



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Synergy one s. r. o.**, se sídlem Zahradní 859, Bakov nad Jizerou, zastoupen JUDr. Ing. Helenou Horovou, LL.M., advokátkou se sídlem V luhu 754/18, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2012, č. j. 2012/62767-421, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2013, č. j. 45 Ad 9/2012 – 38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2013, č. j. 45 Ad 9/2012 – 38, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „stěžovatel“) ze dne 8. 10. 2012, č. j. 2012/62767-42,1 bylo zčásti změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Příbrami (dále jen „úřad práce“) ze dne 11. 6. 2012, čj. MPSV-UP/2572584/12/AIS-ZAM, kterým bylo rozhodnuto o žádosti žalobce o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením (dále jen „příspěvek“). Posledně uvedeným rozhodnutím úřad práce rozhodl o neposkytnutí příspěvku, neboť žalobce nesplnil podmínky specifikované v § 78 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2011 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Uvedené podmínky nesplnil žalobce tím, že u něj byl ke dni 31. 3. 2012 evidován nedoplatek na pojistném a penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ve výši 3 Kč.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou. Předně namítal, že uvedené penále nebylo ke dni 31. 3. 2012 splatné, a nemohlo se proto jednat o nedoplatek. Navíc uvedl, že splnil podmínku uvedenou v § 78 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť penále uhradil ihned poté, co se o něm dověděl. Stěžovateli dále vytkl, že porušil základní zásady správního řízení a nerespektuje princip proporcionality.

Rozsudek Krajského soudu v Praze

Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 27. 2. 2013, č. j. 45 Ad 9/2012 – 38, zrušil jak rozhodnutí stěžovatele, tak předcházející rozhodnutí úřadu práce.

Krajský soud vyšel z ustanovení § 78 zákona o zaměstnanosti a především § 20 odst. 9 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, z něhož vyvodil, že ke dni 31. 3. 2012 nebylo penále ve výši 3 Kč ještě splatné, a proto nemohl existovat ani jeho nedoplatek. Dle krajského soudu stěžovatel pochybil, pokud hodnotil výkaz nedoplateků vydaný Okresní správou sociálního zabezpečení (OSSZ) jako závazný a tím porušil § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).

Nad rámec argumentace také uvedl představu, jak měl stěžovatel postupovat v případě, kdy by žalobce nedoplatek skutečně měl. Dle krajského soudu by bylo vhodné přihlédnout k základním zásadám činnosti správních orgánů a postupovat tak, aby bylo přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem případu. Na závěr poznamenal, že v dané věci se správní orgán neřídil principem proporcionality.

Krajský soud proto obě rozhodnutí správních orgánů zrušil a věc jim vrátil k dalšímu řízení. Zavázal je přitom právním názorem, že ke dni 31. 3. 2012 u žalobce nedoplatek na penále neexistoval.

Kasační stížnost

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítl důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Především namítá, že krajský soud řádně neodůvodnil své rozhodnutí a závěry. Dle stěžovatele není z rozsudku jasné, jakým způsobem dospěl soud k závěru o bezdlužnosti žalobce ke dni 31. 3. 2012. Namítá také zmatečnost rozsudku, neboť z něj není zjevné, co patří do části popisné a co do části, kde soud vyslovuje vlastní názory. Krajskému soudu rovněž vytýká, že nedostatečně osvětlil, v čem spatřuje porušení základních zásad správního řízení a jak měl správní orgán postupovat, aby k porušení nedošlo.

V další části kasační stížnosti rozporuje jednotlivé závěry krajského soudu. Uvádí, že potvrzení OSSZ hodnotil dle vlastní úvahy a dospěl k závěru, že se jedná o jediný důkaz v otázce bezdlužnosti žalobce ke dni 31. 3. 2012. I nadále proto zastává názor, že penále ke

pokračování

dni 31. 3. 2012 splatné bylo a zdůrazňuje, že krajský soud žádný výklad § 20 odst. 9 zákona č. 589/1992 neprovedl.

Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem, že nepostupoval dle základních zásad správního řízení. Domnívá se, že krajský soud nijak nedefinoval, jaký veřejný zájem měl být v dané věci respektován. Sam stěžovatel vidí veřejný zájem v řízení o příspěvku jednak v tom, aby byly osoby se zdravotním postižením zapojeny do pracovního procesu, ale také v poskytování tohoto příspěvku jen zaměstnavatelům odpovědným, kteří dostatečně plní povinnosti plynoucí ze zákona. Odvolává se také na zásadu legality, jíž je ve správním řízení vázán, a na ustanovení dalších zákonů, které musí při vynakládání finančních prostředků ze státního rozpočtu respektovat.

K porušení principu proporcionality dodává, že z rozsudku není patrné, jakým způsobem byl princip porušen, ani jaká hodnota měla být nadřazena nad jinou. Poukazuje rovněž na skutečnost, že aplikováním uvedeného principu by došlo k roztržiténosti rozhodovací praxe.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 26. 4. 2013. Ztotožňuje se s krajským soudem a kasační stížnost považuje za logicky chybnou. Uvádí, že uplatněné kasační důvody se vylučují, neboť stěžovatel jednotlivé závěry krajského soudu napadá jak z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) tak písm. a) s. ř. s.

Domnívá se, že otázku splatnosti penále krajský soud vyložil v souladu s ust. § 20 odst. 9 zákona č. 589/1992 Sb., čímž dospěl k závěru, že penále nebylo 31. 3. 2012 splatné. Na podporu takového závěru uvádí, že: *„Vyhovět argumentaci stěžovatele by vedlo ke zcela absurdní situaci. V důsledku by to znamenalo, že při platbě pojistného o jeden den později (jak se stalo žalobci, když platil pojistné za únor splatné k 20. 3. 2012 až dne 21. 3. 2012) je automaticky v den placení splatné i penále za tento den prodlení. Jenže v okamžiku podání příkazu ještě nemusí být známo, kdy dojde k zaplacení, protože za den platby se počítá den, kdy jsou peněžní prostředky připsány na účet příjemce.“*

Žalobce dále poukazuje na skutečnost, že otázku proporcionality zkoumal soud jen jako hypotetickou, a nelze mu proto vyjádření k ní vyčítat. Na závěr zdůrazňuje, že celé řízení se vede kvůli nedoplatku ve výši 3 Kč a kasační stížnost navrhuje zamítnout.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, osobou oprávněnou a proti rozsudku krajského soudu je přípustná ve smyslu § 102 a § 104 s. ř. s.

Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti a zmatečnosti rozsudku krajského soudu, neboť tyto vady, jimiž by se musel zabývat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), by již samy o sobě mohly vést k jeho zrušení. Zmatečnost napadeného rozsudku stěžovatel spatřuje v nedostatečném oddělení popisné části rozsudku od části, kde soud vyjadřuje vlastní názory. Nadto z rozsudku není patrné, v čem spočívá chybný postup správních orgánů, jejichž rozhodnutí byla zrušena.

V otázce zmatečnosti řízení zastává Nejvyšší správní soud stabilizovaný názor, vyplývající z jeho bohaté judikatury, definující typické případy uvedeného druhu. Rozsudek je zmatečný například v důsledku existence překážky věci rozhodnuté (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 Ads 57/2010 – 115). Další případ zmatečnosti představuje projednání a meritorní rozhodnutí soudu o opožděné žalobě. Za zmatečné je nutné považovat řízení před krajským soudem také v případě, kdy krajský soud zrušil správní rozhodnutí, proti němuž žaloba nesměřovala, nebo rozhodoval-li senát o věci v neúplném složení, rozhodoval vyloučený soudce a další příklady (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, č. j. 2 Ads 11/2004 - 38 a ze dne 10. 3. 2004, č. j. 2 Azs 92/2003 - 52, ze dne 29. 1. 2010, č. j. 5 As 21/2009 – 81). K uvedeným vadám přirozeně Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédne z úřední povinnosti.

Již z výše uvedených příkladů je zřejmé, že úvahy stěžovatele o zmatečnosti rozsudku krajského soudu nejsou správné. Subjektivní pocit stěžovatele, že rozsudek je nepřehledný a nedostatečně odůvodněný v žádném případě nezakládá jeho zmatečnost. Nejvyšší správní soud má navíc za to, že z rozsudku je zřejmé v jakém místě započaly úvahy krajského soudu o dané věci. Uvedené nedostatky však mohou zakládat nepřezkoumatelnost rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Právě k tomuto kasačnímu důvodu mířily námitky stěžovatele především.

V posuzovaném případě je relevantní zkoumat, zda je z napadeného rozsudku zřejmé, proč se krajský soud ztotožnil s názory žalobce, a proč považoval rozhodnutí stěžovatele za chybné. Na tomto místě je vhodné připomenout stabilizovaný názor tohoto soudu, že kasační stížnost může účinně mířit jen proti těm důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno, a které jsou jako rozhodovací důvody pro správní orgán závazné. Z rozsudku jasně vyplývá, že stěžejním důvodem, pro který bylo rozhodnutí správních orgánů zrušeno, je otázka splatnosti penále. Krajský soud explicitně uvedl, že právě v problematice splatnosti penále jsou správní orgány jeho názorem vázány.

Naopak pouze do roviny hypotetické postavil svou úvahu ohledně aplikace základních zásad správního řízení a principu proporcionality – jedná se jen o názor vyslovený *obiter dictum* a nikoli o vlastní rozhodovací důvod. Polemizuje-li stěžovatel s právním názorem krajského soudu vysloveným v této části, uplatňuje kasační důvody jiné než uvedené v § 103 s. ř. s., neboť na takových názorech rozsudek zbudován není. Tyto námitky jsou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelné a soud je musí odmítnout (k tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006 - 74, č. 1655/2008 Sb. NSS).

Pravda je, že krajský soud úvahu o významu otázky splatnosti penále, respektive existence vyčísleného nedoplatku žalobce na penále k 31. 3. 2011, příliš nerozvedl, nicméně

pokračování

z textu rozsudku lze vysledovat, jakým ustanovením se krajský soud řídil a jak dospěl k závěru, že penále nebylo k 31. 3. 2012 splatné a tudíž neexistovalo. Ostatně i z kasačních námitek (viz poslední odstavec na straně 4 kasační stížnosti) je zřejmé, že stěžovatel myšlenkový pochod krajského soudu pochopil a s názory krajského soudu polemizuje. Z vyjádření ke kasační stížnosti je rovněž zřejmé, že napadenému rozsudku porozuměl správně i žalobce. Zdejší soud nakonec přihlédl i ke skutečnosti, že sporná otázka splatnosti penále by mohla mít zásadní význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci, a je proto žádoucí, aby se jí Nejvyšší správní soud podrobněji zabýval. S ohledem na uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že rozsudek krajského soudu podmínky přezkoumatelnosti splňuje, a kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s proto neobstojí.

Zbývá tedy vyřešit otázku významu splatnosti penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Pro lepší názornost je vhodné zrekapitulovat základní informace plynoucí ze spisu. Žalobce podal dne 24. 4. 2012 žádost o příspěvek. Z žádosti vyplývá, že žalobce má jediného zaměstnance, který je invalidní pro invaliditu prvního stupně a požaduje na něj příspěvek ve výši 24.000 Kč za první čtvrtletí roku 2012. K žádosti bylo doloženo potvrzení OSSZ o stavu nedoplateků na pojistném a penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. OSSZ v něm konstatuje, že žalobce má ke dni 31. 3. 2012 nedoplatek na penále ve výši 3 Kč. Zároveň uvádí, že nedoplatek byl uhrazen dne 25. 4. 2012. Penále souvisí s pozdní úhradou pojistného za měsíc únor 2012, neboť žalobce pojistné uhradil až dva dny (22. 3. 2012) po jeho splatnosti (poslední den splatnosti byl 20. 3. 2012).

Názor stěžovatele vychází z premisy, že penále je splatné spolu s pojistným, a bylo proto splatné již v okamžiku jeho vzniku (21. 3. 2012). Naopak názor krajského soudu (i žalobce) vychází z předpokladu, že pokud se na splatnost penále užije postup stejný jako u pojistného (viz § 20 odst. 9 zákona č. 589/1992 Sb.), je splatnost penále od 1. do 20. dne následujícího kalendářního měsíce, v daném případě tedy od 1. 4. 2012 do 20. 4. 2012.

Závěr krajského soudu však Nejvyšší správní soud nesdílí. Dle § 20 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., nastává povinnost platit penále v případě, že pojistné nebylo zapláceno ve stanovené lhůtě anebo bylo-li zapláceno v nižší částce, než ve které mělo být zapláceno. Penále přitom činí 0,05 % dlužné částky za každý kalendářní den, ve kterém některá z těchto skutečností trvala. Uvedený následek tedy nastává ihned, jakmile se zaměstnavatel dostane do prodlení s placením pojistného, nikoli až 21. den následujícího měsíce.

Znění § 20 odst. 9 zákona č. 589/1992 Sb. nenaznačuje možnost takového výkladu, jaký zvolil žalobce. Souvislost vlastního pojistného a penále za jeho opožděné zaplacení nevytváří nový měsíční odklad zaplacení penále, naopak je třeba tuto souvislost interpretovat důsledně. Není pochyb o tom, že se v dané věci jednalo o pojistné za únor 2012, splatné od 1. do 20. dne následujícího měsíce, tedy do 20. 3. 2012. Jestliže penále za opožděné zaplacení pojistného sleduje osud pojistného, pak splatnost penále ve smyslu § 20 odst. 9 zákona č. 582/1992 Sb. nemůže nastat jindy, než rovněž „od 1. do 20. dne následujícího měsíce, za který se pojistné vypočítává“. Je třeba připomenout, že svou povahou se penále dle zákona č. 582/1992 Sb. blíží úroku z prodlení. Cílem penále je jednak motivovat (přinutit) plátce pojistného k co nejrychlejší úhradě, ale také sankcionovat plátce v případě pozdního zaplacení. Penále zároveň slouží jako ekonomická náhrada za

nedoplatky peněžních prostředků na pojistném, které musí veřejné rozpočty získávat z jiných zdrojů. Tím se penále z pojistného velmi blíží daňovému penále a úrokům z prodlení dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Je to logické, neboť pojistné na sociální zabezpečení je svou povahou daním velmi blízké. Lze proto dovodit, že při ukládání penále v oblasti pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti přiměřeně platí principy uznávané i v jiných právních odvětvích – především v oblasti práva daňového.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu v oblasti daňové, konkrétně podle rozsudku ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 Afs 1/2011 - 82, je penále vždy příslušenstvím daně a sleduje tak její osud. Analogicky lze z toho dovodit, že penále je také příslušenstvím pojistného, případně záloh na pojistné, a sleduje jeho osud. Uvedená úvaha má oporu i v tzv. principu bezrozpornosti právního řádu, ke kterému rozšířený senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54 (publikován ve sbírce NSS pod č. 791/2006) uvedl: „*Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích.*“

Na uvedeném závěru nic nemění ani žalobcova námitka, uvedená ve vyjádření ke kasační stížnosti, o absurdní situaci vycházející z placení pojistného převodem z účtu. Je pravdou, že plátce si v případě, kdy platí pojistné převodem v posledním možném termínu či těsně před ním nemůže být úplně jistý, že platba pojistného dojde na účet České správy sociálního zabezpečení včas. Tato eventualita, jejíž řešení lze nalézt v různých opatřeních preventivní povahy (příkaz s předstihem, placení v hotovosti dle § 19 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb.) nemá totiž z hlediska požadavku bezdlužnosti zaměstnavatele v nyní posuzované věci žádný význam.

Z výše uvedeného je jednoznačné, že ke dni 31. 3. 2012 existoval dluh žalobce na penále za pozdní úhradu pojistného za únor 2012, neboť existoval již ke dni 21. 3. 2012 a zaplacen byl až 25. 4. 2012. Žalobce tak měl v rozhodném okamžiku nedoplatek, byť ve výši pouhých 3 Kč. Stěžejní závěr krajského soudu je ze shora vyložených důvodů chybný, a kasační námitka dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je proto důvodná.

Nad rámec nutného zdůvodnění je vhodné poznamenat, že podmínky pro přiznávání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením jsou poměrně striktní. Zákon o zaměstnanosti uvádí v § 78 odst. 3 jasně, které podmínky musí každý žadatel splnit. Jediné povolené výjimky jsou přitom uvedeny pod písmeny a) a b) daného ustanovení, které umožňují žadatelům napravit svá pochybení při platbě daní a pojistného. Jedná se přitom o klasickou veřejnoprávní normu kogentního charakteru, která neposkytuje správním orgánům příliš prostoru k vlastní úvaze a manévrování. Stěžovatel správně uvedl, že v průběhu správního řízení je vázán všemi zásadami plynoucími ze správního řádu a nemůže bez dalšího upřednostnit jednu zásadu před druhou. Pokud se krajský soud domnívá, že rozhodnutí správních orgánů se vymykají zásadám platným pro oblast veřejného práva, musí své úvahy náležitě odůvodnit a přesvědčivě vysvětlit, které zásady a v jakém smyslu byly porušeny. Tímto směrem se ovšem úvahy krajského soudu neubíraly.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil dle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. V následujícím řízení krajský soud ve věci znovu

pokračování

rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v novém rozhodnutí rozhodne též o nákladech řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. října 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu