má být chráněn před nepříznivými finančními důsledky takového jednání zaměstnavatele, nemá po dobu prvních tří měsíců nárok na podporu nezaměstnanosti, neboť má být (i podle důvodové zprávy k zák. č. 347/2010 Sb., dostupné na www.psp.cz) zabezpečen odstupným.

[9] Soud uzavřel, že při výkladu zastávaném správními orgány by zaměstnanec nebyl zabezpečen ani odstupným ani podporou v nezaměstnanosti, neboť odstupné podle zákona č. 118/2000 Sb., by mu bylo vyplaceno jen ve výši jediné minimální mzdy. Takový výklad je neudržitelný, neboť by jím byl zmařen sociální cíl směrnice.

[10] Dále soud uvedl, že nárok na odstupné vzniká jednorázově okamžikem, kdy dojde ke skončení pracovního poměru dle § 56 zákoníku práce. Okamžik skončení pracovního poměru žalobce prokázal (okamžitým zrušením a dodejkou). Prokázal tak celou dobu rozhodnou pro vznik nároku na odstupné podle § 67 odst. 1 zákoníku práce, neboť takovou dobou je právě a jen okamžik doručení okamžitého zrušení pracovního poměru zaměstnavateli.

[11] Na závěr soud k vyjádření žalovaného k žalobě uvedl, že zaměstnanec nemá povinnost prokázat nevyplacení mzdy, nelze po něm ani požadovat, aby předložil potvrzení zaměstnavatele o nevyplacení mzdového nároku. Z povahy věci nelze prokazovat negativní skutečnost, kterou nevyplacení mzdy resp. nepřijetí peněžní částky bezesporu je.

II. Kasační stížnost

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[13] Stěžovatel v první řadě poukazuje na účel zákona č. 118/2000 Sb., jímž je řešení sociální situace zaměstnanců, kteří se bez své viny ocitnou v tíživé finanční situaci, a uspokojení jejich mzdových nároků, aniž by museli čekat, zda v průběhu insolvenčního řízení dojde k uspokojení jejich pohledávky. Přijetí zákona je tedy jakousi „pojistkou“ a „dobrodiním státu“. Již samotný zákon č. 118/2000 Sb. tak představuje zlepšení finanční situace zaměstnanců. Jeho účelem je poskytnout zaměstnanci minimální ochranu jeho práv a výplata mzdových nároků odvozených z minimální mzdy naplňuje sociální cíl směrnice, ze které zákon vychází.

[14] Dle stěžovatele není možné podmínit či odůvodnit výplatu uplatněných mzdových nároků (tehdejší) právní úpravou podpory v nezaměstnanosti či odstupného. Jedná se o

instituty upravené odlišnými předpisy, které jsou nezávislé a nijak nesouvisí se zákonem č. 118/2000 Sb.

[15] Z § 9 odst. 1 zákona č. 118/2000 Sb. vyplývá, že pro jeho účely je prokázanou výší uplatněného mzdového nároku ta částka, která je výsledkem překrytí zaměstnancem uplatněného nároku a vykazání zaměstnavatele. Pokud nelze výši prokázat, tj. není zde částka, která by se překrývala či zaměstnavatel vykáže zcela odlišnou částku, je přiznán nárok odpovídající minimální mzdě. Není zde prostor pro správní uvážení, jak naznačuje krajský soud. Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že byla prokázána výše mzdového nároku, naopak má za to, že nelze prokazatelně určit jeho výši, postup podle § 9 odst. 1 věty druhé zákona č. 118/2000 Sb. tak byl správný.

[16] Stěžovatel nesouhlasí s odkazem krajského soudu na ustanovení o průměrném a pravděpodobném výdělku v zákoníku práce (§ 353, § 355 a § 357), neboť ty se týkají zaměstnavatele. Správní orgán je však ve zcela odlišném postavení a nelze po něm požadovat, aby výdělek zjišťoval sám, o to méně za stavu důkazní nouze. Výpočet nebyl správním orgánům zákonem svěřen ani pro účely uspokojování mzdových nároků zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. Postup dle § 357 zákoníku práce zcela ignoruje skutečnost, že žalobce mohl v jednotlivých měsících období rozhodného pro určení průměrného výdělku dosáhnout mnohem vyššího výdělku.

[17] Pokud by měl správní orgán postupovat dle názoru krajského soudu, stala by se věta druhá § 9 odst. 1 zákona č. 188/2000 Sb. zcela nadbytečnou. Takový výsledek je ovšem proti koncepci racionálního zákonodárce, který nevytváří pravidla bez normativního obsahu (usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 29/16, či náleze ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14).

[18] Účelem zákona č. 118/2000 Sb. není nahradit institut odstupného, nýbrž žadateli poskytnout částečné uspokojení v mezích zákona, stěžovatel tak nesouhlasí s výkladem krajského soudu týkajícím se účelu odstupného a jeho délky 3 měsíců, neboť se jedná o výklad nad rámec zákona č. 118/2000 Sb.

[19] Stěžovatel dále upozorňuje, že správní orgán se v případě vydání rozhodnutí dle § 9 odst. 1 zákona č. 118/2000 Sb. ocitá v postavení plátce daně, provádí srážky a odvody, s čímž se pojí daňová odpovědnost vyplývající zejména ze zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Správní orgán je také povinen při vynakládání finančních prostředků ze státního rozpočtu postupovat hospodárně, účelně a efektivně dle zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, což krajský soud zcela opomenul zohlednit. Proto je třeba mít vždy výši mzdového nároku za dostatečně prokázanou. Nelze vyjít z údajů, které jsou žadatelem pouze tvrzené, případně založené na pochybných podkladech, neboť by se vytvořil prostor pro zneužití zákona.

[20] Stěžovatel dále brojí proti závěru krajského soudu týkajícímu se prokázání nevyplacení prostředků, který se nadto dle stěžovatele nijak netýká předmětu řízení. Z § 1a a § 3 písm. b) zákona č. 118/2000 Sb. vyplývá, že mzdovými nároky dle tohoto zákona jsou myšleny nároky, které zaměstnavatel nevyplatil, tj. jedná se o dluh zaměstnavatele vůči zaměstnanci. Je tak nutné zjistit nikoliv pouze výši mzdových nároků, které zaměstnanci v daném měsíci vznikly, ale taky v jaké výši nebyly uspokojeny. Stěžovatel se domnívá, že žadatel, který tvrdí, že mu nebyly vyplaceny mzdové nároky, je též povinen tvrzenou skutečnost dostatečně věrohodně a bez důvodných pochybností prokázat.

pokračování

[21] Stěžovatel má za to, že doklady, které žalobce předložil v průběhu správního řízení, mohl předložit i tehdy, pokud by mu zaměstnavatel odstoupné alespoň částečně vyplatil, a nebyla tak prokázána výše uplatněných mzdových nároků. Stát má zaměstnance uspokojit alespoň částečně, proto v situaci, kdy nelze prokázat výši mzdového nároku a jeho nevyplacení, je žadateli přiznána jakási kvazi „minimální dávka“ ve výši minimální mzdy, aby nezůstal zcela bez prostředků.

[22] Ačkoliv si je stěžovatel vědom v rozsudku uvedené negativní teorie důkazní, nelze na druhou stranu po správním orgánu požadovat, aby k přiznávání mzdových nároků docházelo při pouhém předložení dokumentů, z nichž lze dovodit výši mzdového nároku, aniž by je mohl správní orgán na základě své správní úvahy v rámci dokazování zhodnotit a dospět k závěru, které ustanovení zákona bude pro vydání správního rozhodnutí ve věci aplikováno. Stěžovatel odkazuje na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 14. 12. 2017, č. j. Konf 44/2017 - 7, ze kterého vyplývá, že úprava zákona č. 118/2000 Sb. je kogentní. Stěžovatel proto dovozuje, že podmínky pro přiznání mzdového nároku nelze rozšiřovat nad rámec zákona.

[23] Závěrem stěžovatel namítá, že měl být Krajským soudem v Ostravě po změně posuzování příslušnosti soudů opětovně vyzván k vyjádření jakožto účastník řízení. Stěžovatelovo vyjádření ze dne 30. 3. 2016 se týkalo zejména skutečnosti, že dle části páté zákona č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád, podle které byla věc posuzována, se nepovažuje za účastníka řízení. Očekával proto, že mu soud umožní znovu se ve věci vyjádřit a sdělit spisovou značku věci. Byla tak porušena jeho práva účastníka řízení.

[24] Dále stěžovatel tvrdí, že krajský soud se dostatečně nevypořádal s jeho námitkami. Nevěnoval se tvrzení, že okamžitým zrušením pracovního poměru není prokázáno nevyplacení mzdového nároku v plné výši a dále se nezabýval argumentací stran § 9 odst. 3 zákona č. 118/2000 Sb. Stěžovatel také poukazuje na to, že v rozsudku je uvedeno, že žaloba byla soudu doručena „4. 3. 2019*“, ovšem toto datum z něj nevyplývá a není ani zřejmý obsah poznámky, na kterou znak *) zjevně odkazuje.

[25] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[27] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III. A. Zmatečnost a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[28] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy zmatečnost spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení. Stěžovatel tento důvod nikterak dál nerozvedl, jedná se ovšem o vadu, ke které by, byla-li by skutečně dána, Nejvyšší správní soud musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[29] Nejvyšší správní soud však neshledal, že by ve věci chyběly podmínky řízení. Ačkoliv původní žaloba byla podána k civilnímu soudu podle části páté o. s. ř. a Městský soud v Brně žalobu nesprávně postoupil soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví namísto postupu dle § 104b o. s. ř., tedy zastavení řízení a poučení účastníka o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví, Krajský soud v Ostravě správně uvedl, že nesprávný postup soudu nemůže jít žalobci k tíži (viz např. soudem odkazovaný rozsudek ze dne 29. 12. 2006 č. j. 4 As 41/2006 - 106, č. 1540/2008 Sb. NSS, rozsudek ze dne 7. 2. 2007, č. j. 3 As 71/2006 - 90, či přiměřeně rozsudek ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 Ads 302/2017-23). Krajský soud se správně věnoval i otázce své pravomoci k projednání věci (viz usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 12. 2017 č. j. Konf 44/2017 - 7) a tomu, kdo jsou účastníci řízení. Stěžovatel své účastenství ve věci nepopíral, což výslovně uvedl i v kasační stížnosti, naopak z něj dovozoval, že mu měla být dána opětovná možnost vyjádřit se k žalobě (k tomu viz níže). Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by ve věci chyběly podmínky řízení či existovala jiná vada, která by způsobovala zmatečnost řízení před krajským soudem.

[30] Shledává-li stěžovatel zmatečnost v postupu krajského soudu, který po postoupení věci Městským soudem v Praze o věci bezodkladně rozhodl bez obeslání účastníků řízení a prostoru k opětovnému vyjádření, Nejvyšší správní soud uvádí, že i pokud by se jednalo o vadu postupu krajského soudu, není podřaditelná pod vady způsobující zmatečnost řízení. Takovými vadami rozumí § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. chybějící podmínky řízení, rozhodování vyloučeného soudce či nesprávně obsazeného soudu, popřípadě rozhodnutí v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

[31] V projednávané věci byl dne 4. 3. 2019, po nabytí právní moci usnesení o postoupení věci, krajskému soudu doručen spis z Městského soudu v Praze. Dne 5. 3. 2019 zaslal krajský soud žalobci vyjádření žalovaného ze dne 30. 3. 2016, neboť ze spisu zjistil, že tato písemnost nebyla žalobci dosud přeposlána. Následně dne 26. 3. 2019 ve věci rozhodl. Stěžovatel v této souvislosti namítá, že vyjádření, které k věci zaslal dne 30. 3. 2016, tedy v době, kdy řízení bylo vedeno u Městského soudu v Praze, obsahuje zejména argumentaci k tvrzení, že v řízení o žalobě dle § 244 o. s. ř. není žalovaným. Očekával tak, že Krajský soud v Ostravě jej vyzve k vyjádření k věci samé. Tuto námitku Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. Z obsahu vyjádření ze dne 30. 3. 2016 vyplývá, že stěžovatel se věnoval nejen otázce svého procesního postavení, ale také meritů věci. Na stranách 3 – 6 vyjádření detailně zrekapituloval průběh správního řízení a vyjádřil se k žalobním námitkám. Za takové situace neměl krajský soud důvod vyžadovat od stěžovatele další vyjádření. Stěžovateli ostatně nic nebránilo v průběhu řízení před Městským soudem v Praze svoje vyjádření z vlastní iniciativy doplnit, neboť věc byla postoupena Krajskému soudu v Ostravě až dne 14. 2. 2019.

[32] Krajskému soudu je však třeba vytknout, že před rozhodnutím ve věci samé nepoučil účastníky řízení o složení senátu a možnosti namítat podjatost soudců. Ačkoliv Nejvyšší správní soud rozumí tomu, že krajský soud byl veden snahou urychleně rozhodnout ve věci, v níž byla žaloba podána v roce 2012, a tuto skutečnost kvituje, nelze zcela rezignovat na základní procesní úkony v řízení. Nejvyšší správní soud ovšem již dříve judikoval, že chybějící poučení o složení senátu není vadou, která by měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudek ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 As 64/2016 – 49, nebo ze dne 1. 6. 2016, č. j. 3 As 216/2015 – 16). Podjatost rozhodujících soudců stěžovatel v kasační stížnosti netvrdil.

pokračování

[33] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, který se dle jeho názoru nezabýval námitkou, že okamžitým zrušením pracovního poměru není prokázáno nevyplacení mzdového nároku v plné výši a dále argumentací stran § 9 odst. 3 zákona č. 118/2000 Sb. Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. K otázce prokázání nevyplacení mzdového nároku se krajský soud vyslovil v závěru rozsudku právě s odkazem na stěžovatelovo vyjádření. Závěr soudu pak stěžovatel v kasační stížnosti napadá jako nesprávný. Kasační stížnost je tak v dané otázce rozporná, neboť na jednu stranu stěžovatel vytýká krajskému soudu, že se danou otázkou nezabýval, na druhou stranu však nesouhlasí s jeho věcným posouzením této otázky a podotýká, že nesouvisí s projednávanou věcí. Na § 9 odst. 3 zákona č. 118/2000 Sb. stěžovatel odkazoval v souvislosti s prokázáním výše mzdového nároku a doby, za kterou jej žalobce uplatňuje, tato kritéria však krajský soud v projednávané věci posoudil. Stěžovatel v kasační stížnosti nijak nerozvedl, jakým konkrétním argumentem se měl krajský soud opomenout zabývat.

[34] Konečně nepřezkoumatelnost rozsudku nezpůsobuje ani skutečnost, že krajský soud v prvním bodě odůvodnění uvedl, že žaloba byla soudu doručena „4. 3. 2019*)“ a opomenul vysvětlit znak *). Ze soudního spisu je zřejmé, že se jedná o datum, kdy byla věc krajskému soudu postoupena Městským soudem v Praze. Původní žaloba byla totiž podána již dne 11. 9. 2012 u Městského soudu v Brně. Ačkoliv může být hvězdička u data doručení žaloby matoucí, není absolutně rozhodná pro posouzení dané věci. S procesním vývojem věci byli navíc účastníci řízení obeznámeni. Nejvyšší správní soud tak považuje námitku za zcela formalistickou a nesouvisející s podstatou věci.

III.B. Nesprávné právní posouzení věci krajským soudem

[35] Další stěžovatelovy námitky se vztahují k věcnému posouzení projednávaného případu. Stěžovatel nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, že žalobce prokázal výši uplatněného mzdového nároku.

[36] Dle § 9 zákona č. 118/2000 Sb.:

„(1) Nesouhlasí-li výše zaměstnancem uplatňovaných mzdových nároků za 1 měsíc s vykázáním předloženým krajské pobočce Úřadu práce zaměstnavatelem nebo správcem, Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce rozhodne o přiznání mzdového nároku zaměstnance za tento měsíc v prokázané výši. Nelze-li výši mzdového nároku podle věty první prokázat, přiznává Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce mzdový nárok ve výši odpovídající minimální mzdě platné ke dni vyhlášení moratoria před zahájením insolvenčního řízení nebo ke dni podání insolvenčního návrhu.

(2) Nesouhlasí-li doba, za kterou zaměstnanec uplatňuje mzdové nároky, s údaji uvedenými zaměstnavatelem nebo správcem, uspokojí Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce mzdové nároky pouze za dobu, která je nesporná.

(3) 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.

(4) Jestliže 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.

(5) Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce podle odstavce 1 nebo 4 přizná zaměstnanci měsíční mzdový nárok ve výši částky rovnající se minimální mzdě i v případě, kdy zaměstnanec nevykonával v kalendářním měsíci práci v rozsahu stanovené týdenní pracovní doby^{11a)}, avšak pouze za předpokladu, že poměrný mzdový nárok odpovídající kratší odpracované době této částky dosáhne nebo ji převyší. Jestliže zaměstnanec, jemuž je přiznáván mzdový nárok podle odstavce 1 nebo 4, uplatňuje nižší částku, než činí minimální mzda, přizná mu Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce mzdový nárok v uplatněné výši.

(6) *Není-li splněna některá ze zákonných podmínek pro uplatnění mzdových nároků, Úřad práce České republiky prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce žádost zamítne.*“

[37] Dle § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce: „Zaměstnanec může pracovní poměr okamžitě zrušit jen, jestliže zaměstnavatel mu nevyplatil mzdu nebo plat nebo náhradu mzdy nebo platu anebo jakoukoli jejich část do 15 dnů po uplynutí období splatnosti (§ 141 odst. 1).“

[38] Dle § 67 odst. 1 zákoníku práce: „Zaměstnanci, u něhož dochází k rozvázání pracovního poměru výpovědí danou zaměstnavatelem z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) nebo dohodou z týchž důvodů, a zaměstnanci, který okamžitě zrušil pracovní poměr podle § 56, přísluší při skončení pracovního poměru odstupné ve výši nejméně trojnásobku průměrného výdělku ...“

[39] Dle § 357 zákoníku práce: „Jestliže je průměrný výdělek zaměstnance nižší než minimální mzda (§ 111), na kterou by zaměstnanci vzniklo právo v kalendářním měsíci, v němž vznikla potřeba průměrný výdělek uplatnit, zvýší se průměrný výdělek na výši odpovídající této minimální mzdě; to platí také při uplatnění pravděpodobného výdělku (§ 355).“

[40] V projednávané věci žalovaný postupoval dle § 9 odst. 1 věta druhá zákona č. 118/2000 Sb., neboť dospěl k závěru, že žalobce neprokázal výši mzdového nároku. Krajský soud dal správním orgánům za pravdu, že dokumenty, které žalobce předložil, neprokazovaly jím tvrzený nárok ve výši 50 299 Kč. Shledal ovšem, že podklady předložené žalobcem prokazují jeho nárok na odstupné ve výši trojnásobku průměrné mzdy, která nemohla být nižší, než minimální mzda, tedy žalobce prokázal svůj nárok ve výši trojnásobku minimální mzdy dle § 9 odst. 1 věta první zákona č. 118/2000 Sb.

[41] Žalovanému v prvé řadě nelze přisvědčit v tvrzení, že pokud dle § 9 odst. 1 zákona č. 118/2000 Sb. nesouhlasí výše uplatňovaného nároku s vykázáním dlužných mzdových nároků zaměstnavatelem (§ 7 téhož zákona), je mzdovým nárokem v prokázané výši vždy jen taková částka, která se v tvrzeních zaměstnance a zaměstnavatele překrývá.

pokračování

[42] Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 118/2000 Sb., bude správní orgán aplikovat, *nesouhlasí-li výše zaměstnancem uplatňovaných mzdových nároků s vykázaním předloženým zaměstnavatelem nebo správcem*. Jedná se tedy o situaci, kdy mezi tvrzením zaměstnance a zaměstnavatele nebo správce existuje jakákoliv odchylka. Prokázanou výší mzdového nároku v takovém případě může být jak částečné překrytí tvrzení zaměstnance a zaměstnavatele, tak jiná výše, kterou zaměstnanec prokazatelně osvědčí. Jakkoliv jsou tedy *doklady, kterými může být prokázána výše uplatňovaných mzdových nároků* toliko fakultativní součástí žádosti o uspokojení mzdových nároků (§ 6 věta třetí zákona č. 118/2000 Sb.), je v zájmu žadatele, aby je předložil. V takovém případě však správní orgán nemůže ani v případě podle § 9 odst. 1 zákona č. 118/2000 Sb. tyto doklady ignorovat s konstatováním, že jediným způsobem prokázání mzdového nároku je zde shoda žadatelových tvrzení a údajů poskytnutých zaměstnavatelem nebo správcem.

[43] Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na výklad stěžovatele, pak by za situace, kdy zaměstnavatel nevykáže vůči zaměstnanci žádný dlužný mzdový nárok (tedy uveďte, že mu na mzdě nic nedluží), bylo bez ohledu na dokumenty, které předkládá zaměstnanec a kterými prokazuje své tvrzení ohledně nevyplaceného nároku, konstatováno, že neexistuje nárok v prokázané výši dle § 9 odst. 1 věty první zákona č. 118/2000 Sb., a správní orgán by automaticky aplikoval § 9 odst. 1 větu druhou téhož zákona, tedy přiznal mzdový nárok odpovídající minimální mzdě. Takový postup by byl navíc nedůvodně odlišný od postupu dle § 9 odst. 3 zákona č. 118/2000 Sb., který se aplikuje za situace, kdy zaměstnavatel zůstal pasivní a nesplnil svou povinnost tvrzení dlužných mzdových nároků. V takovém případě správní orgán přizná zaměstnanci nároky dle dokladů, které předloží, pokud *prokazatelně osvědčují* jejich výši a dobu, za kterou je uplatňuje. Rozdílnou skutečností v těchto dvou situacích, na které dopadají různé odstavce § 9 zákona č. 118/2000 Sb., je tedy to, zda zaměstnavatel předloží seznam dlužných mzdových nároků či nikoliv. Zaměstnanci nelze klást k tíži, pokud jeho zaměstnavatel tuto povinnost nesplní, stejně tak mu však nelze přisuzovat horší postavení v důsledku tvrzení jeho zaměstnavatele, jehož správnost přitom rozporuje. Z toho důvodu je nutno i prokázanou výši mzdového nároku dle § 9 odst. 1 věta první zákona č. 118/2000 Sb. v případě, kdy zaměstnanec předkládá doklady k prokázání svého mzdového nároku, posuzovat obdobně jako v § 9 odst. 3 téhož zákona. Hodnocení žadatelem předložených dokladů přísluší správnímu orgánu, a to v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 zákona č. 50/2004 Sb., správní řád).

[44] Nejvyšší správní soud ovšem poznamenává, že výše nastíněný výklad zákona jak správní orgán prvního stupně, tak stěžovatel obecně aplikovali. Z odůvodnění jejich rozhodnutí vyplývá, že k postupu podle § 9 odst. 1 věty druhé zákona č. 118/2000 Sb. přistoupili proto, neboť uzavřeli, že žalobce předloženými doklady neprokázal výši průměrného výdělku (přičemž stěžovatel ve svém rozhodnutí výslovně odkazuje na pravidlo uvedené v § 9 odst. 3 zákona), nikoliv proto, že se žalobcem tvrzená výše nároku nepřekrývala s tvrzením zaměstnavatele, který uvedl, že žalobci nic nedluží.

[45] Mezi krajským soudem a stěžovatelem tedy zůstává sporné pouze hodnocení, zda předloženými doklady žalobce prokázal jinou, než jím původně tvrzenou výši nároku. Stěžovatel poukazuje na účel zákona, kterým je poskytnout zaměstnanci minimální ochranu jeho práv a uvádí, že nelze mzdový nárok odvozovat od obecné úpravy odstupného a průměrného výdělku v zákoníku práce či zákona o podpoře v nezaměstnanosti. Nejvyšší správní soud se však s takovým výkladem neztotožňuje.

Zákon č. 118/2000 Sb. v § 3 písm. a) uvádí, že „*mzdovými nároky rozumějí mzda (plat), její náhrady a odstupné, které zaměstnanci náležejí z pracovního poměru ...*“. Zákon s pojmy jako mzda, náhrady mzdy a odstupné pracuje, sám je ovšem autonomně nedefinuje. Je proto třeba vyjít ze zásady jednoty a bezrozpornosti právního řádu (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54, č. 971/2006 Sb. NSS) a těmto pojmům přiznat stejný obsah, jako mají v jiných právních předpisech, v nynějším případě zejména v zákoníku práce, a to i s ohledem na skutečnost, že zákon č. 118/2000 Sb. je na pracovněprávní vztahy těsně navázán. Nadto stěžovatel ve svém rozhodnutí § 67 odst. 1, § 353 odst. 1 a § 354 odst. 1 zákoníku práce sám citoval a aplikoval, když uvedl, že žalobce žádným způsobem neprokázal počet odpracovaných hodin, bez čehož nelze zjistit výši průměrného výdělku.

[46] Zároveň správní orgány nezpochybňovaly nárok žalobce na odstupné, což výslovně uvedl v prvostupňovém správním rozhodnutí úřad práce, žalovaný tento závěr nekorigoval, nadto tato skutečnost vyplývá z aplikace § 9 odst. 1 zákona č. 118/2000 Sb. Pokud by správní orgány neměly za prokázaný samotný nárok na odstupné, nikoliv jeho výši, bylo by namíste postupovat dle § 9 odst. 6 zákona a žádost zamítnout - např. v případě, že by žadatel nedoložil podklady, z nichž vyplývá jeho pracovněprávní vztah a zaměstnavatel by zůstal nečinný.

[47] Z rozhodnutí vyplývá, že pokud by žalobce byl schopen prokázat počet odpracovaných hodin a správní orgán by vyhodnotil jako dostačující jím uvedené podklady týkající se výše jeho příjmu, bylo by možné vypočítat výši odstupného na základě průměrného výdělku. Nejvyšší správní soud se tak neztotožňuje s argumentací stěžovatele, že výpočet průměrného výdělku a aplikaci odpovídajících ustanovení zákoníku práce po něm nelze požadovat. V případě, kdy žadatel doloží všechny potřebné podklady, je povinností správních orgánů ověřit, zda jím uplatněný nárok vyčíslil správně, jak ostatně sám stěžovatel upozorňuje. Zároveň však z rozsudku krajského soudu ani z výše uvedeného závěru neplyne povinnost správních orgánů vyčíslit hodnotu průměrného výdělku v situaci, kdy žadatel nedoloží všechny potřebné podklady. Tak tomu ostatně bylo i v nynější věci.

[48] Krajský soud uvedl, že v takovém případě má správní orgán vzít za prokázaný průměrný výdělek minimální mzdu (v souladu s § 357 zákoníku práce) a jako odstupné tedy žalobci vyplátit její trojnásobek dle § 9 odst. 1 věty první zákona č. 118/2000 Sb. Aniž by tím bylo zpochybněno cokoliv jiného ze závěrů krajského soudu, musí Nejvyšší správní soud korigovat závěr krajského soudu v otázce právního důvodu aplikace minimální mzdy při rozhodování o mzdovém nároku podle § 9 odst. 1 zákona č. 118/2000 Sb. Minimální mzda je zákonem zaručená *nejnižší přípustná výše odměny za práci v základním pracovněprávním vztahu* (§ 111 odst. 1 zákoníku práce). Z toho vychází i zákon č. 118/2000 Sb., který právě na ni navazuje výši mzdových nároků pro případy, že se nepodaří prokázat jinou výši nároku. Mzdový nárok ve výši minimální mzdy nelze považovat za prokázaný ve smyslu § 9 odst. 1 věta první tohoto zákona, pokud neplyne buď ze souladu (byť dílčího) zaměstnancem uplatňovaného nároku a vykázaní zaměstnavatele nebo správce, případně z dokladů předložených zaměstnancem (viz bod [42] a násl.). Je třeba přisvědčit stěžovateli, že v případě krajským soudem zastávaného výkladu by se § 9 odst. 1 věta druhá zákona č. 118/2000 Sb., stala obsoletní, neboť pokud by nebyla prokázána jiná výše mzdového nároku, byla by za ni vždy považována minimální mzda.

pokračování

[49] Je ovšem třeba vzít v úvahu povahu odstupného, která se liší od mzdového nároku v podobě měsíční mzdy právě tím, že se jedná o její násobek. Je-li proto uplatňováno jako dlužný mzdový nárok odstupné a nepodaří-li se prokázat výši tohoto nároku, správní orgán bude sice postupovat dle § 9 odst. 1 věty druhé zákona č. 118/2000 Sb., ovšem jako mzdový nárok přizná násobek minimální mzdy, tak jak odstupné upravuje zákoník práce. Jak již bylo uvedeno výše, mzdovému nároku v podobě odstupného totiž nelze pro účely zákona č. 118/2000 Sb. přiřknout jiný obsah, než jaký má obecně ve zbytku právního řádu.

[50] Výše uvedený postup nijak neomezuje žadatele, jejichž průměrný výdělek je vyšší, než minimální mzda, jak namítá stěžovatel, je ovšem třeba, aby výši svého tvrzeného nároku prokázali. Pokud tomu tak nebude a nebude existovat ani jen částečné překrytí nároku uvedeného zaměstnancem a zaměstnavatelem, bude správní orgán správně aplikovat § 9 odst. 1 větu druhou zákona č. 118/2000 Sb., a v případě, že mzdovým nárokem bude odstupné, zohlední specifikum tohoto nároku spočívající v tom, že se jedná o násobek měsíčního výdělku.

[51] Lze tak uzavřít, že stěžovatel postupoval formálně správně, když na žalobcův případ aplikoval § 9 odst. 1 větu druhou zákona č. 118/2000 Sb., ovšem mzdový nárok mu na základě této úpravy přiznal v nesprávné výši. Krajský soud tak stěžovatelovo rozhodnutí správně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm stěžovatel rozhodne v souladu se závazným právním názorem korigovaným nyní vyjádřeným závěrem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[52] Svou úvahu podpořil krajský soud také tím, že výkladem, který provedl stěžovatel, by se žalobce ocitl na dva měsíce zcela bez prostředků, neboť dle § 44a zákona o zaměstnanosti ve znění účinném v roce 2011 nebyla v případě, že měl uchazeč o zaměstnání nárok na odstupné, v prvních třech měsících vyplácena podpora v nezaměstnanosti, a to bez ohledu na skutečnost, zda mu odstupné bylo skutečně vyplaceno či nikoliv. Stěžovatel s tímto odůvodněním nesouhlasí, neboť se domnívá, že zákon o zaměstnanosti se zákonem č. 118/2000 Sb. nijak nesouvisí. K tomu Nejvyšší správní soud pouze obecně poznamenává, že právní předpisy nelze vykládat odtrženě od zbytku právního řádu a naopak je nutno posuzovat jejich vzájemné vztahy a působení. Jak vyplácení mzdových nároků za zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti, tak vyplácení podpory v nezaměstnanosti je projevem sociální funkce státu, jenž neponechává bez pomoci občany, kteří se dostali do mimořádných okolností ohrožujících jejich sociální existenci (viz usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 12. 2017 č. j. Konf 44/2017 - 7). Sociální účel regulace a nemožnost ponechání žalobce bez prostředků však byl pouze podpůrný systematický argument krajského soudu, nikoliv hlavní rozhodovací důvod. Závěr krajského soudu o výši nároku na odstupné jako trojnásobku minimální mzdy korigovaný závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným shora ob stojí i bez této dílčí argumentace. Stěžovatelova námitka proto není rozhodná pro posouzení této věci.

[53] Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem soudu, že žalobce (žadatel o vyplacení mzdového nároku) není povinen prokázat skutečnost, že mu nárok nebyl vyplacen zaměstnavatelem. Krajský soud k této otázce odkázal na závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2018 č. j. 8 Ad 12/2015 - 41. Tento rozsudek byl podroben kasačnímu

přezkumu Nejvyšším správním soudem, který v rozhodnutí ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 Ads 273/2018 – 45, uvedl: „*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 popsáním 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.*“

[54] Ačkoliv se daný rozsudek týkal výkladu „prokazatelného osvědčení“ dle § 9 odst. 3 zákona č. 118/2000 Sb., jak již soud uvedl výše, i v případě prokazování výše nároku dle § 9 odst. 1 věty první téhož zákona, je třeba tento standard aplikovat. Nejvyšší správní soud tak nemá v nyní projednávané věci důvod se od přijatých závěrů odchýlit. Přisvědčuje tedy krajskému soudu v jeho hodnocení a v podrobnostech odkazuje na shora citovaný rozsudek č. j. 2 Ads 273/2018 - 45, který se detailně věnoval otázce rozložení procesních rizik (rizik spojených s tvrzením rozhodných skutečností a jejich prokazováním) mezi zaměstnance a správní orgán.

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[56] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci, který by měl z důvodu svého úspěchu ve věci právo na náhradu nákladů řízení, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 11. srpna 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu