



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobce: **Complex HM, s. r. o.**
sídlem Dvory 581, 020 01 Púchov, Slovenská republika
zastoupený advokátem Mgr. Markem Ježkem
sídlem Tovární 33/1707, 737 01 Český Těšín

proti
žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 35340/2019 ze dne 28. 5. 2019

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje č. j. 35340/2019 ze dne 28. 5. 2019 a rozhodnutí Městského úřadu Český Těšín č. j. MUCT/8228/2019, ze dne 7. 2. 2019, se **zrušují** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16 586 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Marka Ježka, sídlem Tovární 33/1707, 737 01 Český Těšín.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou ze dne 28. 7. 2019 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného č. j. 35340/2019 ze dne 28. 5. 2019, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Český Těšín (dále jen „MUCT“) č. j. MUCT/8228/2019, ze dne 7. 2. 2019. Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 58 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“) zrušeno žalobci, resp. jeho organizační složce v ČR, živnostenské oprávnění k provozování živnosti s předmětem podnikání Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona.
2. Žalobce doplnil, že ke zrušení živnostenského oprávnění došlo na návrh Okresní správy sociálního zabezpečení Karviná (dále jen „OSSZ Karviná“) ze dne 18. 7. 2018, a to z důvodu neplnění závazků žalobce vůči státu. Provedenou prohlídkou konta žalobce bylo zjištěno, že dochází k hrubému porušování ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) a § 3 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „ZPSZ“), tím, že je zaměstnavatel povinen odvádět pojistné na sociální zabezpečení. Dále podle OSSZ Karviná docházelo k porušování § 8 odst. 1 ZPSZ tím, že žalobce v pozici zaměstnavatele byl povinen odvádět i pojistné, které je nucen platit zaměstnanci. K datu 18. 7. 2018 měla pohledávka činit částku 4 397 909,76 Kč.
3. Správní orgány obou stupňů založily svá rozhodnutí výhradně na návrhu OSSZ Karviná, kdy podle žalovaného návrh OSSZ Karviná dokladuje ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dál jen „správní řád“) stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalovaný také dospěl k závěru, že případ žalobce se nijak nevymyká jiným skutkově shodným případům.
4. Podle žalobce se v jeho případě ale rozhodně nejedná o typický případ. Zdůraznil, že podstatnou část zaměstnanců žalobce představují osoby, které souběžně s výkonem zaměstnání u žalobce vykonávají samostatně výdělečnou činnost na území jiného členského státu, zejména Polska, a u těchto osob bylo nutno určit příslušnost k právní předpisům o sociálním zabezpečení. Za tímto účelem se na uvedené osoby aplikují pravidla upravená v koordinačních nařízeních, a to nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 a č. 987/2009 (dále jen „koordinační nařízení“). Příslušnost k právním předpisům je nutno osvědčit tzv. přenosným dokumentem A1 – „potvrzení o příslušnosti“. Tato potvrzení potvrzující příslušnost zaměstnanců žalobce k českým předpisům sociálního zabezpečení byla v minulosti ze strany OSSZ vydávána. Tato situace se ale razantně změnila na přelomu let 2016 a 2017, kdy OSSZ Karviná na základě podaných žádostí začala zahajovat řízení, ve kterých žádala o doplnění podaných žádostí, a to zejm. prokázání výkonu pracovní činnosti zaměstnanců u žalobce. OSSZ Karviná následně začala vydávat

zamítavá stanoviska s tím, že jednotliví zaměstnanci činnost na území ČR u žalobce neprokázali. Hlavním důvodem zamítavých stanovisek měla být podle OSSZ Karviná skutečnost, že žalobce nevykonává na území ČR žádnou činnost. Tím nemohla žalobci ani jako zaměstnavateli vzniknout povinnost k úhradě pojistného na sociální zabezpečení. V této otázce je ovšem přístup OSSZ Karviná ve zjevném rozporu, kdy za této situace OSSZ Karviná ve vztahu k zaměstnancům žalobce eviduje dluh, vydává výkazy o nedoplatcích, následně exekuční příkazy apod.

5. OSSZ Karviná v průběhu řízení zaslala vyjádření, které je vnitřně rozporné, když z jedné strany potvrzuje, že ve vztahu k zaměstnancům žalobce nebyla určena příslušnost k právním předpisům o sociálním zabezpečení ČR a ČR není jejich státem pojištění, avšak současně uvádí, že žalobce jako zaměstnavatel za tyto zaměstnance podává přehledy o výši vyměřovacího základu, a proto je povinen podle těchto přehledů za tyto zaměstnance odvádět i pojistné. S takovým názorem však žalobce nesouhlasí.
6. Argumentuje, že koordinační nařízení posilují princip tzv. jediné příslušnosti, podle kterého každá osoba podléhá v oblasti sociálního a zdravotního pojištění právním předpisům pouze jediného členského státu. Je tedy zcela zásadní, aby bylo postaveno najisto, předpisům kterého státu osoby podléhají, když pouze tak lze určit, který stát je státem pojištění těchto osob a kterému jsou tak povinny odvádět příslušné pojistné. Teprve po určení konkrétního státu pojištění bude zřejmé, jaký právní řád a jaké konkrétní předpisy budou v daném případě aplikovány. Ze sdělení OSSZ Karviná přitom vyplývá, že k blíže neurčeným zaměstnancům dosud nebyl určen stát pojištění a proto dosud není zřejmé, zda tito podléhají v oblasti sociálního pojištění právním předpisům ČR a tedy, že za tyto osoby žalobce jakožto zaměstnavatel je povinen platit pojistné.
7. Podle OSSZ Karviná vzniká žalobci povinnost hradit pojistné již podáním přehledu o výši vyměřovacího základu, tedy v zásadě tím OSSZ říká, že podáním přehledu zaměstnavatel zakládá příslušnost zaměstnance k předpisům sociálního zabezpečení, což je však zcela absurdní závěr.
8. Podle žalobce je nejprve nutno vzhledem k existujícím pochybnostem zjistit, zda je ČR vůbec státem pojištění jednotlivých zaměstnanců a teprve v případě kladného určení je možné aplikovat příslušné předpisy českého právního řádu, zejména ZPSZ a teprve až tehdy může vzniknout žalobci povinnost podávat přehledy o vyměřovacích základech za své zaměstnance a za tyto odvádět příslušné pojistné.
9. Podle žalobce je tak nutné pro rozhodnutí o návrhu OSSZ Karviná na zrušení živnostenského oprávnění žalobce podrobně zkoumat, zda dluh na straně žalobce skutečně existuje. Žalobce má za to, že v tomto správní orgány pochybily, když nepostupovaly ve smyslu § 2 a § 3 správního řádu. Správní orgány se nadto nevypořádaly řádným způsobem s námitkami žalobce v průběhu řízení, když zcela nekriticky přejaly stanovisko OSSZ Karviná, přičemž postup samotné OSSZ je vnitřně rozporný a nestandardní.
10. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Návrh OSSZ Karviná považuje žalovaný za opodstatněný, přičemž MUCT měl dostatek podkladů k vydání rozhodnutí a skutkové okolnosti byly zjištěny v potřebném rozsahu. Uvedený návrh dokladuje dlouhodobý značný dluh žalobce a neschopnost jeho splácení. Živnostenský úřad podle žalovaného neposuzuje opodstatněnost návrhu na zrušení živnostenského oprávnění z pohledu, zda dluh skutečně existuje, rovněž ani příslušnost zaměstnanců žalobce k předpisům ČR.

Zjištění z průběhu správního řízení

11. Ze správních spisů soud pro účely soudního přezkumu zjistil, že OSSZ Karviná podala k MUCT dne 18. 7. 2018 návrh na zrušení živnostenského oprávnění žalobce, resp. jeho organizační složky (žalobce je zahraniční právnickou osobou, která na území ČR podnikala prostřednictvím organizační složky), a to z důvodu neplnění závazků vůči státu. Návrh byl odůvodněn tím, že na povinných platbách dluží organizační složka žalobce ke dni návrhu částku 4 397 909,76 Kč, což bylo doloženo podrobným přehledem výkazu nedoplatků. Žalobce (prostřednictvím své organizační složky) s návrhem nesouhlasil a argumentoval v podstatně obdobně jako v žalobě. MUCT následně požádal OSSZ Karviná jako navrhovatele k vyjádření se k vlastnímu návrhu na podkladě námitek žalobce, což MUCT zopakoval po doplnění námitek ze strany žalobce. OSSZ Karviná na svém návrhu setrvala a poukázala na skutečnost, že otázka posuzování příslušnosti k českým právním předpisům je řešena, nicméně sama o sobě nezakládá změnu výše dlužného pojistného a dále, že výše pojistného, jejich úhrad a z nich vyplývající vyčíslená výše dluhu vychází z údajů, které zaměstnavatel uvedl v přehledu o výši pojistného ve smyslu § 9 odst. 2 ZPSZ. MUCT poté rozhodnutím ze dne 7. 2. 2019 návrhu OSSZ Karviná vyhověl, když na podkladě návrhu OSSZ Karviná vzal za prokázáno, že žalobce prostřednictvím své organizační složky neplní své závazky vůči státu. K odvolání žalobce rozhodl žalovaný napadeným

rozhodnutím, ve kterém uzavřel, že návrh OSSZ Karviná dokladuje stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu.

Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
13. Ve věci proběhlo u podepsaného soudu ústní jednání dne 24. 6. 2020, u kterého účastníci setrvali na svých stanoviscích.
14. Podle § 58 odst. 3 živnostenského zákona, živnostenský úřad může živnostenské oprávnění zrušit nebo v odpovídajícím rozsahu provozování živnosti pozastavit, jestliže podnikatel závažným způsobem porušil nebo porušuje podmínky stanovené rozhodnutím o udělení koncese, tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Živnostenský úřad může živnostenské oprávnění zrušit též na návrh příslušné správy sociálního zabezpečení, jestliže podnikatel neplní závazky vůči státu.
15. Pro rozhodnutí v projednávané věci je podstatné posouzení poslední věty citovaného ustanovení § 58 odst. 3 živnostenského zákona, podle které *„Živnostenský úřad může živnostenské oprávnění zrušit též na návrh příslušné správy sociálního zabezpečení, jestliže podnikatel neplní závazky vůči státu.“*
16. Je nezbytné zdůraznit, že citovaným ustanovením je založeno oprávnění (možnost) příslušného správního orgánu (živnostenského úřadu) zrušit živnostenské oprávnění, a to za podmínky a) návrhu příslušné správy sociálního zabezpečení, b) zjištění, že podnikatel neplní závazky vůči státu.
17. V projednávané věci byla bezpochyby naplněna podmínka ad a), neboť návrh byl podán příslušnou OSSZ Karviná. Zbývá tedy posoudit, zda došlo také k naplnění podmínky ad

b). Krajský soud zdůrazňuje, že teprve až náležitě zjištěným skutkovým stavem svědčícím o neplnění závazků podnikatele (žalobce) vůči státu, je možné přistoupit k samotnému posouzení v rámci oprávnění živnostenského úřadu, tedy v mezích správního uvážení, zda s ohledem na zjištěné okolnosti rozhodne o zrušení živnostenského oprávnění či nikoliv; totiž ani samotný (skutkově bezvadný) závěr správního orgánu o tom, že podnikatel neplní závazky vůči státu nemusí sám o sobě nutně vždy vést k rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění. V řízení zjištěné okolnosti, byť svědčící o závěru o neplnění závazků podnikatelem vůči státu, mohou být natolik významné, že povedou ve svém výsledku k zamítnutí návrhu.

18. V projednávané věci považuje krajský soud na podkladě vznesených žalobních námitek za podstatné, že v průběhu celého řízení o zrušení živnostenského oprávnění existovaly pochybnosti o příslušnosti ČR v oblasti sociálního zabezpečení, tedy také v oblasti pojistného, a to u zaměstnanců žalobce, potažmo u žalobce.
19. Žalobce již na počátku správního řízení argumentoval, že u celkem 115 zaměstnanců, které žalobce specifikoval v příloze svého vyjádření k návrhu OSSZ Karviná, došlo ze strany OSSZ Karviná k vydání negativního stanoviska k žádostem o vydání potvrzení A1. Uvedenou skutečnost přitom OSSZ nepopírala, naopak (viz vyjádření OSSZ Karviná ze dne 19. 12. 2018). Je tedy zjevné, že již v době vydání prvostupňového rozhodnutí byla sporná otázka příslušnosti ČR v oblasti sociálního zabezpečení u části zaměstnanců (minimálně u 115 z 398).
20. Podle krajského soudu v důsledku pochybností v otázce příslušnosti ČR v oblasti sociálního zabezpečení taky byly skutečně dány pochybnosti také o existenci dluhu žalobce, resp. o jeho výši.
21. Krajský soud se přitom neztotožňuje s argumentací navrhovatele – OSSZ Karviná, že výše předpisů pojistného, jejich úhrad a z nich vyplývající vyčíslená výše dluhu vychází z údajů, které zaměstnavatel uvedl v přehledu o výši pojistného ve smyslu § 9 odst. 2 ZPSZ. Pokud totiž žalobce jako zaměstnavatel splnil jeho zákonnou povinnost ve smyslu § 9 odst. 2 ZPSZ, avšak zároveň u nemalé části zaměstnanců, zahrnutých do přehledu o výši pojistného, existují reálné pochybnosti o tom, zda se na ně vůbec vztahují předpisy ČR v oblasti sociálního zabezpečení, a tedy i ZPSZ, není možné dojít k závěru, že dluh v zásadě vychází právě z přehledu předloženého žalobcem, neboť tento nemůže mít ve vztahu k existenci nedoplatku, resp. neplnění povinností žalobcem, vypovídající hodnotu. Jinými slovy, nelze hovořit o nedoplatku na pojistném na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti žalobce jako zaměstnavatele u pojistného za osoby, u nichž je sporné, zda je ČR příslušná k výběru pojistného. Ve sporné části je totiž nezbytné vyčkat konečného určení příslušnosti státu ve smyslu koordinačních nařízení a až v návaznosti na to určit celkovou výši případného dluhu.
22. Lze přisvědčit žalovanému, že ani žalovaný ani MUCT nejsou oprávněnými orgány k posouzení příslušnosti státu v oblasti sociálního zabezpečení. Tím méně ale mohly správní orgány obou stupňů vzít pro účely zjištění skutkového stavu za dostatečné skutečnosti uvedené v návrhu OSSZ, neboť návrh, ani „vyjádření k návrhu“ ze strany OSSZ žádné bližší skutečnosti v tomto směru neobsahovalo. V tomto směru je třeba zdůraznit, že OSSZ Karviná je v předmětném řízení *navrhovatelem*, reprezentujícím

veřejný zájem. Je to tedy právě OSSZ Karviná, která má v návrhu vylicít takové skutečnosti, které mohou vést k závěru o naplnění podmínky neplnění povinností žalobcem vůči státu. Za takové skutečnosti ale nelze bez dalšího považovat odkaz na výkaz nedoplatků za situace, kdy existence nedoplatku je v různých obdobích ve vztahu k různým zaměstnancům minimálně sporná. Za správný ani nelze považovat postup MUCT, kdy vyzýval navrhovatele k „vyjádření se“ k vlastnímu návrhu, byť tímto postupem se MUCT zřejmě snažil alespoň k námitkám žalobce zjistit další rozhodné skutečnosti. Jestliže však ani tímto postupem nedošlo v otázce existence, potažmo výše nedoplatku žalobce, k objasnění sporných skutečností, nemohl MUCT bez dalšího takovému návrhu OSSZ Karviná vyhovět.

23. Lze uzavřít, že správní orgány obou stupňů neměly zjištěn skutkový stav v takovém rozsahu, aby bylo možno ve věci rozhodnout v souladu s § 3 správního řádu. Rozhodnutí žalovaného i MUCT jsou tak nezákonná.
24. Samotná existence a skutečná výše dluhu, tedy jinými slovy, rozsah případného neplnění závazků žalobcem, jsou totiž zcela zásadními faktory, které musí hrát podstatnou roli při úvahách živnostenského úřadu v rámci správního uvážení. Krajský soud v projednávané věci optikou žalobních bodů nepřezkoumával, zda správní orgány nevybočily z mezí správního uvážení, neboť shledal, že pro tuto fázi posuzování návrhu OSSZ nebyly vůbec splněny podmínky. Nicméně, lze pouze pro účely dalšího rozhodování správních orgánů zdůraznit, že ačkoli nejsou ustanovením § 58 odst. 3 věta poslední živnostenského zákona stanoveny primárně limity správního uvážení, jsou tyto nastaveny zásadami správního řízení, jak jsou formulovány v § 2 - § 8 správního řádu, mj. také principy dobré správy, mezi něž lze řadit zejména *soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost*. Výsledek úvah správních orgánů by tedy těmito principům měl odpovídat. Pro příklad, zcela jistě by byly úvahy správního orgánu o návrhu OSSZ jiné, pokud by neplnění povinností ze strany žalobce bylo pouze krátkodobé či v zanedbatelné výši a jiné, pokud by se prokázal nedoplatek tak, jak byl vymezen v návrhu OSSZ, jenž stál na počátku přezkoumávaného řízení.
25. Za situace, kdy správní orgány v projednávané věci nebyly a nejsou samy oprávněny posoudit otázku příslušnosti orgánů ČR v oblasti sociálního zabezpečení ve vztahu k zaměstnancům žalobce a kdy tato otázka může mít zcela zásadní vliv na závěr o (ne)plnění závazků žalobcem (jeho organizační složkou) vůči státu ve smyslu § 58 odst. 3 živnostenského zákona, lze v dalším

řízení předpokládat, nezvolí-li správní orgány jinou cestu, postup ve smyslu § 57 a § 64 správního řádu. Krajský soud zdůrazňuje, že na všech uvedených skutečnostech nemůže nic změnit ani to, že předmětná organizační složka žalobce byla ke dni 20. 9. 2019 vymazána z veřejného rejstříku, neboť uvedené je pouze následkem nezákonného postupu správních orgánů.

Závěr a náklady řízení

26. Krajský soud s ohledem na shora uvedené napadené rozhodnutí dle § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. zrušil. S ohledem na podstatu nezákonnosti shledané v projednávané věci krajským soudem, přistoupil soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. také ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, když takový postup soud shledává jako jednoznačně

hospodárnější; zároveň soud věc vrátil dle § 78 odst. 4 žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém tento bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

27. O náhradě nákladů řízení mezi žalobcem a žalovaným bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce byl v řízení procesně úspěšný a vzniklo mu tak vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce tvoří:

- | | | |
|---|---|----------|
| a) zaplacený soudní poplatek | | 3 000 Kč |
| b) náklady právního zastoupení advokátem | | |
| - odměna advokáta za zastupování v řízení ve výši 3 100 Kč / úkon při těchto úkonech právní služby: | § 7, § 9 odst. 4 písm. | |
| 1) příprava a převzetí věci | d) | |
| 2) sepsání žaloby | vyhl. č. 177/1996 Sb. | |
| 3) účast u ústního jednání | | 9 300 Kč |
| - paušální náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč / úkon při shora uvedených úkonech právní pomoci | § 13 odst. 4
vyhl. č. 177/1996 Sb. | 900 Kč |
| - náhrada za ztrátu času za 4 půlhodiny po 100 Kč | § 14 odst. 3
vyhl. č. 177/1996 Sb. | 400 Kč |
| - cestovné zástupce žalobce za cestu k ústnímu jednání dne 24. 6. 2020 z Českého Těšína do Ostravy a zpět, celkem 100 km – náhrada za ujeté kilometry ve výši 420 Kč (4,20 Kč x 100 km) a náhrada za PHM ve výši 208 Kč (32 Kč x 100 km x 6,5 l x 0,01) | § 1 písm. b), § 4 písm.
a) vyhl. č. 358/2019 Sb. | 628 Kč |

Celkem včetně DPH 21% (vyjma soudního poplatku)

16 586
Kč

Soud uložil žalovanému zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení uvedenou částku, a to dle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění k rukám advokáta, který žalobce v řízení zastupoval. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 24. června 2020

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu