



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudkyň Jiřiny Chmelové a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **SBS DŘEVOSTAVBY, s. r. o.**, se sídlem Francouzská 55/52, Praha 10, zastoupená prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem se sídlem Revoluční 1546/24, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 6. 2022, čj. 332-8015-K3-8.4.2019-0108/JJ-2, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2023, čj. 9 Ad 9/2022-42,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2023, čj. 9 Ad 9/2022-42 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) nevyhověla žádosti žalobkyně o prominutí penále ve výši 236 972 Kč z důvodu pozdního zaplacení dluhu na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, postupem o odstranění tvrdosti zákona dle § 104ch zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provádění sociálního zabezpečení“). Žalobkyně žádost odůvodnila tím, že prodlení s úhradou pojistného způsobily průtahy v občanském soudním řízení (trvalo od roku 2010 do roku 2017), ve kterém vymáhala po objednateli doplatek ceny díla. V době vedeného řízení musel jednatel splácet dlužné pojistné z vlastních zdrojů. Žalobkyně uhradila poslední dlužné pojistné po vymožení žalované částky v civilním sporu v červenci 2017 a poté dlužila už jen penále ve výši 236 792 Kč. Měla tak za to, že naplnila všechny požadavky pro udělení podpory *de minimis* dle zákona o provádění sociálního zabezpečení. Žalovaná naopak

v napadeném rozhodnutí shledala, že druhotná platební neschopnost je běžným podnikatelským rizikem a penále proto neprominula.

[2] Ve věci bylo rozhodováno již podruhé, původním rozhodnutím z 6. 5. 2019, čj. 332-8015-K3.8.4.2019-0108//JJ, žalovaná taktéž penále neprominula, avšak toto rozhodnutí soud pro nepřezkoumatelnost zrušil rozsudkem z 18. 3. 2022, čj. 3 Ad 11 /2019-45. Uvedl přitom, že skutečnost, že žalobkyně řádně a včas nehradila pojistné, je důvodem vyměření samotného penále, a nelze ji považovat za důvod pro nevyhovění žádosti o prominutí penále.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze. V průběhu řízení žalovaná soud informovala o tom, že na základě zákona č. 181/2023 Sb., o mimořádném odpuštění penále z pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a exekučních nákladů (dále jen „zákon o odpuštění penále“), bylo penále, jehož prominutí je předmětem napadeného rozhodnutí, žalobkyni ke dni 1. 7. 2023 ex lege odpuštěno. Žalobkyně naplnila podmínky dle citovaného zákona. K výzvě soudu k tomu žalobkyně sdělila, že setrvává na podané žalobě.

[4] Městský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejprve se zabýval otázkou, zda z důvodu nově přijatého zákona o odpuštění penále nedošlo k odpadnutí předmětu řízení, resp. k úplnému vyprázdnění obsahu napadeného rozhodnutí, které má za následek zánik veřejných subjektivních práv žalobkyně způsobilých ochrany ve správním soudnictví. Soud dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky řízení, neboť obdobné důsledky jako odpadnutí předmětu řízení má právě obdobně vymezená podmínka řízení spočívající v trvání potřeby ochrany práv žalobkyně. Meritorní projednání věci by nevedlo k ochraně veřejného subjektivního práva žalobkyně, protože žádné takové právo způsobilé ochrany zde již není. Soud upozornil i na to, že i když obvykle vychází při přezkoumání rozhodnutí z právního a skutkového stavu, který panoval v době rozhodování správního orgánu, není toto pravidlo bezvýjimečné. Prolomení této zásady je možné jen v individuálních případech, ve kterých by aplikaci této zásady nebylo možné z ústavně právního hlediska akceptovat. Odkázal přitom na nález Ústavního soudu z 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03 nebo na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky z 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS nebo z 29. 4. 2008, čj. 2 Afs 9/2005-158 č. 1624/2008 Sb., rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2008, č. j. 3 Ads 126/2007-37). Za uplatnění zásady procesní ekonomie soud uzavřel, že meritorním projednáním věci by nedošlo ke změně v procesním postavení žalobkyně, protože žádné její veřejné subjektivní právo, které by bylo způsobilé ochrany, již v tuto chvíli není.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Uvedla, že nesouhlasí s odmítnutím žaloby na základě zákona, který byl přijat až po jejím podání. Soud měl naopak postupovat podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jak stanovuje § 75 odst. 1 s. ř. s. Soud tímto postupem porušil její právo na soudní přezkum podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka na výzvu soudu opakovaně uváděla, že nebere žalobu zpět.

pokračování

[6] Nesouhlasila ani s tím, že předmět řízení odpadl, napadené rozhodnutí totiž stále existuje. Věcné posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí by mělo význam pro možnost uplatňovat náhradu škody, která jí nezákonným rozhodnutím vznikla. Soudem uplatňovaná argumentace výjimek z pravidla podle § 75 odst. 1 s. ř. s. není k projednávané věci přílehlavá. V daném případě totiž odmítnutím žaloby soud znemožnil věcné posouzení, zda žalobou napadené pravomocné rozhodnutí je v souladu se zákonem a zda nezasahuje do subjektivních práv stěžovatelky.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na argumentaci soudu s tím, že penále bylo odpuštěno *ex lege*, a není možné o něm znovu rozhodovat v rámci řízení o odstranění tvrdosti prominutím penále. Dále argumentovala, že stěžovatelce nevznikla žádná škoda v rámci řízení o odstranění tvrdosti prominutím penále, ani vedením žalobního řízení.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podstata kasační argumentace závisí na posouzení, zda městský soud správně odmítl žalobu pro existenci neodstranitelné překážky řízení, a to z důvodu odpuštění penále *ex lege*.

[11] Stěžovatelka tvrdí, že městský soud odmítnutím žaloby porušil její ústavně zaručené právo na soudní přezkoumání rozhodnutí veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Poukázala na to, že napadené rozhodnutí stále existuje. Zdůraznila, že by pro ni mělo věcné posouzení zákonnosti rozhodnutí žalované význam mj. pro možnost uplatňovat náhradu škody, která jí nezákonným rozhodnutím žalované vznikla.

[12] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že kasační stížnost míří proti usnesení městského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta pro nedostatek podmínek řízení. Žaloba tedy nebyla městským soudem meritorně posuzována. Podle své ustálené judikatury (rozsudky z 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 43/2003–38, z 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004–98, či z 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005–65) se tak soud mohl v návaznosti na kasační argumentaci zabývat pouze tím, zda je rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby v souladu se zákonem dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[13] Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.*

[14] Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že jednou z podmínek řízení je existence napadeného rozhodnutí po celou dobu soudního řízení. Již městský soud ve svém usnesení přílehlavě uvedl, že předmětem řízení o žalobě proti rozhodnutí je přezkoumávaný správní akt. Ten může být následně prohlášen nicotným, zrušen nebo změněn, typicky

v přezkumném řízení (usnesení NSS z 6. 3. 2012, čj. 8 Ao 8/2011-129, rozsudek z 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104 nebo z 12. 4. 2007, čj. 7 Afs 143/2006-95) nebo vydáním nového rozhodnutí dle § 102 odst. 9 s. ř. Okamžikem zrušení přezkoumávaného správního aktu odpadá předmět soudního řízení a nastává neodstranitelný nedostatek podmínky řízení.

[15] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že případ stěžovatelky je odlišný). Od zrušení, resp. zániku napadeného rozhodnutí je potřeba totiž odlišovat situace, ve kterých například pouze zanikly účinky správního aktu (již nezasahuje do práv účastníků). V takovém případě se nejedná o nedostatek podmínky řízení, neboť podmínka řízení se omezuje na právní existenci správního aktu, nikoliv na trvání jeho právních účinků (rozsudky NSS z 21. 7. 2005, čj. 7 Azs 101/2005-46, z 10. 10. 2018, čj. 9 Azs 182/2018-21 a z 15. 6. 2022, čj. 7 Ads 172/2020-36, bod 21).

[16] V řešené věci nebylo napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno. Toto rozhodnutí z hlediska práva i nadále existuje, v důsledku odpuštění penále *ex lege* dle zákona o odpuštění pojistného jen v případě jeho zrušení již nebude v dalším řízení fakticky, co prominout. To ale v dané věci nemá vliv na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí a stěžovatelce nemůže být jeho přezkum odepřen.

[17] Na podporu tohoto závěru lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 24. 3. 2016, čj. 3 As 66/2015–30, ve kterém se uvádí, že „nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zahrnuje nedostatek 'klasických' podmínek, jakými jsou podmínky na straně soudu (pravomoc, příslušnost), na straně účastníků (způsobilost k právům a procesní způsobilost) a věcné podmínky (existence návrhu a existence napadeného správního rozhodnutí) a dále některé překážky postupu řízení (překážka věci zahájené a věci rozhodnuté).“ Za takový nedostatek či překážku však nelze považovat skutečnost, že účinky napadeného správního rozhodnutí již vůči žalobci nepůsobí, například v řízení o poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím se může jednat o situaci, ve které došlo po odpadnutí důvodu pro odmítnutí žádosti informace k jejímu poskytnutí. „V tomto případě by se dalo uvažovat spíše o tom, zda rozhodnutí poté, co jeho právní účinky pominuly, splňuje stále ještě definiční znaky rozhodnutí uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Nedostatek v tomto směru by však byl spíše důvodem pro nepřijatelnost žaloby s ohledem na ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. Jak bylo ovšem uvedeno již výše, judikatura Nejvyššího správního soudu šla v tomto bodu jiným směrem a dovodila, že akceptace názoru stěžovatele by vedla k odepření práva zakotveného v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Správní soudy tedy v současné době přezkoumávají i taková rozhodnutí, která splňovala zákonem předepsané požadavky v době, kdy nabyla právní moci, ale která v době rozhodování soudu již žádné právní účinky nemají a do ničích práv nezasahují (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, čj. 10 As 229/2014–41). Lze tak přisvědčit názoru stěžovatele v tom, že rozhodnutí soudu má v takovémto případě pouze deklaratorní charakter bez přímého vlivu na práva účastníků, avšak (podle soudu) s teoreticky možnými dopady pro jiná řízení, pro něž může být rozsudek správního soudu podkladem“. V tomto případě se nejedná o pouze hypotetickou možnost vést nějaké řízení, protože sama stěžovatelka takové řízení identifikovala. Jedná se o řízení o náhradu škody, která stěžovatelce mohla vzniknout nezákonným rozhodnutím žalované.

pokračování

[18] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti v této souvislosti argumentovala tím, že stěžovatelce nevznikla škoda v rámci daného řízení (o odstranění tvrdosti prominutím penále). Předmětem tohoto kasačního řízení však není otázka, zda stěžovatelce v tomto případě vznikla škoda či nikoliv. Podstatné je, že nelze obecně vyloučit vznik škody v důsledku nezákonného rozhodnutí o nevyhovění žádosti o prominutí penále. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že správním soudům v řízení o žalobě proti obdobným typům rozhodnutí přísluší pouze posuzování dodržení mezi správního uvážení a procesních pravidel. Zrušení rozhodnutí o nevyhovění žádosti o prominutí penále by tak zpravidla samo o sobě nemělo přímý vliv na povinnost platit penále. Nelze však zcela vyloučit, že by se v konkrétním případě plátcí pojistného mohlo podařit například prokázat, že správní orgán měl v jeho věci penále prominout, a že nevyhověním žádosti o prominutí vznikla nějaká škoda, přičemž soudem zrušené rozhodnutí by bylo pro uplatnění nároku na náhradu škody nezbytným podkladem.

[19] Závěry judikatury citované v bodu 17 tohoto rozsudku tak lze vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Stěžovatelka má právo domáhat se vyslovení nezákonnosti napadeného rozhodnutí a jeho zrušení. Je zřejmé, že v době rozhodování městského soudu již došlo k odpuštění penále *ex lege*, takže potenciální zrušení napadeného správního rozhodnutí by nemělo ani zprostředkovaný vliv na neexistenci povinnosti platit penále (a naopak, i kdyby městský soud její žalobě nevyhověl stále by stěžovatelka neměla povinnost penále platit). To však neznemožňuje meritorní přezkum napadeného rozhodnutí, jak dokládá citovaná judikatura.

[20] Městský soud v napadeném usnesení správně uvedl, že podmínky řízení zkoumá soud kdykoliv za řízení, avšak nesprávně považoval za podmínku řízení i trvání potřeby ochrany práv stěžovatelky. Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů nepovažuje popsanou situaci za obdobnou odpadnutí předmětu řízení, proto nelze uzavřít, že by nebyly splněny podmínky řízení. Stěžovatelka proto důvodně namítla, že městský soud měl v řízení přezkoumávat, zda stěžovatelka nebyla zkrácena na svých právech při posuzování oprávněnosti nevyhovění žádosti o odstraňování tvrdosti zákona v kontextu okolností, které tu byly v době vydání napadeného rozhodnutí (§75 odst. 1 s. ř. s.) a přijetí nové právní úpravy (zákona o odpuštění penále) na to nemá žádný vliv.

[21] Rovněž nelze přehlédnout, že stěžovatelka opakovaně trvala na podané žalobě a soudním přezkumu napadeného rozhodnutí, proto soud nemohl za výše popsaných okolností ve světle dispoziční zásady takový projev vůle stěžovatelky přehlížet a meritorní přezkoumání rozhodnutí extenzivním výkladem § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odepřít. Ustanovení, jež omezují přístup k soudu, musí být totiž zpravidla vykládána restriktivně (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010, čj. 3 Ads 148/2008-70).

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v řešené věci není podstatné, zda došlo k odpuštění penále (po podání žaloby), protože napadené rozhodnutí nebylo zrušeno (resp. např. prohlášeno nicotným, viz bod 16 tohoto rozsudku), a i nadále představuje a vymezuje předmět řízení. Rozhodná je pouze skutečnost, zda žalovaná nevyhověla žádosti žalobkyně v souladu s platným zákonem a v mantinelech svěřeného správního uvážení, tento přístup bude městský soud aplikovat v dalším řízení.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadené usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhoduje v případě zrušení jeho rozhodnutí krajský (v tomto případě městský) soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. března 2024

Milan Podhrázký  
předseda senátu