



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **ČKD Kutná Hora, a.s.**, IČ 005 08 055, se sídlem Karlov 197, Kutná Hora, zast. Mgr. Janem Dziamou, advokátem, se sídlem Václavské náměstí 11, Praha 1, proti žalovanému: **Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky**, se sídlem Orlická 4/2020, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2016, č. j. 11 Ad 5/2015 – 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2016, č. j. 11 Ad 5/2015 – 45, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný výrokem I. rozhodnutí ze dne 14. 1. 2015, sp. zn. S-SP-VZP-14-02173484-A9HB, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí – platební výměr Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, regionální pobočky Praha, pobočky pro hlavní město Prahu a Středočeský kraj (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 23. 10. 2014, č. 2141400041, kterým byla žalobci uložena povinnost zaplatit podle § 18 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, penále ve výši 2.106.810 Kč. Žalovaný dále výrokem II. rozhodl o žádosti žalobce o odstranění tvrdosti zákona ve věci povinnosti zaplatit uvedené penále tak, že podle § 53a odst. 2, 3 a 4 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění

některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, snížil penále na částku 1.000.000 Kč.

[2] V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že správní orgán prvního stupně na základě kontroly plateb pojistného a vyúčtování pojistného za období od 21. 2. 2011 do 28. 1. 2013 a od 29. 1. 2013 do 1. 9. 2014 vydal uvedený platební výměr. Penále bylo vyměřeno ke dni 2. 9. 2014. Jedná se o penále z nedostatků v platbách pojistného za celé období od 21. 2. 2011 do 1. 9. 2014, tj. i penále z pohledávek dlužného pojistného vzniklých po prohlášení úpadku dne 21. 2. 2011 usnesením Krajského soudu v Praze č. j. KSPH 41 INS 11480/2010 – A – 114, potvrzeného usnesením Vrchního soudu v Praze č. j. 2 VSPH 353/2012B-371, které nabylo právní moci dne 4. 9. 2012. Úpadek žalobce byl řešen reorganizací. Krajský soud v Praze vzal usnesením ze dne 28. 1. 2013, č. j. KSPH 41 INS 11480/2010-B-391, na vědomí splnění reorganizačního plánu.

[3] Žalovaný dále konstatoval, že rozhodnutím o úpadku a schválením reorganizačního plánu se dlužník nezbavuje hmotněprávní odpovědnosti za odvádění pojistného na veřejné zdravotní pojištění dle předpisů o veřejném zdravotním pojištění. Zůstává nadále plátcem pojistného, avšak jeho procesní práva a povinnosti přecházejí na insolvenčního správce. Pohledávky za majetkovou podstatou vznikají nezávisle a v souladu s platnou právní úpravou odvodů pojistného na zdravotní pojištění. Skutečnost, že mohou být uspokojeny kdykoliv v průběhu insolvenčního řízení neznamená, že se plátce nemůže dostat do prodlení s placením pojistného podle § 18 odst. 1 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění. Pro případ schválení reorganizačního plánu je penále postaveno na roveň pojistného podle § 18 odst. 6 téhož zákona. Uspokojení takového penále za trvání reorganizace je vyloučeno podle § 170 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon). Nárok na toto penále však podle zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění platně vznikl a trvá, dokud nebude uspokojen a dokud povinný subjekt existuje. Závěr o oprávnění zdravotní pojišťovny vyměřit pojistné a penále z prodlení s úhradou pohledávky za majetkovou podstatou vyplývá rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 6 Ads 19/2006 – 63. Při řešení úpadku dlužníka reorganizací přijetím reorganizačního plánu zanikají pohledávky vyloučené z uspokojení s výjimkou skupiny pohledávek uvedených v § 170 písm. d) insolvenčního zákona. Tyto pohledávky nemohou být uspokojovány v procesu reorganizace, mohou však být uspokojeny po ukončení insolvenčního řízení řešeného reorganizací. Závěrem žalovaný uvedl, že tímto rozhodnutím žalobci poskytl podporu *de minimis* ve výši 1.106.810 Kč, tj. 39.208,26 €, dle nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. 12. 2013.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž vyjádřil přesvědčení, že závěr správních orgánů obou stupňů, že penále z prodlení s platbami pojistného na veřejné zdravotní pojištění vzniklé po prohlášení úpadku je pohledávkou za majetkovou podstatou, je v rozporu s právními předpisy a konstantní judikaturou Nejvyššího soudu. Byť se judikatura týká předchozího zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání (dále jen „zákon o konkursu“), je plně využitelná i za účinnosti insolvenčního zákona, neboť úprava režimu mimosmluvních sankcí je obdobná. Z judikatury Nejvyššího soudu (např. rozhodnutí publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 52/2007, dále pak rozhodnutí sp. zn. 29 Odo 709/2005) vyplývá, že penále za nezaplacení pojistného na veřejné zdravotní pojištění, u kterého povinnost zaplatit penále vznikla po prohlášení

pokračování

konkursu, je z uspokojení v konkurzu vyloučeno, přičemž úprava obsažená v § 18 odst. 6 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění na tento závěr nemá žádný vliv.

[5] Žalobce dále poukázal na skutečnost, že v reorganizačním plánu využil možnosti krácení pohledávek z mimosmluvních sankcí, neboť v čl. 10. 2. odstavci IV. stanovil, že účinností reorganizačního plánu zanikají také pohledávky z mimosmluvních sankcí. Reorganizační plán nabyl účinnosti dne 4. 9. 2012. Tímto dnem tak podle žalobce zaniklo penále z prodlení s platbami pojistného na veřejné zdravotní pojištění za období od 21. 2. 2011 do 4. 9. 2012, a správní orgány tak nebyly oprávněny ho žalobci vyměřit, neboť tato pohledávka již neexistovala.

[6] Žalobce navrhl, aby Městský soud v Praze zrušil výrok I. rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a pro případ, že takto rozhodne, aby zrušil také část výroku II. rozhodnutí žalovaného ukládající žalobci povinnosti zaplatit penále, neboť v takovém případě žalobce nebude žalovanému s ohledem na výši poskytnuté podpory *de minimis* nic dlužit. Zároveň žalobce navrhl, aby městský soud přiznal žalobě odkladný účinek (tomuto návrhu městský soud vyhověl usnesením ze dne 21. 4. 2015, č. j. 11 Ad 5/2015 – 30).

[7] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 8. 2016, č. j. 11 Ad 5/2015 – 45, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Městský soud v první řadě konstatoval, že zaměstnavatel je povinen za své zaměstnance odvádět pojistné na zdravotní pojištění ve stanovené výši a ve stanovené lhůtě. Jestliže žalobce tuto povinnost neplnil, přičemž toto zjištění včetně stanovené výše dlužného pojistného a penále nijak nezpochybňuje, byla zdravotní pojišťovna oprávněna vydat platební výměr, kterým žalobci uložila povinnost zaplatit dlužné pojistné a penále. Městský soud v této souvislosti dále poukázal na ustanovení § 31 odst. 1 zákona o konkurzu, § 18 odst. 1 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění a právní názor, který Nejvyšší správní soud zaujal zejména v rozsudcích sp. zn. 6 Ads 26/2008, 6 Ads 92/2005 a 6 Ads 19/2006, s nímž se ztotožnil. Povinnosti uložené v zákoně o veřejném zdravotním pojištění nejsou vůči žalobci jako zaměstnavateli dotčeny ustanovením § 31 odst. 1 zákona o konkurzu.

[8] Městský soud dále s ohledem na skutkový stav a § 31 odst. 2 písm. d) a § 33 odst. 1 zákona o konkurzu dospěl k závěru, že penále spojené s prodlením žalobce vzniklo až po prohlášení konkurzu, a je proto z uspokojení pohledávek vyloučeno. Platební výměr, kterým bylo penále předepsáno, však nelze považovat za nezákonné, neboť povinnost hradiť penále vznikla již samotným prodlením žalobce s hrazením pojištění. Platební výměr na penále pouze deklaruje tuto povinnost. Ačkoliv nelze tuto povinnost uspokojit za trvání konkurzu, může být předmětný platební výměr exekucním titulem po jeho skončení (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, sp. zn. 1 Afs 78/2006, ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. 1 Afs 96/2004, č. 674/2005 Sb. NSS, a ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 6 Ads 92/2005).

[9] Městský soud v Praze při posouzení věci dále přihlédl k závěrům uvedeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 6 Ads 19/2006 - 63, který se přiklonil k tomu, že za dlužné pojistné se považuje i dlužné penále a dovodil, že z § 33 odst. 1 písm. d) zákona o konkurzu *a contrario* plyne, že pohledávka na penále (u

zdravotního pojištění), vzniklá po prohlášení konkurzu, nebude moci být uspokojena v konkurzním řízení, nicméně platební výměr, kterým byl stěžovateli sdělen předpis penále, pouze deklaruje již vzniklou povinnost a nesměruje přímo k uspokojení pohledávky žalovaného. Konstatoval, že Nejvyšší správní soud v naposledy citovaném rozsudku vyložil povahu zákona o konkursu (a jeho závěry lze bezezbytku aplikovat i na insolvenční zákon) tak, že obecnou je úprava pojistného na zdravotní pojištění, úprava zákona o konkursu je úpravou zvláštní a měla by mít přednost, pokud by stanovila odchýlnou úpravu od úpravy obecné.

[10] V projednávané věci tak nelze penále považovat podle judikatury správních soudů za pohledávku za podstatou ve smyslu § 31 odst. 2 písm. d) zákona o konkursu, jelikož je výslovně v § 33 odst. 1 písm. d) téhož zákona z uspokojení pohledávek v konkursu vyloučeno. Uvedené však nemůže ničeho změnit na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, tj. vyměření penále žalobci za včas nezaplacené pojistné na veřejném zdravotním pojištění.

[11] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž za zásadní vadu napadeného rozsudku označil, že městský soud se nevypořádal s námitkou uplatněnou v žalobě, že pohledávka žalovaného z titulu penále z pozdní platby pojistného na veřejné zdravotní pojištění za období od 21. 2. 2011 do 4. 9. 2012 zanikla podle § 359 insolvenčního zákona účinností reorganizačního plánu žalobce. Městský soud se zabýval zákonem o konkursu. Úprava insolvenčního zákona, který dopadá na posuzovanou věc, je sice v některých ohledech obdobná úpravě v zákoně o konkursu, v řadě ohledů se však liší, např. tím, že stanoví, že pohledávky, které se v insolvenčním řízení neuspokojují, zanikají účinností reorganizačního plánu. Tím se však městský soud nezabýval. Argumentace městského soudu tak je mylná, neboť se opírá o zákon o konkursu a vyrovnaní, tj. již neplatný právní předpis, který na daný případ nedopadá.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svém stanovisku uvedeném ve vyjádření k žalobě.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Stěžovatel totiž namítá, že městský soud se nevypořádal s námitkou, že pohledávka žalovaného z titulu penále za pozdní platby pojistného na veřejné zdravotní pojištění za období od 21. 2. 2011 do 4. 9. 2012 zanikla podle § 359 insolvenčního zákona účinností reorganizačního plánu stěžovatele.

pokračování

[15] Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245), ze které se podává, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Nesrozumitelné je pak rozhodnutí krajského soudu především tehdy, pokud z něho není zřejmé, jak soud rozhodl, v jaké věci, pokud výrok neodpovídá odůvodnění, případně pokud jsou v rozhodnutí krajského soudu jiné vnitřní rozpory. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) je jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces a vylučujícím libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

[16] Nejvyšší správní soud konfrontoval odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu s žalobními námitkami stěžovatele, přičemž shledal, že městský soud zcela opomenul posouzení shora uvedené námitky týkající se zániku pohledávek z mimosmluvních sankcí na základě schváleného reorganizačního plánu, ani neuvedl, proč se touto námitkou nezabýval a nepřihlížel k ní. V narační části rozsudku přitom městský soud tuto námitku uvedl. Je třeba zároveň konstatovat, že se nejedná o podružnou námitku či vedlejší argument, jejichž vypořádání by bylo konzumováno dalším odůvodněním rozsudku krajského soudu, nýbrž se jednalo o stěžejní žalobní bod, který tvoří hlavní spornou otázku mezi účastníky řízení.

[17] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že jestliže městský soud v napadeném rozsudku na uvedenou námitku stěžovatele nijak nereagoval, nedostál své povinnosti v řízení o žalobě přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu uplatněných žalobních bodů, jak mu ukládá věta první ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. Městský soud tudíž pochybil, neboť byl povinen tuto námitku posoudit a v odůvodnění rozsudku se s ní vypořádat.

[18] Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 27. 3. 2013, č. j. 4 Azs 33/2012 – 62, „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na niž je postaven základ jeho žaloby.*“ V rozsudku ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74, pak Nejvyšší

správní soud mimo jiné judikoval, že *jestliže v řízení před krajským soudem uplatnil stěžovatel námitky, s nimiž se krajský soud v odůvodnění rozsudku nevypořádal (a to i v případě, že tyto námitky nebyly uplatněny v žalobě), je takový rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*

[19] S ohledem na výše uvedené, kdy je zřejmé, že kasační stížností napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) a nezbývá, než jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 s. ř. s., se Nejvyšší správní soud kasační stížností dále zabýval již pouze stručně a nad rámec potřebného odůvodnění.

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že argumentace městského soudu je mylná, neboť se opírá o zákon o konkursu a vyrovnání, tj. již zrušený předpis, který na daný případ nedopadá.

[21] Městský soud argumentoval právní úpravou obsaženou v zákoně o konkursu a závěry obsaženými v judikatuře k tomuto zákonu. Reorganizace stěžovatele však probíhala podle insolvenčního zákona, nikoli podle zákona o konkursu vyrovnání. Právní úprava v insolvenčním zákoně a zákoně o konkursu a vyrovnání může být obdobná a v takovém případě přichází v úvahu vycházet ze závěrů přijatých soudy při aplikaci zákona o konkursu také při výkladu ustanovení insolvenčního zákona. K tomu je však třeba provést porovnání právních úprav obsažených v uvedených právních předpisech a následně řádně a podrobně zdůvodnit, proč lze z judikatury přijaté k zákonu o konkursu vycházet také v posuzované věci, přičemž je třeba zohlednit, že stěžovatel podstoupil reorganizaci, v rámci které byl přijat a soudy schválen reorganizační plán, což jsou instituty, které zákon o konkursu vůbec neupravoval. Tyto úvahy se však v odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu nenacházejí. Městský soud se totiž vůbec nezabýval skutečností, že byl přijat reorganizační plán, ve světle ustanovení insolvenčního zákona, na která stěžovatel poukazoval, a nezdůvodnil, proč je ze závěrů uvedených v judikatuře k zákonu o konkursu možné vycházet také v posuzované věci. Za takovéto zdůvodnění nelze považovat blíže již nevysvětlené konstatování městského soudu, že závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 6 Ads 19/2006 – 63, v němž vyložil povahu zákona o konkursu, lze bezesbytku aplikovat i na insolvenční zákon.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] S přihlédnutím k výše uvedenému Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil, neboť je zjevné, že stěžovatel se úspěšně dovolal důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

[23] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na městském soudu tedy nyní bude, aby se zabýval veškerými námitkami uplatněnými v žalobě, přičemž při přezkumu rozhodnutí žalovaného zohlední též relevantní ustanovení insolvenčního zákona.

pokračování

[24] V novém rozhodnutí ve věci městský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 14. prosince 2016

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu