



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **V. B.**, zastoupený JUDr. Radimem Miketou, advokátem se sídlem Jaklovecká 1249/18, Ostrava, proti žalované: **Okresní správa sociálního zabezpečení Opava**, se sídlem Krnovská 2975/75, Opava, proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 12. 2017, čj. X, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 6. 2019, čj. 78 Ad 2/2018-33,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 6. 2019, čj. 78 Ad 2/2018-33, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 12. 12. 2017, čj. X, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši 16 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení předmětu řízení

[1] Žalobce požádal dne 13. 11. 2017 žalovanou o prominutí penále ve výši 149 265 Kč na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále „sociální pojistné“) za období od 21. 2. 2009 do 13. 11. 2017 s tím, že penále vzniklo pro neschopnost hradit pravidelné zálohy v daném období kvůli nákladné léčbě onkologického onemocnění jeho nezletilé dcery a s tím souvisejících dalších výdajů. Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím žádosti žalobce částečně vyhověla a penále mu z důvodu odstranění tvrdosti zákona dle § 104ch odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o

organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále „ZOPSZ“) ve spojení s § 1 odst. 1 vyhlášky č. 161/1998 Sb., o promíjení penále správami sociálního zabezpečení (dále „vyhláška MPSV“) prominula ve výši 100 000 Kč.

[2] Toto rozhodnutí žalované žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Žalovaná podle něj nezohlednila veškeré okolnosti případu a při posouzení žádosti vybočila z mezí správního uvážení zejména tím, že porušila zásadu rovnosti. Žalobcově manželce totiž odpustila obdobné penále v téměř celé výši, zatímco jemu pouze ve výši dvou třetin. Každé správní uvážení má své meze (přezkoumatelné správními soudy) a žalovaná v tomto případě zatížila napadené rozhodnutí libovůlí.

[3] Krajský soud žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že žalovaná při zjišťování skutkových okolností nijak nepochybila. Žalobcovu životní situaci nezpochybnila, jeho argumentaci ohledně závažného onemocnění dcery a souvisejících ekonomických problémů plně akceptovala. Pokud měl žalobce za to, že je třeba žádost doplnit o další tvrzení či důkazy, nic mu nebránilo tak učinit. Rozhodnutí o prominutí penále (a jeho výši) je na správním uvážení žalované. Ve vztahu k předchozímu rozhodnutí týkajícího se jeho manželky se nejednalo o porušení zásady rovnosti, neboť v obou věcech byly dány odlišné skutečnosti, kvůli kterým je nelze považovat za skutkově shodné nebo podobné. V případě manželky žalobce přihlížela žalovaná k dobré platební morálce při splácení dlužných částek. Taková „dobrá platební morálka“ však u žalobce nebyla shledána, protože se jeho případ od případu manželky odlišuje natolik, aby napadené rozhodnutí nepředstavovalo porušení zásady rovného zacházení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku krajského soudu žalobce (dále „stěžovatel“) brojí kasační stížností. Namítá nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném právním posouzení možnosti správního uvážení žalované a dodržení ústavních principů ve správním řízení. Krajský soud nesprávně posoudil, zda rozhodnutí žalované odpovídalo § 2 odst. 4 správního řádu. Je totiž zcela pochopitelné a souladné s veřejným zájmem, že stěžovatel dal v nastalé mimořádné situaci při hospodaření rodiny přednost úhradám nezbytným pro léčbu dcery před úhradou plateb vůči žalované. Ihned poté, co byla rodinná situace alespoň trochu konsolidována, stěžovatel své dluhy uhradil a nadále své povinnosti plní zcela řádně. Žalovaná tak stěžovatele sankcionuje za to, že upřednostnil léčbu dítěte před platbami sociálního pojištění, což uráží obyčejné lidské cítění. Pouze částečné prominutí penále nepochybně neodpovídá okolnostem daného případu, nese znaky porušení principu proporcionality, narušuje veřejný zájem a přeneseně i lidskou důstojnost. Manželce stěžovatele žalovaná ve zcela shodné životní situaci prominula penále takřka v celé výši, zatímco stěžovateli toliko ve výši zhruba dvou třetin, a to při nesrovnatelně vyšším základu penále. Žalovaná i krajský soud alibisticky odkázali na skutečnost, že manželka stěžovatele své závazky částečně plnila. Stěžovatel však s manželkou hospodář ve společném jmění manželů, a tedy „kumulují“ veškeré prostředky do společného rozpočtu, z něhož výdaje rodiny hradí. Ke stěžovateli a jeho manželce nejde přistupovat odděleně, naopak je nutno zhodnotit všechny okolnosti případu včetně společného hospodaření. I ve vztahu k plnění povinností vůči žalované tak manželé hradili pouze tolik, kolik jim jejich situace dovolovala. S přihlédnutím k tomu, že dluh manželky byl nižší, hradili přednostně právě její dluh. Porušení zásady rovnosti je tak zcela zřejmé, neboť nebylo libovůlí

pokračování

stěžovatele nehradit sociální pojistné vůči žalované. I kdyby totiž manželé hradili na umoření dluhu na sociálním pojistném zcela stejné částky, stěžovatel by s ohledem na vyšší vyměřovací základ uhradil relativně menší část dlužné částky než manželka. Proto jsou jejich výchozí pozice pro úvahy o prominutí penále nerovné. Hovořit v popsanych souvislostech o dobré či špatné platební morálce stěžovatele a jeho manželky je zavádějící. Správní uvážení žalované tak zjevně vybočilo ze stanovených mezí, k čemuž soud nepřihlédl.

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na odůvodnění napadeného rozsudku a své vyjádření k žalobě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Podstata kasační argumentace stěžovatele se v dané věci týká správního uvážení žalované, jehož nesprávnost podle stěžovatele krajský soud pominul. Stěžovatel v této souvislosti zdůrazňuje povinnost dbát ve správním řízení i v rámci správního uvážení ústavních principů, přičemž poukazuje konkrétně mimo jiné na porušení zásady rovnosti, pokud jde o obdobné rozhodnutí ve věci jeho manželky.

[9] Nejvyšší správní soud v této souvislosti předně ověřil, že žalovaná v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí toliko shrnula důvody pro odstranění tvrdosti zákona, které sám stěžovatel uvedl ve své žádosti, a v návaznosti na to toliko uzavřela, že „*po důkladném posouzení důvodů žádosti a zvážení všech konkrétních okolností, zejména, že zdravotní potíže dcery nepříznivě ovlivnily ekonomickou situaci rodinnou situaci, čímž docházelo ke zpoždění v úhradách, resp. neodvedení pojistného ..., dále s přihlédnutím k vysoké úhradě dluhu na pojistném v tomto roce, dalším závazkům žadatele a dosaženým daňovým základům od roku 2008, dospěl k závěru, že v daném případě byly shledány důvody pro odstranění tvrdosti zákona a penále lze prominout částečně.*“ Jinak řečeno, z žalobou napadeného rozhodnutí přesně nevyplývá (a neplyne to ani z předložených spisových podkladů), proč žalovaná penále prominula právě ve výši 100 000 Kč, jak jednotlivé stěžovatelem tvrzené okolnosti při rozhodnutí zohlednila a z odůvodnění není ani zřejmé, zda a případně jakým způsobem zde poměřovala své závěry se závěry přijatými ve věcech jiných (včetně řízení o žádosti manželky stěžovatele). V tomto směru žalovaná reagovala až na žalobu stěžovatele a v průběhu řízení o žalobě zaslala krajskému soudu „*Zápis z jednání komise pro prominutí penále konané dne 12. 12. 2017*“, z něhož v napadeném rozsudku vyšel i krajský soud, a které oproti napadenému rozhodnutí i souhrnu spisových podkladů obsahuje podobnější popis důvodů částečného prominutí penále a je zde zmíněno i rozhodnutí ve věci manželky stěžovatele. Lze dodat, že krajský soud v řízení o žalobě doplnil dokazování též žádostí manželky stěžovatele o prominutí penále a rozhodnutím žalované o této žádosti.

[10] Přestože stěžovatel v kasační stížnosti výslovně nenamítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu, resp. žalobou napadeného rozhodnutí žalované, je třeba připomenout, že otázku přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] zkoumá Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). K uvedenému je třeba dodat, že pokud krajský soud přezkoumá rozhodnutí správního orgánu, které je nepřezkoumatelné, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i svůj rozsudek (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, či ze dne 28. 1. 2009, čj. 1 As 110/2008-99).

[11] Nejvyšší správní soud tedy musel nejprve hodnotit, zda žalobou napadené rozhodnutí ob stojí z hlediska přezkoumatelnosti. Jinak řečeno, má-li být proveden soudní přezkum správní úvahy žalované ohledně výše (částečně) prominutého penále, je třeba nejprve postavit najisto, zda a na základě čeho mohl krajský soud vůbec takový přezkum provést. V této souvislosti je navíc významné, že žalovaná v projednávané věci rozhodovala o žádosti stěžovatele o prominutí penále vyměřeného z důvodu neplacení sociálního pojistného za užití § 104ch odst. 4 ZOPSZ, podle něhož *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.*

[12] K výše vymezené sporné otázce kasační soud v první řadě uvádí, že ač si je plně vědom vyloučení aplikace správního řádu pro dané řízení (o prominutí penále), platí i zde požadavek na dodržení základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až § 8 správního řádu (viz § 177 odst. 1 správního řádu). Z těch plyne též požadavek, aby *přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly* (§ 2 odst. 4 správního řádu).

[13] Dále je třeba připomenout, že ZOPSZ dříve obsahoval i § 104e písm. b), který vylučoval samotný soudní přezkum ve věcech rozhodnutí o prominutí penále dle § 104ch téhož zákona. Dané ustanovení však s účinností od 29. 6. 2011 zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 46/10. Dospěl totiž k závěru, že pokud je možný soudní přezkum v případě analogického rozhodování o prominutí penále ve věcech podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nelze ústavně konformním výkladem vysvětlit, aby obdobný institut prominutí poplatků podle ZOPSZ soudní přezkum nepřipouštěl. Ústavní soud výslovně v tomto nálezu zdůraznil, 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.*“ Ačkoliv tedy neexistuje subjektivní právo na prominutí penále za nezaplacení sociálního pojistného (či jeho prominutí v určité výši), má žadatel právo se před správními soudy v souladu s výše uvedeným domáhat přezkumu správního uvážení a dodržení řádného procesu. Jelikož meritorní rozhodování o prominutí penále na sociálním pojistném (resp. jeho výši) plně spadá do rozsahu správního uvážení žalované, nemohou správní soudy nahrazovat závěry správních orgánů v tom, zda v konkrétní věci mělo či nemělo být penále prominuto, případně zdali částečně, anebo zcela. Správní soudy však i s ohledem na citované závěry Ústavního soudu posuzují dodržení stanovených procesních postupů a mezí správního uvážení, zejména vyloučení svévole a libovůle ze strany

pokračování

správního orgánu. Uvedené plyne mj. i z rozsudku NSS ze dne 30. 6. 2011, čj. 4 Ads 6/2010-65, o nějž své právní závěry v napadeném rozsudku zčásti opřel i krajský soud a který navazoval na výše citovaný nálezn Ústavního soudu.

[14] V návaznosti na výše uvedené je třeba ještě doplnit, že v popsanych daňových souvislostech se již judikatura zdejšího soudu zabývala obdobnou otázkou, jež vyvstala v nyní posuzované věci, tedy přezkoumatelnosti rozhodnutí, jež ze zákona nevyžadovalo odůvodnění. Jak mimo jiné plyne z rozsudku ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 1/2010-53, „*pro posouzení otázky přezkoumatelnosti předmětného správního aktu není také rozhodné (...) že rozhodnutí o žádosti o prominutí daně nemusí obsahovat odůvodnění (...). Interpretace podaná stěžovatelem, opírající se toliko o doslovný jazykový výklad § 55a zákona o správě daní a poplatků, nemůže obstát. Je totiž třeba v této otázce právě naopak vyjít z předestřených judikatorních závěrů, ze smyslu dotčeného ustanovení (...) a výkladu systematického. Jedná se totiž o rozhodnutí, vůči kterému nejsou přípustné opravné prostředky – tj. o rozhodnutí konečné. Za stavu, kdy byl již jak správními soudy, tak i Ústavním soudem (...) překonán právní názor, že je rozhodnutí podle ustanovení § 55a zákona o správě daní a poplatků vyloučeno ze soudního přezkoumávání, pak soud takové rozhodnutí přezkoumá. Zdejší soud současně v citovaném rozsudku zdůraznil, že přezkum v případě takového rozhodnutí činí „skrze jeho odůvodnění a nikoliv podle obsahu správního spisu, neboť jen toto rozhodnutí je v soudním řízení přezkoumáváno a jen vůči takovému rozhodnutí lze směřovat výtky žalobce. Není-li však z tohoto rozhodnutí zřejmé, jak věc rozhodující orgán uvážil, o jaké skutečnosti opřel svůj právní závěr, proč považuje důvody žádosti za liché, mylné nebo vyvrácené, je daňovému subjektu de facto znemožněno, aby mohl vůči tomuto rozhodnutí uplatnit relevantní žalobní body. Pokud by za tohoto stavu správní soud žalobou napadené rozhodnutí přezkoumal, nahrazoval by činnost správního orgánu a sám by zatížil své meritorní rozhodnutí nepřezkoumatelností. Při výkladu ustanovení § 55a zákona o správě daní a poplatků proto nelze dojít k jinému právnímu závěru než takovému, že odůvodnění u rozhodnutí vydávaných podle tohoto ustanovení není třeba toliko tam, kde je žádosti zcela vyhověno. Pokud by tomu tak nebylo (jako v této věci), je třeba „negativní“ rozhodnutí odůvodnit. Této povinnosti se nelze jakkoliv zprostit.“*

[15] Dané požadavky, které jsou v obecné rovině přenositelné i do nyní projednávané věci (srov. též např. rozsudek NSS ze dne 7. 7. 2015, čj. 2 Afs 81/2015-32), jsou projevem čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí*. Takový přezkum, který v našich podmínkách vykonávají správní soudy, pak z povahy věci vyžaduje naplnění alespoň určitých předpokladů nutných k tomu, aby se vůbec o přezkum jednalo. Jinak řečeno, aby byly naplněny citované obecné požadavky Listiny, resp. konkrétnější požadavky plynoucí např. z citované judikatury Ústavního soudu k přezkumu rozhodnutí o prominutí penále dle ZOPSZ, stejně tak jako taktéž již zmíněné základní zásady činnosti správních orgánů, musí správní soudy především mít možnost seznámit se s tím, na základě jakých úvah správní orgán v konkrétní věci dospěl ke svému rozhodnutí, resp. k čemu přihlédl, tedy jednoduše řečeno, proč rozhodl tak, jak rozhodl. Totéž se pak týká i podkladů, které měl správní orgán při svém rozhodování k dispozici.

[16] Pro posouzení dané sporné otázky je na místě též přihlídnout k samotné povaze institutu penále. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 1. 2021,

čj. 1 Afs 236/2019-83 (týkajícího se opět institutu prominutí penále v daňovém řízení) vyplývá, že penále má ze své podstaty povahu peněžitého trestu. Je-li penále ukládáno „automaticky“, tedy bez možnosti stanovit jej na základě správního uvážení správce daně (správního orgánu), je třeba naplnit požadavek principu individualizace trestu alespoň v řízení o jeho prominutí. Rozšířený senát k tomu výslovně uvedl, že *„posouzení porušení, jež je skutkovým a právním základem penále, o jehož prominutí daňový subjekt žádá, v rámci správního uvážení dle § 259a odst. 2 daňového řádu s ohledem na povahu, intenzitu či jiné okolnosti tohoto porušení, vrátí zásadu individualizace uloženého penále do hry, avšak vzhledem k zákonné konstrukci ‚automatického‘ uvalení této sankce až ve fázi jejího prominutí. Je to totiž první a současně jediná příležitost individualizace konkrétně uloženého trestu, zahrnující správní úvahu o tom, zda, případně v jaké výši, penále prominout.“* Tyto závěry jsou z velké míry platné i ve vztahu k řízení o prominutí penále podle § 104ch ZOPSZ. Jelikož i v tomto případě dochází k výpočtu penále pro neplacení sociálního pojistného automaticky na základě zákona (§ 20 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti), je na místě se otázkou individualizace výše stanoveného penále (peněžitého trestu) zabývat alespoň v řízení o jeho prominutí. Rozšířený senát také dále připomněl, že *„mezi hlediska individualizace trestu patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, za kterých došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (...).“* Z výše uvedeného tedy vyplývá požadavek kladený na správní orgány rozhodující o prominutí penále, aby se při rozhodování zabývaly nejen tím, zda má být penále z důvodu odstranění tvrdosti zákona prominuto, ale rovněž v jaké výši, a to s ohledem na okolnosti věci, důvody jeho vzniku a chráněný veřejný zájem.

[17] Pokud Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/10 konstatoval, že vyloučení soudního přezkumu daného rozhodnutí je protiústavní a správním soudům přísluší posuzování dodržení mezi správního uvážení a procesních pravidel, nelze s ohledem na ústavně konformní výklad (a předchozí – byť daňovou – judikaturu) dané zákonné ustanovení vykládat tak, aby byl pro chybějící povinnost takové rozhodnutí odůvodnit přezkum rozhodnutí o prominutí penále ve správním soudnictví prakticky vyloučen. Pokud by totiž soud neměl k dispozici nic, na základě čeho by se mohl zabývat např. dodržením zákazu svévole a libovůle ze strany správního orgánu či např. posuzování obdobných případů obdobným způsobem, neměl by – lidově řečeno – co přezkoumávat (nad rámec základního posouzení dodržení procesních postupů nebo pravomoci správního orgánu dané rozhodnutí vydat, jeho řádné doručení žadateli apod.). Takový výklad by však byl v rozporu s garancí práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. Je třeba zdůraznit, že pokud správním soudům přísluší posuzovat dodržení řádného procesu ze strany správních orgánů a mezi jejich správního uvážení, nelze připustit, aby rozhodnutí o částečném prominutí penále na sociálním pojistném obsahovalo pouze ve výroku arbitrárně stanovenou výši promíjeného penále, jehož určení není ani ve zbytku rozhodnutí, ani ve správních podkladech jakkoliv objasněno. Jelikož rozhodnutí o částečném prominutí penále nepředstavuje úplné vyhovění žádosti, nelze chybějící bližší odůvodnění opřít ani o obecné pravidlo obsažené v § 68 odst. 4 správního řádu, dle něhož *odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví.*

pokračování

[18] S ohledem na citovanou právní úpravu se správní orgány při použití § 104ch ZOPSZ tedy sice nemusí vždy držet přísných formálních požadavků na podobu rozhodnutí dle příslušných ustanovení správního řádu. Rozhodnutí o žádosti o prominutí penále (zejména je-li žádosti v plném rozsahu vyhověno) může mít vedle výrokové části podstatně zjednodušenou podobu a nelze na něj ani při soudním přezkumu klást stejné kvalitativní požadavky jako v případě správních rozhodnutí, u kterých není neodůvodňování umožněno. Aby však žadatel (stěžovatel) mohl seznat, proč jeho žádost správní orgán posoudil tak, jak ji posoudil, mohl se proti rozhodnutí účinně a efektivně bránit a soud mohl postup a meze správního uvážení správního orgánu přezkoumat, nelze § 104ch ZOPSZ vykládat tak, že je správní orgán oprávněn rozhodnutí o (ne)prominutí penále a jeho promíjenou výši neodůvodnit. Opačný výklad by vedl také k popření práva žadatele (stěžovatele) na soudní ochranu. Nelze-li z důvodu nedostatku odůvodnění napadeného správního rozhodnutí či podkladů ve správním spise seznat úvahy, jimiž se správní orgán v určité věci řídil, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť správní soud není schopen ve vztahu k němu naplnit svou roli ochránce veřejných subjektivních práv žadatele (stěžovatele) vyplývající z již zmíněného čl. 36 odst. 2 Listiny a § 2 s. ř. s. To platí nejen v případě obecné otázky, zda správní orgán žádost o prominutí penále zamítl, anebo jí (částečně) vyhověl, ale rovněž v případě toho, v jaké výši penále prominul.

[19] Uvedených východisek si zřejmě byla alespoň v části vědoma i žalovaná v nyní projednávané věci, neboť alespoň stručným (výše citovaným) odůvodněním dané rozhodnutí opatřila. Jinou otázkou však je, zda takové odůvodnění lze považovat za dostatečné. Jak již bylo výše uvedeno, žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí toliko shrnula důvody pro odstranění tvrdosti zákona, které stěžovatel v žádosti uvedl a k nim jen stručně v obecné rovině poukázala na „*vysokou úhradu dluhu na pojistném v tomto roce*“ a „*další závazky žadatele a dosažené daňové základy od roku 2008*“. Jde-li o výše již taktéž zmíněné doplnění podkladů v řízení před krajským soudem, resp. doplnění dokazování, které krajský soud provedl, platí sice, že správní soud může provádět i vlastní dokazování neprovedené správním orgánem (§ 77 odst. 2 s. ř. s.) a stejně tak lze jistě také připustit, že v řízení před soudem může být odůvodnění rozhodnutí správního orgánu blíže vysvětleno či upřesněno. Nelze jej však tímto způsobem zcela nově doplňovat či nahrazovat. Jinak řečeno, nedostatky odůvodnění rozhodnutí nelze zhojit ve vyjádření k žalobě či ke kasační stížnosti (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58). Jak výslovně uvedl zdejší soud např. v rozsudku ze dne 12. 8. 2009, čj. 3 Ads 123/2008-79, „*rozhodne-li zdravotní pojišťovna nebo její rozhodčí orgán o žádosti o odstranění tvrdostí zákona, pak je třeba, aby v odůvodnění tohoto rozhodnutí byly uvedeny úvahy, jimiž se tento orgán řídil. Absenci příslušného odůvodnění nelze nahradit vysvětlením věci ve vyjádření k žalobě. Rozhodnutí je nutno odůvodnit proto, aby žadatel seznal důvody, pro které bylo rozhodnuto a aby se případně mohl proti tomuto rozhodnutí a důvodům v něm uvedených bránit žalobou ve správním soudnictví.*“ Tyto závěry je možno na nyní projednávanou věc sice vztáhnout pouze omezeně, neboť zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění (o němž NSS v dané věci rozhodoval) nepřipouští oproti ZPOSZ možnost rozhodnutí o prominutí penále na zdravotním pojistném neodůvodnit. Přesto je však třeba přidržet se základů této dřívější judikatury zdejšího soudu v tom smyslu, že pokud žadatel o prominutí penále nesezná z rozhodnutí příslušného správního orgánu důvody, na jejichž základě byla jeho žádost posouzena, je značně omezena jeho možnost se proti takovému rozhodnutí ve správním soudnictví bránit. Žalobní body (skutkové a právní důvody, pro které považuje

žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné) představují podstatnou náležitost žaloby, bez nichž by nebylo možno žalobu projednat [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Zároveň je v tomto ohledu nezbytné přihlédnout i k dispoziční zásadě ve správním soudnictví a zásadě koncentrace žalobních námitek pro případné navazující řízení o kasační stížnosti, v němž žalobce nemůže rozšiřovat okruh žalobních bodů (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s. a rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS). Význam stejně tak může mít i to, že v případě daného řízení se nevede řízení o opravných prostředcích ve správním řízení.

[20] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom, že v nyní projednávané věci nemohla žalovaná předvídat, kam budou směřovat žalobní námitky stěžovatele, resp. že význam také může hrát podoba a míra podrobnosti odůvodnění žádosti samotným žadatelem. Stejně tak je třeba připomenout, že institut nepřezkoumatelnosti je na místě užít jen tam, kde napadené rozhodnutí vykazuje vady skutečně bránící samotnému přezkumu uplatněných námitek (s daným kasačním důvodem zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen; srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS).

[21] Přes výše uvedené však v nyní projednávané věci odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalované nemůže z hlediska požadavků na přezkoumatelnost obstát. Především pokud jde o výši prominutého (resp. zbývajících částí neprominutého) penále totiž rozhodnutí žalované neobsahuje žádné bližší úvahy, v návaznosti na něž by bylo možné hodnotit, zda ob stojí správní úvaha žalované, resp. zda jsou naplněny principy, na jejichž porušení stěžovatel poukazuje. Na výše uvedeném pak nemůže nic změnit ani doplnění podkladů (důvodů) rozhodnutí v řízení před krajským soudem. Je třeba navíc zdůraznit, že otázka výše prominutého penále je pro dané řízení z povahy věci zcela stěžejní, tedy požadavky kasačního soudu na podobu odůvodnění rozhodnutí žalované nejsou čistě formální (či snad dokonce formalistické), ale týkají se samotné podstaty sporné otázky. Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí žalované o částečném prominutí penále na sociálním pojistném je nepřezkoumatelné, kvůli čemuž jej měl zrušit již krajský soud. Pokud tak neučinil, postupoval v rozporu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a sám zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu je vadou, k níž soudy přihlížejí *ex officio*, nelze-li posoudit důvodnost žalobních námitek (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Stěžovatel v dané věci v žalobě výslovně namítal libovůli ze strany žalované při posouzení výše promíjeného penále, přičemž odkazoval na přezkoumatelnost dodržení mezí správního uvážení správními soudy plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu. Krajský soud tedy měl napadené rozhodnutí i bez výslovných námitek zrušit pro nepřezkoumatelnost, neboť v projednávané věci nebyl schopen posoudit žalobní námitky tak, aby dostál požadavkům plynoucím z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

[22] Nad rámec výše uvedeného pak kasační soud již jen dodává, že není zřejmé, proč zápis z jednání komise obsahující konkrétnější odůvodnění částečného prominutí penále nebyl součástí spisových podkladů. Pokud jde o samotné důvody vedoucí k (částečnému) prominutí penále, jež z tohoto zápisu plynou, soud je s ohledem na zrušovací důvody nemůže konkrétně hodnotit. Alespoň v obecné rovině lze nicméně upozornit na to, že

pokračování

otázka pravidelnosti plateb pojistného, kterou žalovaná v této souvislosti zmiňuje, se poněkud míjí s tím, k čemu institut prominutí penále slouží. Jeho účelem je umožnit odpuštění určitého „poplatku navíc“ vyměřeného pro pozdní anebo nikoliv řádné plnění primárních povinností (platby pojistného). Pokud však žalovaná shledá, že důvody, pro které žadatel neplnil primární zákonné povinnosti, spadají pod rozsah pojmu tvrdosti, nelze mu bez dalšího zároveň klást k tíži, že nebyl schopen pravidelně plnit své závazky, pokud to bylo kvůli okolnostem, které tvoří právě důvod pro shledání tvrdosti zákona. Jinak řečeno, skutečnost, že žadatel řádně a včas nehradil pojistné, je důvodem vyměření samotného penále, je tedy otázkou, nakolik je na místě ji klást opětovně k tíži žadatele při hodnocení jeho žádosti o prominutí penále.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a napadený rozsudek krajského soudu proto zrušil. Současně rozhodl dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalované. Krajský soud by totiž vázán názorem kasačního soudu mohl pouze žalobě vyhovět a vrátit věc žalované. Věc tak byla vrácena žalované k dalšímu řízení na základě § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení je žalovaná vázána závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[24] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98). Úspěch ve věci se posuzuje dle výsledku řízení před správními soudy. Výsledkem soudního přezkumu bylo zrušení správního rozhodnutí, je proto nutno konstatovat, že stěžovatel měl ve věci plný úspěch. V takovém případě je žalovaná povinna dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit stěžovateli náklady řízení před soudem.

[25] V řízení o žalobě vznikly stěžovateli náklady v podobě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč, náhradu jiných nákladů nepožadoval (při jednání u krajského soudu výslovně požádal pouze o náhradu za zaplacený soudní poplatek). V řízení o kasační stížnosti vznikly stěžovateli náklady v podobě zaplaceného soudního poplatku (5 000 Kč) a odměny zástupce za dva úkony právní služby (převzetí věci a podání kasační stížnosti). Odměna zástupce činí 2 x 3 100 Kč [§ 1 odst. 2, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o advokátním tarifu (dále „advokátní tarif“)]. Náhrada hotových výdajů činí 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 a odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna zástupce stěžovatele za řízení o kasační stížnosti činí 6 800 Kč. Zástupce stěžovatele je podle údajů dostupných v registru ekonomických subjektů (ARES) plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. o 1 428 Kč. Celkem tedy má stěžovatel právo na náhradu nákladů ve výši 3 000 Kč za řízení o žalobě a ve výši 13 228 Kč za řízení o kasační stížnosti (celkem tedy 16 228 Kč). Tuto částku je žalovaná povinna stěžovateli uhradit k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 21. června 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu