



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobkyně: **Mateřská škola Velká Hleďsebe, okres Cheb,
příspěvková organizace**
IČ 70997195, sídlem Tyršova 315, 353 01 Velká Hleďsebe
zastoupená advokátem JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D.
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

proti
žalované: **Okresní správa sociálního zabezpečení Cheb**
sídlem Obrněné brigády 549/30, 350 01 Cheb

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 3. 2020, č. j. X,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 5. 3. 2020, č. j. X, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 15 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Mgr. Filipa Rigela, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované, kterým nebylo vyhověno žádosti žalobkyně ze dne 11. 2. 2020 o prominutí penále v částce 50 452 Kč, vyměřeného žalobkyni na základě provedené kontroly ze strany Okresní správy sociálního zabezpečení Cheb.

II.

Žaloba

2. V prvním okruhu žalobních námitek žalobkyně uvedla, že napadené rozhodnutí žalované, odůvodněné jedinou větou, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, svévolné a nelogické. Přestože se na napadené rozhodnutí nevztahuje správní řád, musí platit základní zásady činnosti správních orgánů, z nichž plyne povinnost rozhodnutí řádně odůvodnit podle § 177 správního řádu, který tak zčásti překonává § 104ch zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí je podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) i nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99 dána nedostatkem skutkových důvodů, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, proč žalovaná nepovažovala za důvodnou základní právní argumentaci žalobkyně, čímž došlo k porušení práva na spravedlivý proces. V odůvodnění musí být uvedeno, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a jaké úvahy jej vedly např. k uložení sankce v konkrétní výši (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46). Též odborná literatura dospěla k závěru, že odůvodnění správního rozhodnutí musí být jasné a přesvědčivé nejen pro účastníky správního řízení, ale i ostatní orgány a osoby, aniž by se k pochopení rozhodnutí musely seznamovat s obsahem správního spisu a zjišťovat, o jakém nároku a podle jakého ustanovení bylo rozhodnuto (viz Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D., Správní řád, Komentář, Praha, C. H. Beck, 2016, s. 330). Soudním přezkumem rozhodnutí o prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení se zabýval Ústavní soud, který v nálezů ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 46/10, uzavřel, že přestože jeho předmětem není meritum věci, je jím dodržení mezí správního uvážení a ochrana řádného procesu a vyloučení svévole v rozhodování, čili garance práva na řádný proces. Žalobkyně uhradila předmětné pojistné, mohlo tudíž dojít k meritornímu přezkoumání žádosti a doložených důvodů v ní uvedených (tj. že celá věc vznikla s ohledem na ukončení pracovního poměru někdejší ředitelky žalobkyně, kdy její náhradu mzdy vyplatila komerční pojišťovna, která nesprávně žalobkyni informovala, že není třeba hradit odvody, a dále že jde o vůbec první pochybení jinak řádného plátce). S žádným důvodem podané žádosti se žalovaná nevypořádala a ani neuvedla, proč k němu

nepřihlédla.

3. Žalobkyně v druhém okruhu žalobních námitek poukázala na to, že ani jeden ze dvou důvodů, které žalovaná uvedla v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nemůže obstát. „Odstranění tvrdosti penále“ ve smyslu § 104ch zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, je neurčitým právním pojmem, a proto se žalovaná při jeho interpretaci měla zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž měla alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73, publ. pod č. 701/2005 Sb. NSS). Žalovaná však v napadeném rozhodnutí popsaný neurčitý právní pojen nijak nevymezila, což je o to závažnější, že zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ani vyhláška o promíjení penále správami sociálního zabezpečení nedefinují kritéria, která je třeba zohlednit. Žalobkyně poukázala na to, že podle rozhodnutí šestého senátu a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 25/2002 (publ. pod č. 906/2006 a 950/2006 Sb. NSS) platí, že absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje, každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd., přičemž dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu, bez ohledu na to, zda tyto zásady jsou pozitivním právem výslovně vyjádřeny. Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 9. 2. 2005, č. j. 5 A 131/2001-86, publ. pod č. 1171/2007 Sb. NSS, uvedl, že soud musí posoudit, zda volné správní uvážení vychází z dostatečně zjištěného stavu věci, zda odpovídá zásadám logiky a je v souladu s účelem sledovaným tímto institutem. Žalobkyně zdůraznila, že důvody uvedené žalovanou v napadeném rozhodnutí jsou nelogické: Prvním důvodem napadeného rozhodnutí je, že žalovaná podala oznámení k prověření skutečnosti, zda nedošlo ke spáchání trestného činu, čímž je žalobkyni kladeno k tíži to, co nemohla ovlivnit (navíc nedošlo k zahájení trestního stíhání žádné osoby a celé pojistné včetně penále bylo uhrazeno). Podání trestního oznámení je ostatně běžnou praxí správních orgánů, která nesmí být překážkou odepření prominutí penále - prominutí penále by totiž bylo, v rozporu se zákonem, vyloučeno ve všech případech, kdy došlo k doměření pojistného. Druhým nelogickým důvodem napadeného rozhodnutí bylo, že žalobkyně uznala pochybení teprve v listopadu 2019 a uhradila pojistné dne 4. 11. 2019: Žalovaná vydala dodatek protokolu o kontrole v lednu 2020 a výměr v únoru 2020, kdy již bylo pojistné uhrazeno. V předmětné věci se žalobkyně, jako malá mateřská škola v malé obci, na základě informace pojišťovny domnívala, že se pojistné neodvádí, pokud bývalé zaměstnankyni byla uhrazena hrubá náhrada mzdy na účet. Jakmile se žalobkyně spojila s právníkem, své pochybení zjistila a pojistné z vlastní vůle před doměření pojistného uhradila.
4. Žalobkyně žádala, aby soud bez jednání napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

5. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaná na straně první až čtvrté popsala průběh správního řízení předcházejícího podání žádosti žalobkyně o prominutí penále. V této souvislosti žalovaná zdůraznila, že řešila celou záležitost s žalobkyní dlouhodobě a odkázala na protokol o kontrole č. 326/19/441 ze dne 14. 5. 2019, protokol ze dne 29. 1. 2020, platební

výměr č. 2/1/326/19/441 a dodatek č. 1 k protokolu o kontrole ze dne 16. 1. 2020. Žalovaná poukázala na to, že žalobkyně byla srozuměna se způsobem výplaty plnění a s tím, kdo výplatu provedl, aniž na tuto skutečnost reagovala. Žalovaná shrnula, že žalobkyně v souvislosti s neplatným skončením pracovněprávního vztahu paní K. nic nevyplatila a byla srozuměna s tím, že náhradu mzdy bude hradit zřizovatel, jenž byl srozuměn s tím, že pokud pojišťovna vyplatí pojistné plnění přímo paní K., bude částka nižší, než kdyby náhradu mzdy hradil zřizovatel za žalobkyni, neboť v tomto případě by částka musela být navýšena o zákonné odvody. Žalobkyně tudíž nevyplatila, tedy nezúčtovala

a nezahrnula do vyměřovacího základu částku odpovídající náhradě mzdy při neplatném skončení

pracovního poměru ve smyslu ustanovení § 69 zákona č. 262/2006 Sb., přestože k úhradě plnění de facto došlo prostřednictvím úhrady pojistného plnění z pojištění odpovědnosti zřizovatele žalobkyně, což se negativně promítne do budoucích dávkových nároků paní K. Proto dne 22. 5. 2019 podala žalovaná oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin podle § 240 trestního zákoníku. Pojistné bylo žalobkyní uhrazeno dne 4. 11. 2019, tj. cca po 5 měsících od podání trestního oznámení.

6. K věci samé žalovaná uvedla, že obdržela žádost žalobkyně ze dne 11. 2. 2020 o prominutí penále. Žalovaná důkladně posoudila důvody uváděné v žádosti a po zvážení všech konkrétních okolností, zejména zjištění při provedené kontrole, kdy žalobkyně nespolupracovala a opakovaně nepředložila požadované dokumenty, žádosti o prominutí penále nevyhověla s odkazem na zjištění popsaná ve vyjádření k žalobě a uvedená v trestním oznámení.
7. Žalovaná neuvedla ve svém vyjádření, jak si přeje, aby soud o žalobě žalobkyně rozhodl, ani se nevyjádřila k důvodnosti žaloby.

IV.

Replika

8. Žalobkyně v replice uvedla, že na podané žalobě trvá. Žalobkyně uhradila pojistné a následně i penále po konzultaci s advokátem, když předtím vycházela z pokynů pojišťovny. Žalobkyně zdůraznila, že není nutno polemizovat s tvrzeními žalované uvedenými ve vyjádření, protože tato nejsou obsažena v napadeném rozhodnutí. Jelikož nedostatky odůvodnění napadeného rozhodnutí nemohou být zhojeny v soudním řízení o jeho přezkumu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008-71, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, a ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 Afs 166/2017-29), jsou důvody napadeného rozhodnutí uvedené žalovanou ve vyjádření k žalobě irelevantní.

V.

Posouzení věci soudem

9. Vzhledem k tomu, že oba účastníci řízení výslovně souhlasili s tímto postupem (žalovaná ve vyjádření k žalobě a žalobkyně v podání ze dne 18. 6. 2020), rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
10. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

VI.

Rozhodnutí soudu

11. Ze správního spisu soud ověřil, že žalobkyni bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 10. 3. 2020, tudíž žaloba žalobkyně podle § 65 odst. 1 s. ř. s. byla ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. podána včas.
12. Soud nezjistil žádný důvod nepřipustnosti žaloby, když podle § 68 písm. a) s. ř. s. ověřil, že proti napadenému rozhodnutí není přípustný opravný prostředek v řízení před správním orgánem [srov. § 104ch odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon“)], a dále podle § 68 písm. e) s. ř. s. ověřil, že napadené rozhodnutí není vyloučeno ze soudního přezkumu [srov. § 104e písm. b) zákona ve znění od 29. 6. 2011].
13. Soud vyšel z následující právní úpravy.
14. Podle § 104ch odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 1 zákona platí, že ministerstvo práce a sociálních věcí může zcela nebo částečně prominout z důvodu odstranění tvrdosti penále.
15. Podle § 104ch odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 1 zákona platí, že ministerstvo práce a sociálních věcí může vyhláškou zmocnit k provádění svého oprávnění uvedeného v odstavci 1 Českou správu sociálního zabezpečení nebo okresní správu sociálního zabezpečení. V tomto zmocnění vymezí bližší podmínky, zejména okruh důvodů a výši penále, která z těchto důvodů může být prominuta.
16. Odst. 4 § 104ch zákona stanoví, že rozhodnutí o žádosti o prominutí penále nemusí obsahovat odůvodnění a opravné prostředky proti němu se nepřipouštějí. Na řízení o prominutí penále se nevztahuje správní řád.
17. Podle § 177 odst. 1 správního řádu se použijí základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.
18. Vyhláškou ve smyslu § 104ch odst. 2 zákona je vyhláška č. 161/1998 Sb., o promíjení penále správami sociálního zabezpečení (dále jen „vyhláška“).
19. Ustanovení § 1 odst. 1 vyhlášky stanoví, že okresní správa sociálního zabezpečení může z důvodu odstranění tvrdosti zcela nebo částečně prominout penále podle zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „penále“), jestliže jeho výše nepřesahuje 200 000 Kč a jsou-li splněny podmínky stanovené přímo použitelnými předpisy Evropských společenství pro poskytnutí veřejné podpory de minimis.
20. Podle § 2 odst. 1 vyhlášky je podmínkou pro prominutí penále, že
 - a) plátce zaplatil pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „pojistné“) splatné do dne vydání rozhodnutí příslušné správy sociálního zabezpečení o prominutí penále; tato podmínka se považuje za splněnou, pokud úhrn pojistného a penále, které plátce pojistného zaplatil do tohoto dne, dosahuje aspoň úhrnu pojistného, které měl zaplatit do tohoto dne,
 - b) vůči plátcí pojistného není podán návrh na zahájení insolvenčního řízení a
 - c) plátce pojistného nevstoupil do likvidace.
21. Ustanovení § 3 odst. 1, 2 vyhlášky stanoví, že o prominutí penále podle § 1 se rozhoduje na základě písemné žádosti plátce pojistného podané u okresní správy sociálního

zabezpečení.

22. Soud vyšel i z následující judikatury.
23. Meze soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o prominutí penále vymezilo plénum Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/10 ze dne 31. května 2011 tak, že *„[...]předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení není meritum věci; je jím toliko dodržení mezí správního uvážení, je jím ochrana řádného procesu a vyloučení svévole v rozhodování, čili garance práva na řádný proces, i když v těchto případech hmotné subjektivní právo na poskytnutí posuzované úlevy (prominutí penále) dáno není.“*
24. V rozsudku ze dne 30. června 2011 čj. 4 Ads 6/2010 – 65 se k soudnímu přezkumu tohoto typu správních rozhodnutí vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když uvedl, že: *„V dalším řízení tak bude na městském soudu, aby se vypořádal s žalobními námitkami stěžovatele a rozhodnutí žalované přezkoumal. Bude se tedy zabývat především tím, zda žalovaná postupovala v souladu § 1 vyhlášky č. 161/1998 Sb., o promíjení penále správami sociálního zabezpečení a zda nedošlo ze strany žalované k překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení nebo jeho zneužití (§ 78 odst. 1 s. ř. s). Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. Sb. NSS 906/2006, podle kterého každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu. Správní uvážení správního orgánu (žalované) tedy musí být v mezích stanovených zákonem a musejí při něm být řádně vyhodnoceny veškeré okolnosti případu. Nejvyšší správní soud dodává, že soud ve správním soudnictví není oprávněn zasahovat do správního uvážení, měnit je či je nahrazovat vlastním, neboť není další instancí v rámci správního řízení, ale právě a pouze soudem vykonávajícím přezkum.“*
25. Podrobněji pak Nejvyšší správní soud k této právní problematice vyjádřil v rozsudku čj. 2 Ads 171/2015 - 63 ze dne 27. srpna 2015: *„Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou aplikovatelnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) na řízení o prominutí penále podle ustanovení § 104ch odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb., neboť jde o otázku stěžejní pro posouzení všech stěžovatelem uplatněných námitek. Ustanovení § 104ch odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb. stanoví, že se na řízení o prominutí penále správní řád nevztahuje. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu se však podle § 180 odst. 1 správního řádu uplatní úprava obsažená ve správním řádu i tam, kde zvláštní zákony obecná ustanovení o správním řízení výslovně vylučovaly z užívání, pokud tyto předpisy řízení v celém rozsahu samy neupravují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ads 82/2009 - 113, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2009, č. j. 3 Ads 123/2008 - 6). Ustanovením § 180 odst. 1 správního řádu tak byly § 104ch odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb., obdobně jako § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, nepřímou novelizovány (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ads 82/2009 - 113) v tom smyslu, že se na řízení o prominutí penále podle § 104ch zákona č. 582/1991 Sb. subsidiárně použije úprava obsažená ve správním řádu. (...) Podle § 104ch zákona č. 582/1991 Sb. v souvislosti s § 1 odst. 1 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 161/1998 Sb., o promíjení penále správami sociálního zabezpečení, může okresní správa sociálního zabezpečení z důvodu odstranění tvrdosti penále zcela nebo částečně prominout. Kombinací neurčitého pojmu („z důvodu odstranění tvrdosti“) a správního uvážení (OSSZ „může“) vytvořil*

zákonodárce veřejné správě prostor pro uvážení. Správní orgán tak musí nejprve obsahově vyložit neurčitý pojem a posoudit, zda je konkrétní situace tomuto pojmu podřaditelná. V druhé řadě je pak na uvážení správního orgánu, zda v případě, že skutkový stav pod tento pojem spadá, žádosti vyhoví či ne. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu však žádné správní uvážení není neomezené či absolutní, ale je limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky, tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42). Podle Ústavního soudu je dodržení těchto mezí přezkoumatelné ve správním soudnictví (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 46/10). Jak však Ústavní soud zdůraznil, „předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení není meritum věci; je jím toliko dodržení mezí správního uvážení, je jím ochrana řádného procesu a vyloučení svévole v rozhodování, čili garance práva na řádný proces, i když v těchto případech hmotné subjektivní právo na poskytnutí posuzované úlevy (prominutí penále) dáno není“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 46/10). (...) Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že i přestože je třeba v obecné rovině stěžovateli přisvědčit, že instituty rozhodnutí správce daně o prominutí daně či jejího příslušenství a rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení o prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení vycházejí z obdobných zásad a lze je v tomto směru považovat za analogické, krajský soud nepochybil, shledal-li postup žalované souladným s právními předpisy.“

26. Vzhledem k analogickému charakteru institutů rozhodnutí správce daně o prominutí daně či jejího příslušenství a rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení o prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení tak, jak ho shledal Nejvyšší správní soud v rozsudku citovaném v předchozím bodě, je pro posuzovaný případ relevantní i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017 čj. 9 Afs 238/2016 – 32, kde je uvedeno: „Úprava prominutí příslušenství daně ve smyslu § 259c daňového řádu a zejména pak ve smyslu bodu 9 části II. 2. A pokynu k promíjení v sobě zahrnuje kombinaci neurčitého právního pojmu [jinak závažně ohrožuje (porušuje) řádný výkon správy daní] a správního uvážení. Při výkladu neurčitého právního pojmu se uvážení správce daně, na rozdíl od realizace diskreční pravomoci, zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn. že je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. Správní soud pak posuzuje otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem, v daném případě, zda lze konkrétní okolnosti posuzované věci podřadit pod pojem „jinak ohrožuje řádný výkon správy daní“ a z jakých důvodů. Soud proto musí mít možnost přezkoumat, zda výklad a aplikace neurčitého právního pojmu správcem daně je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správce daně soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Soudu na druhé straně nepřisluší, aby úvahu správce daně nahradil, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda posuzované jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřípustným způsobem zasáhl do činnosti správce daně. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí správce daně pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. I když zde není veřejné subjektivní právo na poskytnutí posuzované úlevy, nelze vyloučit, zda nebylo zasaženo do práva stěžovatelky na řádný proces, jež mohlo být dotčeno, resp. porušeno a jehož ochrany se lze u

soudu domáhat.“

27. Výše popsanou právní úpravu vyložil soud v souladu s citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu ve vztahu k projednávané věci následovně. Okresní správa sociálního zabezpečení může na základě písemné žádosti žadatele zcela nebo částečně prominout z důvodu odstranění tvrdosti penále, je-li splněno všech pět následujících podmínek: 1. výše penále nepřesahuje 200 000 Kč, 2. jsou splněny podmínky stanovené přímo použitelnými předpisy Evropských společenství pro poskytnutí veřejné podpory de minimis, 3. žadatel uhradil dlužné pojistné, 4. vůči žadateli není podán návrh na zahájení insolvenčního řízení a 5. žadatel nevstoupil do likvidace. I když podle zákona rozhodnutí o žádosti o prominutí penále nemusí obsahovat odůvodnění a na řízení o žádosti se nevztahuje správní řád, použije se na řízení o prominutí penále úprava základních zásad činnosti správních orgánů ve správním řádu. Napadne-li žadatel rozhodnutí o prominutí penále žalobou podle § 65 s. ř. s., správní soud přezkoumá takové rozhodnutí v mezích žalobních námitek podle § 75 odst. 2 s. ř. s., pokud jde o dodržení mezí správního uvážení (§ 78 odst. 1 in fine s. ř. s), ochranu řádného procesu a vyloučení svévole v rozhodování. Správní orgán je povinen při rozhodování o žádosti o prominutí penále posoudit neurčitý právní pojem („z důvodu odstranění tvrdosti“) a aplikovat správní uvážení („může“), avšak aby tak mohl postupovat, musí nejprve obsahově vyložit neurčitý pojem a posoudit, zda je konkrétní situace tomuto pojmu podřaditelná a pak uvážit, zda žádosti vyhoví či ne. Jelikož správní uvážení není neomezené, musí správní orgán v rozhodnutí výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, z jakých podkladů vycházel a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl, tak, aby jeho rozhodnutí bylo přezkoumatelné správním soudem.
28. Veden východisky popsanými v předchozím bodě dospěl soud k závěru, že žaloba žalobkyně je důvodná.
29. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyni byla platebním výměrem žalované č. 2/1/326/19/441 ze dne 11. 2. 2020 čj. 44002/007288/20/010/ČD, který nabyl právní moci den 27. 2. 2020, uložena povinnost uhradit podle § 4 až § 9 zákona dlužné pojistné ve výši 189 668 Kč a podle § 20 zákona penále z tohoto dlužného pojistného vypočtené ke dni úhrady dlužného pojistného dne 4. 11. 2019 ve výši 50 452 Kč.
30. Žádostí ze dne 11. 2. 2020 žalobkyně požádala s odkazem na uvedený platební výměr žalovanou o prominutí stanoveného penále podle § 104ch zákona. Svou žádost žalobkyně odůvodnila následujícími důvody:
 - a) Žalobkyně již s odkazem na vyhlášku uhradila dlužné pojistné.
 - b) Šlo o odvod pojistného za bývalou zaměstnankyni A. K., u níž neplatnost výpovědi z pracovního poměru byla stanovena soudním rozhodnutím. Dlužnou náhradu mzdy vyplatila bývalé zaměstnankyni A. K. za žalobkyni pojišťovna. Žalobkyně byla přesvědčena na základě ubezpečení pojišťovny, že úhrada pojišťovnou nepodléhá úhradě pojistného. Žalobkyně této chybné radě pojišťovny bohužel uvěřila. Teprve po zahájení kontroly žalobkyně poradou s advokátem zjistila, že je nutno pojistné ještě před jeho vyměřením uhradit.
 - c) Šlo o vůbec první pochybení jinak řádného plátce, které vzniklo v důsledku mimořádné události a nesprávné rady.

K žádosti žalobkyně přiložila sdělení pojišťovny ze dne 3. 4. 2019, v němž pojišťovna informovala Obec Hleďsebe, že vyplacená náhrada škody se nezahrnuje do vyměřovacího

základu zaměstnance, a dále čestné prohlášení žadatele o podporu v režimu de minimis ze dne 12. 2. 2020.

31. Napadeným rozhodnutím nebylo vyhověno žádosti žalobkyně ze dne 11. 2. 2020. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno následovně: „Podáním ze dne 11. 2. 2020, doručeným Okresní správě sociálního zabezpečení Cheb dne 11. 2. 2020 zástupce plátce pojistného Mateřská škola Velká Hleďsebe, okres Cheb, příspěvková organizace, JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D. požádal o odstranění tvrdosti zákona prominutím penále v celkové výši 50 452 Kč. Ve své žádosti uvádí, že žádá o prominutí dlužného penále, které mu bylo vyměřeno na základě provedené kontroly ze strany Okresní správy sociálního zabezpečení Cheb. Jednalo se o dlužnou částku, kterou mu vyplatila komerční pojišťovna účastníka řízení, který byl proti podobným případům pojištěn. Žadatel se tu dovolává toho, že byl přesvědčen o tom, že předmětná platba hrazena Českou pojišťovnou nepodléhá úhradě pojistného, o čemž ho opakovaně přesvědčovala i sama Česká pojišťovna, která uváděla, že šlo o náhradu škody, ze které se neplatí odvody. Žadatel této chybné radě uvěřil. Po zahájení kontroly se žadatel poradil s advokátem, který doporučil úhradu pojistného ještě před jeho vyměřením a uznat pochybení v předmětné věci. Jde o vůbec první pochybení jinak řádného plátce. Okresní správě sociálního zabezpečení Cheb po důkladném posouzení uvedených důvodů a zvážení všech konkrétních okolností, zejména toho, že bylo proti žadateli ze strany Okresní správy sociální Cheb dne 21. 5. 2019 na Okresní státní zastupitelství v Chebu podáno písemné oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání trestného činu a pojistné bylo uhrazeno až 4. 11. 2019, kdy do té doby žadatelem nebylo uznáno vzniklé pochybení a vzhledem k tomu dospěla k závěru, že v daném případě nebyly shledány důvody pro odstranění tvrdosti zákona a penále nelze prominout. Proto bylo rozhodnuto tak, jak výše uvedeno.“
32. Ze srovnání žádosti žalobkyně a odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jednak žalovaná nijak nevypořádala důvody specifikované v žádosti ani listiny k ní přiložené. Jelikož žalobkyně v žádosti jasně vymezila tři důvody (úhrada pojistného, dobrá víra založená předloženou informací pojišťovny, bezúhonnost), žalovaná pochybila, když tyto důvody v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádala. První žalobní námitka žalobkyně, že se žalovaná nevypořádala s žádným důvodem podané žádosti a ani neuvedla, proč k němu nepřihlédla, je tedy důvodná. Již důvodnost této námítky by vedla sama o sobě ke zrušení napadeného rozhodnutí soudem.
33. Důvodnou však soud shledal i druhou žalobní námitku, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro svou nelogičnost (nesrozumitelnost): Za důvod toho, proč žalovaná rozhodla tak, jak rozhodla, nelze považovat první ze dvou odstavců odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde je konstatován obsah podané žádosti (aniž by na něj bylo v dalším odstavci jakkoli reagováno). V druhém odstavci odůvodnění žalovaná uvedla jediný důvod rozhodnutí: Pojistné bylo uhrazeno až po podání trestního oznámení, kdy předtím žalobkyně neuznala své pochybení. Soud přisvědčuje žalobkyni, že toto odůvodnění je nesrozumitelné – proč měla skutečnost, kdy žalovaná podala trestní oznámení a kdy žalobkyně pochybení uznala, ovlivnit rozhodnutí, nelze z rozhodnutí zjistit. Jiný důvod žalovaná do odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedla.
34. Soud konstatuje, že neměl možnost přezkoumat úvahu žalované, kterou byla vedena při vydání napadeného rozhodnutí, jelikož takovou úvahu nelze z odůvodnění tohoto rozhodnutí seznat. Proto soud podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

Jakkoli žalobkyně nemá veřejné subjektivní právo na prominutí penále, napadeným rozhodnutím bylo natolik zasaženo do jejího práva na řádný proces, kdy žalovaná zcela pominula, proč žalobkyně o prominutí penále požádala, a její odůvodnění je nesrozumitelné, že napadené rozhodnutí muselo být zrušeno.

35. Žalovaná pochybila, pokud nezkoumala pět zákonných podmínek prominutí penále (tuto vadu však žalobkyně v žalobě žalované nevytýkala, proto to nebylo důvodem zrušení rozhodnutí žalované), nevyložila a na konkrétní skutkové okolnosti neaplikovala neurčitý právní pojem „odstranění tvrdosti“, neprovedla správní úvahu o vyhovění či nevyhovění žádosti žalobkyně, své posouzení nepopsala logicky a srozumitelně tak, aby z něj bylo zřejmé, proč rozhodla tak, jak rozhodla, a to vše v neposlední řadě i ve vztahu ke všem důvodům žádosti a dokladům k ní přiloženým. V odůvodnění svého rozhodnutí měla žalovaná uvést, které skutečnosti vzala za podklad svého rozhodnutí, proč případně jsou skutečnosti tvrzené žalobkyní právně bezvýznamné, jak rozhodné skutečnosti hodnotila a proč. Jen takový postup vede k přesvědčivému rozhodnutí opřenému o řádný proces. Tato pochybení je nutné v dalším řízení po zrušení napadeného rozhodnutí napravit.
36. Soud dodává, že ve vztahu k vytčeným vadám odůvodnění napadeného rozhodnutí nepřihlížel k vyjádření žalované k žalobě, kdy žalovaná uvedla, důvodem napadeného rozhodnutí byla skutečnost, že žalobkyně nespolupracovala a opakovaně nepředložila požadované dokumenty, a současně žalovaná odkázala na zjištění popsáná ve vyjádření k žalobě a uvedená v trestním oznámení, kdy šlo o důvody v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedené. Zde soud odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů nelze zhojit ve vyjádření k žalobě (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71 nebo ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008 – 99).
37. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, spočívající v nedostatku důvodů. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VII.

Náklady řízení

38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni přiznal soud náhradu nákladu řízení v celkové výši 15 342 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 12 342 Kč, kterou tvoří odměna za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a repliky dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu), 3 paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 2 142 Kč odpovídající 21% DPH z předchozích částek, a zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 in fine o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 13. listopadu 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu