



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Věrou Šimůnkovou v právní věci

žalobce: **J.M.**
bytem Ch. 51, Ch.

proti

žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**
se sídlem Sokolovská 855/225, 190 00 Praha 9

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2018, č. j. 42000/000419/18/010/HS,
sp. zn. OSVC/PRE/16/18

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2018, č. j. 42000/000419/18/010/HS, sp. zn. OSVC/PRE/16/18, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí, jímž žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení

Benešov (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 12. 2017, č. j. 42001/024558/17/130/KX, sp. zn. OSVC/POK/56/17, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 54 odst. 2 písm. c) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“) a uložena mu pokuta ve výši 2 000 Kč.

2. Žalobce předně namítá, že se správní orgán I. stupně ani žalovaná (jako odvolací správní orgán) dostatečně nevypořádaly s jeho vyjádřením k zahájenému řízení o přestupku a s následnými odvolacími námitkami. Nedostatek důvodů rozhodnutí se přitom dle žalobce má týkat naplnění jednak materiální stránky přestupku a jednak druhu a výměry uloženého správního trestu. Ohledně nevypořádání se s materiální stránkou přestupku žalobce konkrétně namítl, že správní orgány přehlédly, že jednáním žalobce nedošlo k žádné škodě nebo újmě. Oznamovací povinnost z vlastního podnětu splnil, předal správnímu orgánu přehledy o příjmech za roky 2015 a 2016 a nevznikly mu žádné nedoplatky. Byla tak naplněna pouze formální stránka přestupku, nikoliv stránka materiální. K nedostatečnému odůvodnění uložené pokuty ve výši 2 000 Kč, namítl, že pokuta není při samé dolní hranici možného rozpětí, jak uvedly správní orgány, když maximální výše pokuty v tomto případě činí 10 000 Kč. Ve vztahu k nedostatkům oznámení o zahájení řízení namítl, že v něm absentuje období, kdy měl být přestupek spáchán. Dále namítl, že není uveden výčet součástí spisu, na jejichž podkladě muselo být rozhodováno, a že jako účastník řízení nebyl náležitě poučen např. podle §§ 8, 14, 33, 38, 41, 50, 54, 61, 62, 69, 72, 80, 131. Závěrem projevil nesouhlas s tvrzením a odůvodněním rozhodnutí žalované stran namítaných vad výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočívajících v neuvedení času spáchání přestupku a formy zavinění.
3. Žalovaná s žalobou nesouhlasila a setrvala na argumentaci uvedené v napadeném rozhodnutí. K namítané absenci posouzení materiální stránky přestupku uvedla, že žalobce svou povinnost podle ustanovení § 48 zákona o sociálním zabezpečení splnil po více než dvou letech. Orgánům sociálního zabezpečení tak bylo znemožněno řádné vedení evidence osob samostatně výdělečně činných. Pokud by žalovaná akceptovala výklad předestřený žalobcem, musela by de facto rezignovat na důslednost při vyžadování plnění oznamovacích povinností ze strany povinných subjektů. To by v konečném důsledku vedlo ke ztížení provádění sociálního zabezpečení. K výši pokuty pak uvedla, že v dané věci měl mít uložený správní trest i represivní účinek, a pokuta ve výši 2 000 Kč z maximálně možných 10 000 Kč je proto přiléhavá. Podle žalované netrpí oznámení o zahájení řízení namítanými vadami, neboť obsahuje popis skutku, jeho předběžnou právní kvalifikaci i poučení žalobce jako účastníka řízení. Žalovaná nesouhlasila ani s námitkou vad výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

4. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

5. Soud ze správního spisu zjistil následující pro rozhodnutí ve věci relevantní skutečnosti: Žalobce dne 16. 11. 2017 oznámil správnímu orgánu I. stupně zahájení samostatné

výdělečné činnosti ke dni 26. 6. 2015. Dne 24. 11. 2017 správní orgán I. stupně datoval a dne 1. 12. 2017 žalobci doručil oznámení o zahájení řízení o přestupku ve věci podezření ze spáchání přestupku podle ustanovení § 54 odst. 2 písm. c) zákona o sociálním zabezpečení, neboť žalobce jako osoba samostatně výdělečně činná nesplnil povinnost uloženou mu ustanovením § 48 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení tím, že v zákonné lhůtě neoznámil den zahájení samostatné výdělečné činnosti nebo spolupráce při výkonu samostatné výdělečné činnosti s uvedením dne, od kterého je oprávněn tuto činnost vykonávat. Žalobce byl poučen podle § 80 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) o možnosti žádat o nařízení ústního jednání a podle ustanovení § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) o právu navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, vyjádřit v řízení své stanovisko a před vydáním rozhodnutí se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, jakož i o povinnosti dle § 52 označit důkazy na podporu svých tvrzení.

6. Součástí správního spisu je i vyjádření žalobce ze dne 8. 12. 2017 k zahájenému správnímu řízení, v němž namítl, že povinnost podle ustanovení § 48 zákona o sociálním zabezpečení před zahájením řízení splnil z vlastní iniciativy a současně podal přehledy o svých příjmech a výdajích za roky 2015 a 2016. Ve vyúčtování záloh na pojistné a důchodové pojištění vyšel nulový předpis, nedošlo tak ke vzniku žádné škody. Zákon porušil toliko formálně, z neznalosti předpisů, nedošlo však k naplnění materiální stránky přestupku, neboť jeho jednání mohlo dosáhnout jen minimální míry společenské škodlivosti a nebezpečnosti.
7. Dne 20. 12. 2017 vydal správní orgán I. stupně prvostupňové rozhodnutí (viz bod 1.).
8. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání v podstatě z týchž důvodů, které uvádí v žalobě. Žalobce namítl, že v oznámení o zahájení řízení nebylo uvedeno období, kdy se měl přestupku dopustit, chyběl rovněž výčet součástí spisu, na jejichž základě muselo být rozhodováno, a řádné poučení účastníka řízení. Období, kdy mělo dojít ke spáchání přestupku, není uvedeno ani ve výroku rozhodnutí. Zásadním pochybením správního orgánu I. stupně pak je opomenutí vypořádání se s námitkami žalobce stran materiální stránky přestupku a nedostatečné odůvodnění výše pokuty.
9. Žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Uvedla, že žalobce byl v oznámení o zahájení řízení náležitě poučen ve smyslu ustanovení § 36 správního řádu a § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, oznámení o zahájení řízení obsahuje popis skutku a jeho předběžnou právní kvalifikaci. Žalovaná dále poukázala na ustanovení § 78 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle kterého byl správní orgán I. stupně povinen řízení zahájit. Ohledně věci samé setrvala na argumentaci správního orgánu I. stupně. Zopakovala, že žalobce naplnil svým jednáním skutkovou podstatu přestupku podle § 54 odst. 2 písm. c) zákona o sociálním zabezpečení. Pokuta ve výši 2 000 Kč je pak přiměřenou sankcí s ohledem na skutečnost, že žalobce samostatnou výdělečnou činnost vykonává jako vedlejší, v letech 2015 a 2016 nedosáhl příjmů pro povinnou účast na důchodovém pojištění a jde o jeho první porušení zákonných povinností. Nelze však opomenout, že oznamovací povinnost splnil po více než dvou letech. Jednání žalobce odůvodňuje uložení pokuty, pokuta byla přitom uložena na samé dolní hranici.

Posouzení žalobních bodů

10. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že je namístě napadené rozhodnutí i bez jednání zrušit podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
11. Podle ustanovení § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky, účinného v době rozhodování správních orgánů, *je přestupkem společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.* Na tomto místě je třeba (v souladu s Důvodovou zprávou k tomuto zákonu) připomenout, že jde-li o materiálně-formální pojetí přestupku, nedošlo účinností zákona o odpovědnosti za přestupky oproti dříve platnému zákonu č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích ve znění pozdějších předpisů, ke koncepční změně. V tomto ohledu tak lze vycházet z dosud vyslovených právních závěrů Nejvyššího správního soudu, neboť tyto se uplatní i v poměrech nové právní úpravy. Uvedená definice přestupku, shodně jako předchozí právní úprava, zahrnuje znaky formální a znaky materiální. To znamená, že aby bylo jednání možno právně posoudit jako přestupek, musí být současně naplněny všechny znaky. Jinými slovy, jednání, které sice vykazuje všechny formální znaky přestupku, aniž by však naplňovalo jeho materiální stránku, nemůže být kvalifikováno jako přestupek (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 4/2013 – 26, a rozsudek ze dne 6. 1. 2012, 5 As 106/2011 – 77). Při výkladu pojmu škodlivost je třeba vycházet z judikatury Nejvyššího správního soudu, který ji definuje jako porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem (např. rozsudek ze dne 17. 2. 2005, č. j. 7 As 18/2004 – 48).
12. Jak vyplývá ze zjištění učiněných v rámci vedeného přestupkového řízení a zachycených ve správním spise, zabývaly se správní orgány obou stupňů otázkou, zda žalobce svým jednáním naplnil formální znaky přestupku podle § 54 odst. 2 písm. c) zákona o sociálním zabezpečení a své závěry v tomto ohledu také řádně odůvodnily.
13. Oproti tomu a navzdory námitkám žalobce obsaženým již ve vyjádření k zahájení řízení se správní orgán I. stupně zcela opomněl zabývat posouzením materiální stránky žalobcova jednání. Tento nedostatek odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nebyl přes opakovanou námitku žalobce vyjádřenou v odvolání napraven ani napadeným rozhodnutím žalované, která se shodně jako správní orgán I. stupně zaměřila na posouzení naplnění formálních znaků projednávaného přestupku. Byť podle judikatury platí, že *„[o]becně je přitom nutno vycházet z premisy, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný,“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012 – 28), jsou správní orgány povinny v každém řízení o přestupku zkoumat, zda byla vedle stránky formální naplněna i stránka materiální, neboť sama skutečnost, že určité jednání naplňuje formální znaky přestupku, automaticky neimplikuje naplnění znaků materiálních. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7 As 63/2015 – 29 *„[s]polečenská nebezpečnost jednání, tedy materiální stránka přestupku, by nebyla naplněna, pokud by existovaly zvláštní okolnosti případu, jež by nebezpečnost předmětného jednání zásadním způsobem snižovaly. Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména: význam právem chráněného zájmu,*

který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele či míra jeho zavinění.“ Podpůrně lze okolnosti, které mohou snižovat, případně zcela vyloučit, společenskou škodlivost činu, spatřovat rovněž v § 37 až § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky, které demonstrativně stanovují hlediska pro ukládání správních trestů.

14. V nyní projednávané věci neposoudily správní orgány přezkoumatelným způsobem materiální stránku žalobcova jednání, nevypořádaly se s jím uváděnými konkrétními skutečnostmi, zejména s námitkou, že žalobce svou oznamovací povinnost (ačkoli až po více než 2 letech) dodatečně dobrovolně splnil, a rovněž nezohlednily, že na základě vyúčtování záloh na pojistné vyšel nulový předpis, a tedy nevznikl na pojistném žádný nedoplatek. Jak vyplývá z výše citované judikatury a odkazovaných ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, tyto okolnosti mohou být okolnostmi, které snižují společenskou škodlivost spáchaného činu na míru nižší, než se vyskytuje v běžných případech. Napadené rozhodnutí je tak v tomto směru z předestřených důvodů nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
15. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů rozhodnutí shledává soud rovněž v nedostatečném odůvodnění ukládaného správního trestu. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění rozhodnutí uvedou *„důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“*. Zákon o odpovědnosti za přestupky pak v ustanovení § 37 a násl. demonstrativně stanoví, k jakým okolnostem správní orgán při ukládání správního trestu a jeho výměry přihlédne. Z uvedených ustanovení lze dovodit, že z odůvodnění rozhodnutí o přestupku musí být zřejmé, k jakým konkrétním okolnostem projednávané věci při určování druhu a výměry správního trestu správní orgán přihlédl, a to včetně případných polehčujících a přitěžujících okolností. Povinnosti řádně odůvodnit uložení pokuty a její výše správní orgán nedostojí, pokud se omezí na pouhý opis zákonných ustanovení či pouhou rekapitulaci skutkových zjištění, aniž by bylo patrné, jak tato skutková zjištění ovlivnila jeho úvahy při ukládání správního trestu. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007 - 68). K otázce významu odůvodnění ukládané sankce pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 As 53/2008 - 60) uvedl, že *„[ř]ádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden“*.
16. V projednávané věci se správní orgán I. stupně omezil na konstatování, že s přihlédnutím ke všem skutečnostem neshledal důvod pro upuštění od uložení trestu a zohlednil, že jde o první porušení zákonných povinností žalobce jako osoby samostatně výdělečně činné. Tento nedostatek nenapravila ani žalovaná jako odvolací správní orgán, když uvedla, že má za to, že správní orgán I. stupně přihlédl ke všem skutečnostem tvrzeným žalobcem s tím, že pokuta je ukládána při samé dolní hranici. Takové odůvodnění však výše uvedené požadavky na odůvodnění rozhodnutí, kterým správní orgán ukládá správní sankci, nesplňuje, neboť z něj nevyplývá, že by se správní orgány jakkoliv zabývaly kritérii stanovenými § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, a činí tak napadené rozhodnutí i v tomto rozsahu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

17. Přestože soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, zabýval se i námitkami žalobce stran vad oznámení o zahájení řízení a vad výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť je lze posoudit i navzdory zjištěné nepřezkoumatelnosti a řešení má význam pro další řízení (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74).
18. Námitku týkající se nedostatků oznámení o zahájení řízení soud neshledal důvodnou. Povinnými náležitostmi oznámení o zahájení řízení jsou popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžná právní kvalifikace (§ 78 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky). Zákon přitom nevyžaduje, aby byl skutek v této fázi řízení zcela konkrétně vymezen. Zatímco ustanovení § 93 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, pokud jde o popis skutku pod písm. a) konkretizuje, jak má být skutek vymezen ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, a sice „s označením místa, času a způsobu jeho spáchání“, ustanovení § 78 odst. 3 hovoří pouze obecně o popisu skutku. Ze srovnání těchto ustanovení lze dovodit, že neuvedení času spáchání přestupku nebude bez dalšího možné považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Žalobce přitom netvrdil žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možno usuzovat na to, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v důsledku neuvedení času spáchání přestupku v oznámení o zahájení řízení nezákonné. Z vyjádření žalobce k zahájenému správnímu řízení je naopak patrné, že žalobce věděl, pro jaký konkrétní skutek je řízení vedeno. Důvodná není ani námitka žalobce, že v oznámení o zahájení řízení nebyl náležitě poučen. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobce byl přiměřeně ve smyslu ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu poučen o právu vyjádřit v řízení své stanovisko, činit v řízení návrhy a rovněž byl poučen o právu podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tato práva žalobce i řádně vykonal. Žalobce naopak netvrdí žádné skutečnosti, které by mohly vést k závěru, že absence poučení o dalších právech účastníka řízení mohla mít za následek zkrácení na jeho právech a v důsledku toho nezákonnost napadených rozhodnutí. Nelze přisvědčit ani námitce poukazující na absenci výčtu součástí spisu, na základě kterých bylo rozhodováno. Z napadených rozhodnutí je patrné, z jakých podkladů správní orgány vycházely.
19. Přisvědčit žalobci je ale třeba, pokud namítá nedostatky výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Jde-li o vymezení přestupku z časového hlediska, bylo s ohledem na právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2008 - 73, na místě, aby správní orgán I. stupně výrokovou část svého rozhodnutí precizoval. Obdobně se lze se žalobcem ztotožnit, namítá-li absenci formy zavinění ve výrokové části rozhodnutí (§ 93 odst. 1 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

20. Soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). V něm je žalovaná vázána vysloveným právním názorem a je zejména povinna posoudit, zda byla jednáním žalobce naplněna materiální stránka přestupku, a v případě uložení správního trestu pak druh trestu, případně výši, řádně odůvodnit ve smyslu ustanovení § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky.
21. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 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.

22. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení sestávající ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. července 2018

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
samosoudkyně