



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **R. K.**, zastoupen JUDr. Annou Márovou LL.M., advokátkou se sídlem Myslíkova 1998/30, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2019, č. j. 5 Ad 1/2017 - 58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Úřadu práce České republiky - krajské pobočky pro hl. m. Prahu ze dne 24. 9. 2015 č. j. 1701356/15/AB byly žalobci přiznány mzdové nároky za měsíce říjen, listopad a prosinec 2014 podle § 9 odst. 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele (dále též „zákon 118/2000 Sb.“ nebo „zákon“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 12. 2015 č. j. 2015/67987-422/1 odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalobce poté, co s ním zaměstnavatel neplatně rozvázal pracovní poměr, zaměstnavateli dopisem oznámil, že trvá na dalším zaměstnávání. Žalovaný považoval za prokázané, že pracovní poměr trval i v rozhodném období, tj. v měsících, za které žalobce uplatnil mzdové nároky. Vzhledem k tomu, že insolvenční správce (dále též „správce“) neměl od zaměstnavatele k dispozici příslušné podklady, nemohl potvrdit výši dlužných mzdových nároků žalobce. Správní orgán I. stupně proto stanovil výši přiznaných nároků ve výši částky rovnající se minimální mzdě. Žalovaný pak

doplnil, že mzdové nároky, které nemohly být z uvedeného důvodu přiznány, může žalobce uplatnit podle § 203 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb. o úpadku a způsobech jeho řešení u insolvenčního správce.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 26. 2. 2019, č. j. 5 Ad 1/2017 - 58 zrušil rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ve věci šlo o to, zda žalobce při uplatnění mzdových nároků předložil doklady, které jejich výši, jakož i dobu, za kterou je uplatňuje, prokazatelně osvědčují či nikoli. Městský soud zdůraznil, že žalobce disponuje jen omezenými důkazními prostředky, jimiž může prokazovat skutečnosti rozhodné pro přiznání mzdových nároků, a to zejména v situaci, kdy jeho bývalý zaměstnavatel – úpadce dlouhodobě neplní své povinnosti a účelově nespolupracuje s úřadem práce či insolvenčním správcem. Podle správních orgánů žalobce nedoložil doklady, které by osvědčily výši jeho mzdových nároků a zaměstnavatel ani insolvenční správce nevykázali pro dané období dluh na mzdovém nároku žalobce. Žalobce přitom předložil smlouvu o mzdě ze dne 1. 8. 2006, na základě které mu byla zaměstnavatelem přiznána hrubá měsíční mzda ve výši 30 000 Kč. Správní orgány neobjasnily, proč tento doklad nepovažují za dostatečný k prokázání výše mzdového nároku, popř. neuvedli, jakým způsobem by žalobce měl svou důkazní povinnost splnit. Pokud se domnívaly, že uvedená smlouva mzdový nárok neprokazuje, bylo jejich povinností uvést, z čeho tento závěr dovozují a proč nemá potřebnou důkazní hodnotu. Proto shledaly žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Za zcela nepřijatelný považoval městský soud požadavek, aby žalobce prokazoval, že mu mzda nebyla vyplacena, popř. aby důkazně reagoval na skutečnost, že zaměstnavatel ani insolvenční správce nevykázali dluh na předmětném mzdovém nároku. Břemeno ohledně prokázání toho, že mzdové nároky byly uspokojeny jejich vyplacením, nese 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.

III.

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítl, že pokud zákon č. 118/2000 Sb. hovoří o mzdových nárocích, jsou jimi myšleny nároky, které zaměstnavatel nevyplatil. Jde tedy o dluh zaměstnavatele vůči zaměstnanci. Poukázal na samotný smysl zákona a jeho systematiku - je třeba rozlišovat případy, kdy je a kdy není prokazatelně osvědčena výše mzdových nároků. Je třeba rozlišovat případy, kdy zaměstnavatel nebo správce nesplní povinnosti dle § 7 a zaměstnanec při uplatňování nároků předložil doklady, které jejich výši, jakož i dobu, za kterou je uplatňuje, prokazatelně osvědčují a situaci, kdy zaměstnanec při uplatňování nároků nepředložil doklady, které jejich výši prokazatelně osvědčují. Právě to, zda předložené doklady prokazatelně osvědčují či neosvědčují výši mzdových nároků, odlišuje odst. 3 a odst. 4 ustanovení § 9. Pokud by zaměstnanec neměl povinnost prokazovat i to, že mu nebyl nárok vyplacen, bylo by rozlišování obou odstavců nadbytečné a nebyl by žádný aplikační

pokračování

prostor tato ustanovení odlišit. Při výkladu zákona č. 118/2000 Sb. nelze rezignovat na jiný výklad zákona a spokojit se pouze s jazykovým výkladem. Poukázal rovněž na důvodovou zprávu, která zdůrazňuje účel zákona, jímž je poskytnout jakési dobrodiní zaměstnancům, kteří se ocitli bez své viny vinou zaměstnavatele bez finančních prostředků. Není smyslem zákona hrazení náhrady mzdy v případech, kdy zaměstnanec vede se zaměstnavatelem spor o skončení pracovního poměru, po několik let fakticky nevykonává závislou práci a soudní neúspěch přenášet na stát, jako je tomu v posuzovaném případě. Právo na mzdu žalobce tak bylo částečně uspokojeno v režimu § 9 odst. 4, a zcela v souladu s právní úpravou a účelem zákona.

[4] Stěžovatel znovu zopakoval, že nebyla prokazatelně osvědčena výše nevyplacených mzdových nároků. Výše dlužných mzdových nároků, tj. nároků, které nebyly žalobci vyplaceny, nebyla prokázána, stěžovatel netvrdí, že by dluh zaměstnavatele vůči žalobci neexistoval.

[5] Městský soud podle názoru stěžovatele nepoužil při rozhodování teleologický výklad a řádně se nevypořádal s interpretací a aplikací § 9 odst. 4. Proto došlo k nesprávnému posouzení právní otázky. Znovu zopakoval, že účelem je v případě neprokázání výše mzdového nároku zaměstnancem či nespolečné vyjmenovaných subjektů poskytnout žadateli jakýsi minimální standard, aby nezůstal zcela bez prostředků. Jde o právní nástroj, který by zaměstnancům umožnil uspokojit alespoň částečně jejich mzdové nároky jednoduchou, rychlou a srozumitelnou formou. Nelze po státu spravedlivě požadovat, aby právo zaměstnance uspokojoval ve výši požadované zaměstnancem, aniž by měl za dostatečně prokázané naplnění veškerých podmínek pro plnění ve výši, kterou jako výši mzdy uvedl zaměstnanec.

[6] Zákon č. 118/2000 Sb. neobsahuje ustanovení, které by výslovně stanovilo, jaký konkrétní důkaz by měl jednoznačně prokazovat výši mzdových nároků. Správní orgány proto postupovaly v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů. Nedošlo k libovůli při hodnocení důkazů, předložené „dokumenty nedisponují vypovídací potencí“ a nebyly způsobilé osvědčit tvrzenou skutečnost – prokázat výši nevyplacených mzdových prostředků. Ustanovení § 9 odst. 4 pamatuje právě na případy, kdy zaměstnavatel (insolvenční správce) nesplní povinnost dle § 7 a pokud tato situace nastane, ukládá úřadu práce, jak má rozhodnout – přiznat nárok ve výši minimální mzdy. Z § 9 odst. 4 nelze činit výjimky. Pokud správní orgány na základě volného hodnocení důkazů dospěly k závěru, že žalobce neprokázal výši mzdových nároků, nemohly postupovat jinak, než je přiznat ve výši minimální mzdy.

[7] Prokázáním výše mzdového nároku nemůže být pouhé předložení smlouvy o mzdě s uvedenou výší mzdy. Jedná se o náhradu mzdy, a tedy by bylo nutné znát průměrný výdělek u zaměstnavatele a další skutečnosti mající vliv na výši mzdového nároku za konkrétní měsíc (např. pracovní neschopnost). V opačném případě by ztratil smysl § 7, který ukládá i pod sankcí pokuty zaměstnavateli (insolvenčnímu správci) povinnost k výzvě doložit mzdové nároky. Pokud by k osvědčení výše mzdových nároků měly sloužit žalobcem předložené doklady, nebylo by nutné, aby zákon obsahoval § 9 odst. 4.

[8] Stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu, že správní orgány neuvedly, z jakého důvodu nepovažují smlouvu o mzdě za doklad s potřebnou důkazní hodnotou. Již v rozhodnutí ze dne 10. 6. 2015 však bylo uvedeno, že pracovní smlouvou a smlouvou o mzdě žalobce prokázal toliko vznik pracovního poměru a výši hrubé mzdy, nikoli však tvrzení, že mu uplatněné mzdové nároky nebyly již zaměstnavatelem vyplaceny. Prokazatelné osvědčení výše mzdového nároku, který mu nebyl vyplacen, je v zájmu žadatele. Úřad práce nemůže prokázat vyplacení mzdového nároku, když s ním platebně neschopný zaměstnavatel nespolutracuje, resp. insolvenční správce sdělí, že nemá k dispozici účetnictví zaměstnavatele. Proto nelze přenést důkazní břemeno plně na správní orgán.

[9] Přestože tedy nelze klást neaktivitu zaměstnavatele či insolvenčního správce k tíži osoby žádající o uspokojení mzdového nároku, není smyslem právní úpravy vždy a za všech okolností vyplatit zaměstnanci vše co požaduje.

[10] Podle stěžovatele je na místě postupovat podle § 9 odst. 4 zákona právě za situace stavu důkazní nouze, kdy je zcela nepochybně prokázáno, že pracovní poměr trval, nárok na mzdu zaměstnanec měl, ale není prokázána právě jeho výše, a proto je v zájmu žadatele, aby byl uspokojen alespoň částečně a nikoli zůstal zcela bez prostředků.

[11] Stěžovatel konečně upozornil na to, že je při rozhodování podle předmětných ustanovení v pozici správce daně s požadavkem postupovat hospodárně, účelně a efektivně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

[12] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[13] Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Podle § 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. Podle odst. 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

pokračování

dni vyhlášení moratoria před zahájením insolvenčního řízení nebo ke dni podání insolvenčního návrhu.

[17] Městský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku jeho důvodů. Žalovanému především vytkl nedostatečné vyhodnocení důkazního prostředku - smlouvy o mzdě ze dne 1. 8. 2006, neboť správní orgány dostatečně nevysvětlili, proč nepovažují tento doklad za dostatečný k osvědčení výše žalobcova mzdového nároku. Další deficit správních rozhodnutí shledal v tom, že nepřiblížila, jakým způsobem měl žalobce svoji důkazní povinnost splnit, pokud byly jím předložené podklady shledány nedostatečnými. Třetím důvodem zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost byly výhrady k požadavku, aby žalobce prokazoval, že mu mzda nebyla vyplacena, popř. průkazně reagoval na to, že zaměstnavatel resp. insolvenční správce neposkytuje správním orgánům součinnost.

[18] V řízení o kasační stížnosti bylo třeba posoudit, zda důvody městského soudu pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí ob stojí či nikoli. Jakkoli je účelem judikatorní činnosti správních soudů poskytnout právní názor k právním otázkám obecnějšího významu či poskytnout návod k vytvoření aplikační praxe, nelze požadavky na řádné odůvodnění správních rozhodnutí přenášet na správní soudy a požadovat po nich, aby dosud neuspokojivé zdůvodnění doplňovaly. Jsou to správní orgány, kdo primárně rozhoduje o veřejných subjektivních právech účastníků řízení. Správní soudy jsou pak při přezkumu jejich rozhodnutí limitovány jak jejich rozsahem (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), tak i důvody, o které se přezkoumávané rozhodnutí opírá. Podle judikatury Ústavního soudu je smyslem a účelem odůvodnění především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (nále z Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správními, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45). Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, nebo též ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů nelze zhojit ve vyjádření k žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71 či ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008 - 99).

[19] Z kasační stížnosti i předtím z vyjádření k podané žalobě je zřejmé, že teprve tam stěžovatel koncentruje tvrzené důvody, jimiž rozhodnutí o zamítnutí odvolání podporuje a vysvětluje. Odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je velmi kusé. Stěžovatel v něm

v zásadě pouze na rozdíl od vlastního předchozího rozhodnutí připustil, že pracovní poměr žalobce trval i v rozhodném období, avšak stanovil výši přiznaného mzdového nároku v částce odpovídající minimální mzdě proto, že insolvenční správce neměl od zaměstnavatele k dispozici příslušné podklady. Vedle zcela obecného tvrzení, že stěžovatel neshledal žádné porušení právních předpisů, tvrzení o správnosti postupu podle § 9 odst. 4 zákona, jakož i poučení o tom, že žalobce může uplatnit mzdové nároky u insolvenčního správce podle § 203 zákona č. 182/2006 Sb. o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenčního zákona), žalobou napadené rozhodnutí žádné důvody neobsahuje. Již zde proto lze přisvědčit právnímu názoru městského soudu, že je třeba žalobou napadené rozhodnutí zrušit z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Městský soud neprovedl autoritativní výklad § 9 odst. 4 zákona, který mu stěžovatel následně připisuje a se kterým se neztotožňuje.

[20] Nejvyšší správní soud se v minulosti zabýval obsahově obdobnou problematikou v rozsudku ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 Ads 273/2018 - 45. Rovněž v uvedené věci šlo o splnění podmínek § 9 odst. 3, resp. odst. 4 zákona, stěžovatelem byl žalovaný a kasační stížnost obsahuje obdobné argumenty jako v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se nyní odchýlit od v něm uvedených právních názorů a v podrobnostech na rozsudek, který je k dispozici na www.nssoud.cz odkazuje. Zbývá poznamenat, že Městský soud v této věci rozhodoval a stěžovatel podával kasační stížnost ještě před vydáním označeného rozsudku.

[21] Přestože ustanovení § 9 zákona č. 118/2000 Sb. stanoví předpoklad osvědčení výše mzdy a doby, za kterou jsou mzdové nároky uplatňovány (odst. 3), resp. výši mzdových nároků (odst. 4), stěžovatel v kasační stížnosti zřetelně nerozlišuje mezi osvědčením rozhodných skutečností a jejich prokazováním či prokázáním. Nejvyšší správní soud ve výše označeném rozsudku zdůraznil, že „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.“

[22] Není úkolem rozhodnutí o kasační stížnosti napravovat nedostatek odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí prostřednictvím úvah o důvodnosti následné argumentace stěžovatele uplatněné zcela nad rámec absence těchto argumentů dříve ve správním řízení. Nelze proto na tomto místě uvažovat, nakolik má oporu v platné právní úpravě skutečnost, že žalobce v období před platební neschopností zaměstnavatele fakticky nevykonával práci a příslušely mu „toliko“ nároky z neplatně rozvázaného pracovního poměru. Ostatně již ani stěžovatel nezpochybňuje, že pracovní poměr žalobce trval i v průběhu období rozhodného pro přiznání uspokojení.

pokračování

[23] Stěžovatel se ohrazuje proti úvaze městského soudu o jisté nelogičnosti v postupu stěžovatele, který jednak vytýká absenci účetního dokladu, ze kterého by vyplývala existence dluhu na předmětném mzdovém nároku a na druhé straně mu přiznává mzdový nárok pouze v rozsahu minimální mzdy. Ze stěžovatelovy širší argumentace plyne, že si je vědom teoretického úskalí zákonného požadavku v § 9 odst. 4 osvědčovat něco, co se nestalo (že mzda nebyla vyplacena) i důsledků tzv. negativní důkazní teorie. Stěžovatel s poukazem na účel zákona, při vědomí obtíží při osvědčování negativních skutečností, vyžaduje jistou míru „objektivní verifikace“ tvrzení zaměstnance o jeho nárocích. To především ze strany zaměstnavatele resp. insolvenčního správce v podobě písemného seznamu dlužných mzdových nároků všech svých zaměstnanců za rozhodné období (§ 7 a § 8 zákona). Na str. 9 kasační stížnosti stěžovatel výslovně uvádí, že zákon pamatuje na případy, kdy zaměstnavatel (správce) nesplní své informační povinnosti, a pokud taková situace nastane, ukládá úřadu práce, že má přiznat nárok v částce rovnající se minimální mzdě. Tak tomu však není, právní norma je koncipována odlišně a nestanoví mezi nesplněním povinnosti zaměstnavatele (správce) a minimální výší vyplacené částky vztah příčiny a následku.

[24] Ustanovení § 9 odst. 4 i odst. 3 obsahují každé dvě hypotézy, jejichž splnění je vyžadováno souběžně. V případě odst. 4 je to a) předpoklad, že zaměstnavatel či insolvenční správce nesplnil svoje povinnosti dle § 7 a b) zaměstnanec nepředložil doklady prokazatelně osvědčující výši jeho uplatněných mzdových nároků. Stěžovatel však nesplnění hypotézy b) dovozuje z toho, že samotné předložení dohody o mzdě nestačí, protože nevypovídá o skutečné výši mzdového nároku, neboť je třeba znát další skutečnosti mající vliv na výši mzdového nároku. Dovojuje, že k osvědčení výše mzdových nároků nestačí pouze předložení o mzdě, ale je třeba též údajů, jimiž disponuje zpravidla zaměstnavatel (sám uvádí jako příklad pracovní neschopnost). Takový přístup není správný. Jakkoli je třeba úvahy o nezpůsobilosti dohody o mzdě samotné osvědčit výši uplatněného mzdového nároku ponechat dalšímu rozhodování stěžovatele pro jejich absenci v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, obsahuje argumentace stěžovatele závažný logický protimluv. Nelze totiž naplnění druhé hypotézy (neosvědčení výše mzdového nároku) dovozovat ze souběžného naplnění hypotézy první (pasivita zaměstnavatele (správce)). Jinými slovy nelze považovat ostatní předložené důkazní prostředky za neosvědčující jenom proto, že nejsou verifikovány údaji zaměstnavatele v důsledku jeho pasivity. Pasivita zaměstnavatele totiž představuje další hypotézu, kterou je třeba naplnit pro aktivaci postupu podle § 9 odst. 4.

[25] K tvrzení stěžovatele, že žalobce v průběhu řízení předložil minimum dokladů pro doložení svého nároku, a to ani doklady uvedené v § 6 zákona, Nejvyšší správní soud uvádí, že ani odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ani rozhodnutí o odvolání nestojí na tom, že by předložené podklady byly nedostatečné, a proto byl požadovaný nárok krácen. Z obou rozhodnutí plyne, že důvodem pro krácení mzdového nároku byla absence součinnosti zaměstnavatele při ověřování uplatněného nároku. K tvrzení, že žalobce nedoložil ani podklady uvedené v § 6 zákona, je třeba zdůraznit, že správní spis obsahuje vyplněný tiskopis k doložení mzdových nároků. V něm žalobce uvedl alespoň v rovině tvrzení údaje požadované § 6, tj. údaje potřebné pro výpočet daně z příjmů, kalendářní měsíce rozhodného období, jakož i tvrzení o nulových náhradách mzdy za pracovní

neschopnost. Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku sp. zn. 2 Ads 273/2018 zdůraznil, že „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. 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 neuchovával 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 vyplácena 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.“ Správní orgány tedy mají pro další řízení k dispozici jak právní názory správních soudů k nyní projednávané věci, tak i obecná východiska k tomu, jak přistupovat k požadavkům na rozsah osvědčovací povinnosti a kritériím, která je nutno při rozhodování zvažovat.

[26] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci nebyla náhrada nákladů řízení přiznána, protože v řízení o kasační stížnosti mu žádné náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 22. října 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu