



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci stěžovatele **I. a. s.**, zastoupeného Mgr. et Mgr. Václavem Sládkem, advokátem se sídlem v Praze 5, Janáčkovo nábřeží 39/51, za účasti **Pražské správy sociálního zabezpečení**, se sídlem v Praze 8, Trojská 1997/13a, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2004, č. j. 12 Cad 10/2004 – 21,

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.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2004, č. j. 12 Cad 10/2004 – 21, byla odmítnuta žaloba stěžovatele, kterou se domáhal přezkoumání rozhodnutí Pražské správy sociálního zabezpečení (dále jen „účastník“) ze dne 2. 3. 2004, č. j. 1020/310-6010/10.2.04/Sv-220/415, kterým bylo rozhodnuto o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí kontrolního pracovníka účastníka o námitkách do protokolu o kontrole tak, že bylo odvolání zamítnuto a potvrzeno rozhodnutí o námitkách ze dne 23. 1. 2004, č. j. 1020/310-6010/13.1.04/Kap-45/103. Městský soud v napadeném usnesení konstatoval, že v daném případě stěžovatel napadá rozhodnutí, které bylo vydáno podle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), kterým bylo rozhodnuto o jeho odvolání proti rozhodnutí o námitkách, které uplatnil proti protokolu o kontrolním zjištění. Ani formalizovaný způsob rozhodnutí o námitkách proti protokolu o kontrolním zjištění však podle názoru městského soudu nemění nic na charakteru tohoto úkonu správního orgánu, který je nutno považovat za úkon, kterým se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva a povinnosti kontrolovaného subjektu. Žalobou napadené

rozhodnutí nezasáhlo do subjektivních hmotně právních oprávnění či povinností stěžovatele. Tímto rozhodnutím účastník jen vyjádřil své stanovisko k námitkám, které byly vneseny proti protokolu o provedené kontrole. Z těchto důvodů dospěl městský soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno z přezkumu soudem.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s., neboť výjimky z přezkoumatelnosti soudem, které jsou stanoveny v § 70 s. ř. s., je nutno, s ohledem na základní principy, vykládat pouze restriktivně a nikoliv extenzivně, jak činí neopodstatněně městský soud. Městský soud nevzal v potaz skutečnost, že právě žalobou napadené rozhodnutí a související protokol o kontrole vyhotovený účastníkem je úkonem správního orgánu, na jehož základě vznikla stěžovateli povinnost zaplatit nedoplatky na odvodech pojistného za sociální zabezpečení a související penále. Žalobou napadené rozhodnutí zasáhlo do práv stěžovatele a je tedy vzhledem k uvedenému rozhodnutím, které je přezkoumatelné soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Opak by musel stanovit zákon, neboť jde o ústavní princip dělby a kontroly složek moci. Postup správy jako moci výkonné je totiž přezkoumatelný mocí soudní, nestanoví-li zákon jinak. Městský soud ani správní orgány se při vydání předchozích rozhodnutí v předmětné věci nevypořádaly s námitkami stěžovatele a s postupem správních orgánů v rozporu s ústavními právními předpisy. Účastník většinu námitek stěžovatele obsažených v odvolání proti rozhodnutí o námitkách naprosto ignoroval a v odůvodnění svého rozhodnutí je ani nekonstatoval. Stěžovatel v námitkách proti protokolu i v odvolání proti rozhodnutí o námitkách napadal především nedodržení zákonných podmínek spočívající v procesních nedostatcích v postupu při vyhotovování protokolu ze strany účastníka. Účastník bez jakéhokoli logického odůvodnění vydal protokol o kontrole, jímž zpochybnil závěry vlastních předchozích kontrol, aniž by došlo ke změně skutkového stavu či příslušné právní úpravy, a se změnou jeho hodnocení shodných skutečností se v odůvodnění protokolu nijak nevypořádal, tedy neuvedl, proč vlastní závěry změnil. V rozhodnutí o odvolání se účastník s rozporem v závěrech jednotlivých kontrol a dobrou vírou stěžovatele ve správnost závěrů předchozích kontrol nevypořádal vůbec a v odůvodnění rozhodnutí námitku stěžovatele ve výše uvedeném směru naprosto ignoroval. Dalším závažným nedostatkem v rozhodnutí účastníka je skutečnost, že se nezabýval ani další námitkou stěžovatele, a to namítanou nesprávností a neodůvodněností uložení povinnosti stěžovateli platit penále na základě protokolu o kontrole č. 1/04. Z důvodů právní jistoty a víry subjektů ve správnost správního rozhodnutí a výsledků postupů správních orgánů v právním státě nelze připustit možnost zpětného uložení sankce za období shledané předchozími kontrolami správního orgánu bez závad. Stěžovateli nelze přičítat k tíži, že se řídil závěry účastníka z předchozích kontrol zaměřených na shodné záležitosti, neboť byl v dobré víře v jejich správnost, a proto z nich vycházel při další činnosti. Stěžovatel dále namítal i nesprávný právní závěr účastníka o tom, že stěžovatel údajně nesprávně nezahrnul pojistné placené stěžovatelem, jako zaměstnavatelem, za pojištění zaměstnanců označené „Dočasné životní pojištění“ do vyměřovacích základů pro odvod pojistného podle zákona č. 589/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Účastník věc nesprávně právně posoudil a provedením opakované kontroly shodných vyměřovacích základů ve shodném období navíc překročil rámec pravomoci veřejné správy vymezené zákonem, zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z uvedených důvodů navrhl zrušení napadeného usnesení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Účastník ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je zcela nepochybné, že rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o námitkách nezasáhlo do subjektivních hmotně

právních oprávnění či povinností stěžovatele. Žalobou napadené rozhodnutí neukládá stěžovateli žádnou povinnost, neukládá mu cokoli plnit nebo se něčeho zdržet, neruší žádné jeho právo ani nezakládá jiná práva. Obsahem je v podstatě obšírné vysvětlení postupu a závěrů kontroly s odkazy na příslušná ustanovení zákona provedené u stěžovatele. Tento závěr zcela koresponduje s ust. § 18 zákona o státní kontrole. Podle § 26 citovaného zákona se na řízení podle ust. § 18 nevztahuje zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tedy v případě řízení o námitkách nemusí být striktně dodržovány náležitosti, které správní řád předepisuje. Byť tedy rozhodnutí účastníka po stránce formální znaky rozhodnutí obsahuje, nedošlo zde k následkům jak je má na mysli § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. nebyly naplněny nejpodstatnější znaky rozhodnutí ve výše uvedeném smyslu. Odmítnutí žaloby městským soudem je tedy v souladu s ust. § 70 písm. a) s. ř. s. Z výše uvedeného hlediska jsou již zcela irelevantní stěžovatelem uváděné důvody oprávněnosti kasační stížnosti ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., neboť stěžovatel v nich vychází v první řadě ze svého tvrzení, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. I kdyby tomu tak bylo, je z předloženého spisového materiálu nesporné, že účastník neporušil zákonné předpisy, kterými se v rámci kontrolní činnosti řídil. Z celého průběhu řízení je patrné, že základem sporu mezi stěžovatelem a účastníkem je stěžovatelův subjektivní a chybný výklad, zda „dočasné životní pojištění“ typu NN 1020 má či nemá být zařazeno do vyměřovacího základu zaměstnance a nikoli nesprávný postup správního orgánu. Proto účastník navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Vzhledem ke skutečnosti, že napadeným usnesením městského soudu byla žaloba odmítnuta, mohl Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí přezkoumat pouze z hlediska jeho zákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a nezabýval se dalšími důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, tj. důvody uvedenými v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Žalobu může podle § 65 odst. 1 s. ř. s. podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, mění nebo ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Ze soudního přezkumu jsou podle § 70 odst. a) s. ř. s. vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

Otázkou tedy je, zda rozhodnutí vydané v řízení podle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, je úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím nebo rušícím práva stěžovatele či nikoli. V protokolu o kontrole pojistného, provádění nemocenského pojištění a plnění úkolů v důchodovém pojištění č. 1/04 byl vyjádřen závěr, že do vyměřovacích základů pro odvod pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti nebylo od prosince 1997 zahrnuto pojistné placené stěžovatelem jako zaměstnavatelem za zaměstnance na základě smluv uzavřených s pojišťovnou N. – N. životní pojišťovna na dočasné životní pojištění (typ NN 1020) a byla vyčíslena výše nedoplatku na pojistném. Z protokolu však pro stěžovatele neplynula žádná povinnost. Pokud stěžovatel podal námitky proti protokolu podle § 17 zákona o státní kontrole a v řízení podle § 18 citovaného zákona jim nebylo vyhověno a toto rozhodnutí bylo potvrzeno i v odvolacím řízení, plyne z toho jen závěr, že se protokol o kontrole nemění. Zákon o státní kontrole upravuje výkon kontroly, její

základní pravidla, práva a povinnosti kontrolních orgánů a kontrolovaných subjektů a vyvození odpovědnosti z porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona. Jsou-li kontrolou zjištěny nedostatky, pak tato zjištění jsou pouze podkladem pro příslušný správní orgán, který ve své působnosti učiní opatření k nápravě zjištěného stavu.

V daném případě tomu nebylo jinak, když v protokolu o kontrole bylo pouze konstatováno porušení zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a tato zjištění byla v souladu s § 22 zákona o státní kontrole podkladem pro vydání platebního výměru č. 3/1/04 ze dne 7. 1. 2004, jímž byla účastníkem příslušným k rozhodování podle § 6 odst. 4 písm. a) bod 7 zákona č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stěžovateli uložena povinnost uhradit dlužné pojistné na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti a penále z tohoto dlužného pojistného vypočtené k datu vyhotovení tohoto platebního výměru. Teprve toto rozhodnutí je třeba považovat za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele.

Městský soud v Praze proto v souladu se zákonem žalobu odmítl, protože napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s., neboť nijak nezasáhlo do práv a povinností stěžovatele, když nevyhověním námitkám proti protokolu o kontrole zůstal pouze nezměněn kontrolní závěr, z něhož stěžovateli nevyplynula žádná povinnost a ani jinak se nedotkl jeho sféry subjektivních jeho práv a povinností. Proto námitka stěžovatele týkající se povahy rozhodnutí vydaného podle § 18 zákona o státní kontrole je nedůvodná. V této souvislosti lze poukázat i na konstantní judikaturu Ústavního soudu, např. usnesení ze dne 11. 6. 1996, sp. zn. II. ÚS 300/65, usnesení ze dne 27. 9. 1996, sp. zn. I. ÚS 281/95, nález ze dne 9. 6. 1999, sp. zn. II. ÚS 318/98 a usnesení ze dne 2. 3. 2001, sp. zn. I. ÚS 43/2000.

Nejvyšší správní soud proto z důvodů výše uvedených kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s.ř.s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s.ř.s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta 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 v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a účastník žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 31. ledna 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu