



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci

žalobkyně: **SBS DŘEVOSTAVBY s.r.o.**, IČO 25721283
sídlem Francouzská 55/52, 101 00 Praha 10

zastoupené advokátem prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc.
sídlem Revoluční 1546/24, 110 00 Praha 1

proti

žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**
sídlem Křížová 1292/25, 150 00 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 2. 6. 2022,
č. j.: 332-8015-K3-8.4.2019-0108/JJ-2,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 7. 7. 2022 u Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení (dále jen „žalovaná“) ze dne 2. 6. 2022, č. j.: 332-8015-K3-8.4.2019-0108/JJ-2 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná nevyhověla žádosti žalobkyně ze dne 21. 1. 2029 o prominutí penále z důvodu odstranění tvrdosti zákona (dále jen „žádost o prominutí penále“) dle § 104ch zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o provádění sociálního zabezpečení“), a to penále ve výši 236 972 Kč za pozdní zaplacení dluhu na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „penále“).

II. Napadené rozhodnutí

2. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 10. 6. 2022. Žalovaná v napadeném rozhodnutí předně shrnula dosavadní průběh řízení, obsah žádosti žalobkyně o prominutí penále a závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2022, č. j. 3 Ad 11/2019-45 (dále jen „rozsudek 3Ad 11/2019-45“), kterým byla v dané věci vázána (viz níže). K samotnému posouzení žalovaná uvedla, že *„v daném případě nelze spatřovat tvrdost, když žadatel odůvodňuje svoji žádost druhotnou platební neschopností, která spočívala ve skutečnosti, že úředníci Obvodního soudu v Mladé Boleslavi, jejich nedbalostí a neschopností zadržovali finanční plnění ve výši 278 400,- Kč za doplatek ceny díla a provedené vícepráce při stavbě rodinného domu, které byl nucen žadatel požadovat prostřednictvím soudního řízení. Celkem toto řízení trvalo od roku 2010 do roku 2017 a finanční prostředky za doplacení ceny díla byly žadateli vyplaceny až v lednu 2015, neboť druhotná platební neschopnost je běžným podnikatelským rizikem. Skutečnost, že při činnosti žadatele došlo k prodlení se splacením dluhu na pojistném způsobeném údajně hlavně úředníky Obvodního soudu v Mladé Boleslavi jejich nedbalostí a neschopností, nemůže jít k tíži České správy sociálního zabezpečení.“*

III. Žaloba

3. V podané žalobě žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a neřídí se závazným právním názorem zdejšího soudu, který byl vysloven v rozsudku 3Ad 11/2019-45. Úvodem žaloby žalobkyně rekapitulovala obsah žádosti o prominutí penále, dosavadní průběh správního řízení, relevantní právní úpravu a závěry vyplývající z rozsudku 3Ad 11/2019-45. Zdůraznila, že jediný, komu může vzniknout velká materiální škoda, je ona sama, jelikož pro žalovanou je penále v celém rozsahu čistým ziskem nad rámec vybraného sociálního pojištění.
4. Žalobkyně napadanému rozhodnutí vytkla, že se nezabývalo naplněním podmínek pro prominutí penále uvedených v § 2 odst. 1 písm. a) až c) vyhlášky 161/1998 Sb., o promíjení penále správami sociálního zabezpečení (dále jen „vyhláška č. 161/1998 Sb.“), což je i v rozporu se závěry soudu dle bodu 18 rozsudku 3 Ad 11/2019-45. Dle názoru žalobkyně všechny tyto podmínky splněny byly, když dlužné pojistné bylo žalobkyní zaplaceno, vůči žalobkyni nebyl podán návrh na zahájení insolvenčního řízení ani tato nevstoupila do likvidace.
5. Žalobkyně dále namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné, protože žalovaná zneužila zákonem svěřené správní uvážení. Nezákonnost rozhodnutí vyplývá z toho, že žalovaná, jakožto orgán státu vyloučila, že by k prominutí penále v důsledku tvrdosti zákona mohlo dojít z důvodu nesprávného postupu jiného orgánu státu, a to Okresního soudu v Mladé Boleslavi a jeho zaměstnanců. Nesprávný postup Okresního soudu v Mladé Boleslavi

spočívající v průtazích řízení byl dle žalobkyně legitimním důvodem, pro který měla žalovaná žalobkyni dlužné penále prominout.

IV. Vyjádření žalované

6. Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 29. 8. 2022 předně připomněla, že na prominutí penále není právní nárok. Dále konstatovala, že žádosti nelze vyhovět a penále prominout, neboť v důvodech uvedených žalobkyní nelze spatřovat tvrdost zákona a žalobkyně bez ohledu na její zákonnou povinnost spoléhala na skutečnost, že odvody budou provedeny až poté, kdy jí bude vyplacena částka ze sporu vedeného u Okresního soudu v Mladé Boleslavi. Žalobkyni bylo na její žádost opakovaně povoleno k překlenutí tíživé situace placení dluhu ve splátkách, a to i přesto, že nehradila pojistné řádně a včas již od 1. 3. 2002. Vydaná rozhodnutí o povolení splátek však byla pro nedodržení stanovených podmínek ze strany žalobkyně následně zrušena.
7. Žalovaná dále upozornila, že pokud vznikla žalobkyni dle jejího názoru v souvislosti s uvedeným soudním sporem velká materiální škoda, bylo plně v kompetenci žalobkyně uplatňovat náhradu škody po orgánu, kterým byla způsobena. Dle žalované nelze požadovat v rámci jiného řízení kompenzaci této škody. S žalobním tvrzením, že penále je čistým ziskem žalované, se žalovaná neztotožnila, protože není subjektem soukromoprávních vztahů, nejedná se o její majetek, ale o majetek státu, který v rozsahu daném právní úpravou spravuje.

V. Další podání účastníků

8. Žalobkyně v replice ze dne 20. 9. 2022 k vyjádření žalované konstatovala, že z napadeného rozhodnutí stále nejsou seznatelné úvahy, kterými se žalovaná při posuzování žádosti řídila. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nemůže být zhojena až v rámci soudního řízení sebeobsáhlejším vyjádřením k žalobě. Dále žalobkyně uvedla, že nerozporuje skutečnost, že na prominutí penále není právní nárok a doplnila, že v demokratickém právním státě je však aplikace zcela volného správního uvážení vyloučena a rozhodování správních orgánů nikdy nesmí být otázkou svévole a být zcela nahodilé. Dle žalobkyně spatřuje žalovaná důvod k neprominutí penále především ve skutečnosti, že žalobkyně řádně a včas neplatila pojistné, což byl ale ostatně důvod vyměření penále. Pokud by žalobkyně platila pojistné řádně a včas, nedošlo by k uložení penále a nemuselo by se žádat o jeho prominutí, což je *de facto* popřením institutu odstranění tvrdosti zákona prominutím penále. Závěrem repliky setrvala žalobkyně na již uvedeném a doplnila, že vznikne-li dluh na pojistném jako přímý důsledek nesprávného postupu orgánu státu, lze v povinnosti platit penále spatřovat tvrdost zákona. V úvahu je dle žalobkyně třeba vzít rovněž skutečnost, že výše zadržované částky 278 400 Kč u Okresního soudu v Mladé Boleslavi nebyla zanedbatelná a její vymožení bylo oddalováno průtahy v soudním řízení, které nebyly na straně žalobkyně. Tyto skutečnosti překračují běžné podnikatelské riziko, se kterým by musel každý podnikatel počítat. Žalobkyně doplnila, že je nutné zohlednit i skutečnost, že soudní řízení bylo vedeno v letech 2010 -2017 a že po vypuknutí ekonomické krize v roce 2009 na žalobkyni dopadly její důsledky, které pro ni jako pro zástupce stavebnictví znamenaly rapidní úbytek zakázek.
9. Žalovaná ve sdělení ze dne 6. 9. 2023 uvedla, že dle 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, ke dni 1. 7. 2023 žalobkyni odpuštěno ex lege, neboť žalobkyně naplnila podmínky dle citovaného zákona. Následně žalovaná na základě výzvy soudu postavila na jisto, že penále z pojistného ve výši 236 973 Kč bylo žalobkyni skutečně dle zákona o odpuštění penále odpuštěno, což žalovaná dne 2. 10. 2023 doložila prostřednictvím Potvrzení o stavu nedoplatků na pojistném a penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ze dne 28. 8. 2023, č. j. 42013/1064733/23/013/702/Šic (dále jen „potvrzení o bezdlužnosti“).

VI. První posouzení věci Městským soudem v Praze

10. Městský soud v Praze žalobu usnesením ze dne 27. 11. 2023, č. j. 9 Ad 9/2022-42, podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení odmítl. Vzhledem ke zjevné souvislosti mezi napadeným rozhodnutím, jehož předmětem byla žádost žalobkyně o prominutí penále ve výši 236 973 Kč a mezi odpuštěním penále žalobkyni ve výši 236 973 Kč ex lege v důsledku naplnění podmínek zákona o odpuštění penále, se soud 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 v projednávané věci nejsou splněny podmínky řízení, neboť obdobné důsledky jako odpadnutí předmětu řízení má právě odpadnutí potřeby ochrany veřejných subjektivních práv účastníka řízení. Potřeba ochrany veřejných subjektivních práv žalobkyně zanikne tehdy, pokud již ex lege nezvratně nastal stav, jehož nastolení se žalobkyně ve správním řízení domáhala (v daném případě odpuštění penále ex lege), v důsledku čehož je další vedení soudního řízení o přezkumu správního rozhodnutí formalistické a neúčelné. Soud upozornil i na to, že přestože obvykle vychází při přezkumu rozhodnutí z právního a skutkového stavu, který panoval v době rozhodování správního orgánu, není toto pravidlo bezvýjimečné. Prolomení této zásady je možné v individuálních případech, ve kterých by aplikaci této zásady nebylo možné z ústavně právního hlediska akceptovat. Soud uzavřel, že meritorní projednání věci by nevedlo k ochraně veřejného subjektivního práva žalobkyně, protože žádné takové právo způsobilé ochrany zde již není.

VII. Kasační stížnost žalobkyně a její posouzení Nejvyšším správním soudem

11. Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) ke kasační stížnosti žalobkyně zrušil rozsudkem ze dne 22. 3. 2024, č. j. 8 Ads 24/2024-22, shora uvedené usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2023, č. j. 9 Ad 9/2022-42, a věc mu vrátil k dalšímu řízení (dále jen „zrušující rozsudek NSS“).
12. Žalobkyně v podané kasační stížnosti namítla, 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. Dále žalobkyně uvedla, že napadené rozhodnutí 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 přiléhavá.

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 žalobkyně.

13. 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.
14. NSS v odůvodnění zrušujícího rozsudku uvedl, že od zrušení, resp. zániku napadeného rozhodnutí je potřeba 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). NSS dále konstatoval, že v projednávané věci napadené rozhodnutí nebylo pravomocně zrušeno. Toto rozhodnutí z hlediska práva i nadále existuje, v důsledku odpuštění penále *ex lege* dle zákona o odpuštění penále 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 žalobkyni nemůže být jeho přezkum odepřen. Podstatné je, že nelze obecně vyloučit vznik škody v důsledku nezákonného rozhodnutí o nevyhovění žádosti o prominutí penále. Nejvyšší správní soud dále vymezil, 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. Nejvyšší správní soud tak 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.

VIII. Řízení u Městského soudu v Praze po zrušujícím rozsudku NSS

15. Vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku NSS soud konstatuje, že žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s., osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
16. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili (souhlas účastníků byl v souladu s § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. presumován). Soud v projednávané věci vyšel z podkladů obsažených ve správním spise, které pro posouzení a rozhodnutí věci shledal dostatečnými. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008–117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
17. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.

18. Rozhodnutím Pražské správy sociálního zabezpečení (dále jen „PSSZ“) ze dne 24. 11. 2008, č. j. 21083/010-9011-29.10.2008-91/PM-SPL-P, bylo žalobkyni povoleno placení dlužného pojistného a penále v celkové výši 283 579 Kč ve splátkách ve výši 21 814 Kč měsíčně. Následně bylo rozhodnutím PSSZ ze dne 4. 6. 2012, č. j. 41082/050-9011-15.5.2012/212/SL, žalobkyni povoleno placení dlužného pojistného v celkové výši 290 048 Kč ve 34 splátkách, z toho 12 splátek ve výši 5 000 Kč, 21 splátek ve výši 10 500 Kč a poslední splátka ve výši 9 548 Kč.
19. Dle výkazu nedoplatků PSSZ ze dne 13. 1. 2016, č. j. 42513/004-8013-13.1.2016-73/110, činila částka dlužného pojistného a penále žalobkyně ke dni 31. 12. 2015 celkem 435 973 Kč.
20. Dne 21. 1. 2019 podala žalobkyně k žalované žádost o prominutí penále ve výši 236 972 Kč, ke které připojila „Čestné prohlášení žadatele o podporu v režimu de minimis – k žádosti o prominutí penále“. V žádosti o prominutí penále žalobkyně uvedla, že prodlení se splacením dluhu způsobili zejména úředníci Obvodního soudu v Mladé Boleslavi, protože jejich nedbalostí a neschopností zdržovali finanční plnění ve výši 278 400 Kč za doplatek ceny díla a provedené vícepráce při stavbě rodinného domu, které byla žalobkyně nucena požadovat prostřednictvím soudního řízení, jež trvalo od roku 2010 do roku 2017. Dále žalobkyně v žádosti o prominutí penále dále uvedla, že finanční prostředky za doplacení ceny díla jí byly vyplaceny až v lednu 2015 a ještě též den poslala na účet PSSZ částku 93 450 Kč, a to jako částečnou úhradu dluhu. Zbylou část nároku obdržela žalobkyně téměř o 3 roky později a z této částky hned následující den poslala úhradu zbylého dlužného pojistného 180 000 Kč. Následně žalobkyně v žádosti o prominutí penále vymezila, že kromě úhrad na dluh z plnění od dlužníků v období 2014 až 2016, splácela dluh drobnou částkou převážně ze svých osobních finančních prostředků, jednalo se o částku 1 000 měsíčně, což odpovídalo její osobní finanční situaci. Dále žalobkyně konstatovala, že za dobu od počátku řízení u Obvodního soudu v Mladé Boleslavi až do jeho ukončení musela vydávat prostředky na jeho vedení, účasti na jednáních a místních šetřeních, důkazy a právní služby. V závěru uvedla, že jí byly zdržovány finanční prostředky, které chtěla na urovnání dluhu použít a které po jejich uvolnění poté použila.
21. Ze sestavy PSSZ ze dne 8. 2. 2019 vyplývá, že dlužné penále žalobkyně ke dni 31. 1. 2019 činilo 236 972 Kč.
22. Žalovaná žádosti žalobkyně o prominutí penále rozhodnutím ze dne 6. 5. 2019, č. j. 332-8015-K3-8.4.2019-0108/JJ, nevyhověla. V odůvodnění uvedla, že *„žadatel dlouhodobě neplnil zákonem stanovené povinnosti, kdy nehradil řádně a včas pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a penále narůstalo po celou dobu jeho registrace. Žadateli bylo k překlenutí vzniklé situace třikrát umožněno uhradit dluh na pojistném a penále ve splátkách, které byly ale dvakrát pro porušení podmínek zrušeny.“* (dále jen „první rozhodnutí ČSSZ“).
23. Proti prvnímu rozhodnutí ČSSZ podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem 3Ad 11/2019-45 toto rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost (nedostatek důvodů) podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Soud v rozsudku 3Ad 11/2019-45 upozornil, že žalovaná se v rozhodnutí nezabývala naplněním podmínek pro prominutí penále dle § 2 odst. 1 písm. a) až c) vyhlášky 161/1998 Sb. Dále soud vymezil, že účelem institutu prominutí penále je umožnit odpuštění určitého „poplatku navíc“ vyměřeného za pozdní anebo nikoli řádné plnění primárních povinností (platby pojistného). Pokud tedy žalovaná shledá, že důvody, pro něž žalobkyně neplnila primární

zákonně povinnosti, spadají pod rozsah pojmu tvrdosti, nelze zároveň klást žalobkyni k tíži, že nebyla schopna pravidelně plnit své závazky, pokud to bylo kvůli okolnostem, které tvoří právě důvod pro shledání tvrdosti. Soud rovněž uvedl, že ačkoli byly ve vyjádření k žalobě blíže rozvedeny úvahy žalované, kterými byla vedena při vydání prvního rozhodnutí ČSSZ, měly být prominuty i do odůvodnění rozhodnutí, neboť nedostatky odůvodnění rozhodnutí nelze zhojit ve vyjádření k žalobě.

24. Následovalo vydání v pořadí druhého rozhodnutí žalované o žádosti žalobkyně o prominutí penále (zde napadeného rozhodnutí), jak je uvedeno shora.
25. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
26. Dle § 104ch odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení „[m]inisterstvo a v oboru své působnosti také Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti mohou zcela nebo částečně prominout z důvodu odstranění tvrdosti penále.“
27. Dle § 104ch odst. 2 zákona o provádění sociálního zabezpečení „[m]inisterstvo 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.“
28. Dle § 104ch odst. 4 zákona o provádění sociálního zabezpečení „[r]ozhodnutí o žádosti o prominutí penále nemusí obsahovat odůvodnění a opravné prostředky proti němu se nepřipouštějí. Na řízení o prominutí penále se nevztahuje správní řád.“
29. Dle § 1 odst. 2 vyhlášky č. 161/1998 Sb. „Česká správa sociálního zabezpečení může z důvodu odstranění tvrdosti zcela nebo částečně prominout penále, jestliže jeho výše přesahuje 200 000 Kč, avšak nepřesahuje 1 000 000 Kč, a jsou-li splněny podmínky stanovené přímo použitelnými předpisy Evropských společenství pro poskytnutí veřejné podpory de minimis.“
30. Dle § 2 vyhlášky č. 161/1998 Sb. „[p]odmínkou pro prominutí penále je, 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 plátci pojistného není podán návrh na zahájení insolvenčního řízení a c) plátce pojistného nevstoupil do likvidace.“
31. Soud o věci uvážil následovně.
32. V prvé řadě soud ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí některou z vad, jejichž existenci je povinen zkoumat z úřední povinnosti ve smyslu § 76 s. ř. s.; žalobkyně nadto nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí namítala.
33. Soud předesílá, že žalovaná v projednávané věci rozhodovala o žádosti žalobkyně o prominutí penále vyměřeného z důvodu neplacení pojistného za užití § 104ch odst. 4 zákona o provádění sociálního zabezpečení, 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.* I zde však platí 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). Lze tedy uvést, že neexistuje subjektivní právo na prominutí penále za nezaplacení pojistného (či jeho prominutí v určité výši), žadatel má však právo se před správními soudy domáhat přezkumu správního uvážení a dodržení řádného procesu. Takový přezkum, který vykonávají správní soudy, pak z povahy věci vyžaduje naplnění alespoň určitých předpokladů nutných k tomu, aby se vůbec o přezkum jednalo. Jinými slovy, aby byly naplněny obecné požadavky čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, stejně tak 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 a proč rozhodl tak, jak rozhodl. Totéž se pak týká i podkladů, které má správní orgán při svém rozhodování k dispozici. Je proto třeba zdůraznit, že pokud správním soudům přísluší posuzovat dodržení řádného procesu ze strany správních orgánů a mezi jejich správního uvážení, nelze připustit, aby rozhodnutí neobsahovalo důvody, proč nelze např. ani částečně prominout penále (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2021 č. j. 8 Ads 231/2019-28).

34. Nepřezkoumatelností zákon rozumí buď nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí, přičemž námitka žalobkyně směřuje ke druhému důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.
35. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud či správní orgán rozhodné důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS) nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z podstatných námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nedostatkem důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Nepřezkoumatelnost je objektivní překážkou, která znemožňuje napadené rozhodnutí přezkoumat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Případné dílčí nedostatky či nízká kvalita rozhodnutí nezpůsobují samy o sobě jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).
36. V projednávané věci městský soud dospěl k závěru, že žádná z výše naznačených skutečností, která by vedla k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, nenastala. Soud ověřil, že správní orgán v napadeném rozhodnutí prezentoval své závěry způsobem, jenž nebrání jejich věcnému přezkumu soudem v tomto řízení a dostal v tomto ohledu veškerým relevantním zákonným a navazujícím judikatorním východiskům přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Na rozdíl od prvního rozhodnutí ČSSZ, z něhož nebyla zřejmá úvaha, jak žalobkyní tvrzené okolnosti žalovaná při svém rozhodování zohlednila a jaký měly vliv na zamítnutí žádosti (viz rozsudek 3Ad 11/2019-45), je odůvodnění

napadeného rozhodnutí v nyní projednávané věci vystavěno byt' na stručném, nicméně dostatečném a srozumitelném správním posouzení (srov. náleží ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 – 43) a svědčí o skutkových a právních důvodech, které vedly žalovanou k zamítnutí žádosti o prominutí penále. Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí proto soud vyhodnotil jako nedůvodnou.

37. Jelikož soud neshledal důvody pro to, aby zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení, které by bránily jeho přezkoumání (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009–84), přikročil k vlastnímu přezkumu rozhodnutí v mezích žalobkyní uplatněných námitek.
38. Podanou žalobu jednak žalobkyně namítala, že došlo ke zneužití správního uvážení žalované, když dle názoru žalobkyně zde byl dán legitimní důvod k prominutí penále. Dále žalobkyně namítala, že se napadené rozhodnutí nezabývalo naplněním podmínek pro prominutí penále dle § 2 odst. 1 písm. a) až c) vyhlášky 161/1998 Sb. a závěrů rozsudku 3 Ad 11/2019-45, kterým byla žalovaná vázána.
39. K první části námítky soud opakuje, že neexistuje subjektivní právo na prominutí penále za nezaplacení pojistného (či jeho prominutí v určité výši), žadatel má však právo se před správními soudy domáhat přezkumu správního uvážení a dodržení řádného procesu. Jelikož meritorní rozhodování o prominutí penále na pojistném (resp. jeho výši) plně spadá do rozsahu správního uvážení žalované, nemohou správní soudy nahrazovat závěry správních orgánů, zda v konkrétní věci mělo či nemělo být penále prominuto. Správní soudy s ohledem na závěry Ústavního soudu v nálezu ze dne 31. 5. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 46/10 posuzují toliko dodržení stanovených procesních postupů a mezi správního uvážení, zejména vyloučení svévole a libovůle ze strany správního orgánu. Uvedené vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2011 č. j. 4 Ads 6/2010 65, který navazoval na výše zmiňovaný náleží Ústavního soudu, a který dovodil, že *„předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení není meritum věci; je jím toliko dodržení mezi 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.“*
40. Soud připomíná, že pro posouzení dané věci je na místě přihlídnout k samotné povaze institutu penále. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2021 č. j. 1 Afs 236/2019 83 (týkajícího se 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 tomuto 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 platné i ve vztahu k řízení o prominutí penále podle § 104ch zákona o provádění sociálního zabezpečení. Jelikož i v tomto případě dochází k výpočtu penále pro neplacení 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.

41. V tomto ohledu soud konstatuje, že žalobou napadené rozhodnutí správní úvahu, byť velmi stručnou, obsahuje. Z jeho odůvodnění je zřejmé, na základě jakých úvah žalovaná v konkrétní věci dospěla ke svému rozhodnutí, k čemu přihlédla, resp. nepřihlédla a proč rozhodla tak, jak rozhodla. V napadeném rozhodnutí žalovaná vyložila, že druhotná platební neschopnost, tedy situace, kdy dlužník není schopen plnit své závazky z důvodu prodlení jeho dlužníků, je běžným podnikatelským rizikem a nikoliv tvrdostí, kterou je třeba prostřednictvím institutu prominutí penále odstranit. Z napadeného rozhodnutí tak lze seznat důvody, na základě kterých správní orgán dospěl k závěru, že argumentace žalobkyně předestřená v žádosti o prominutí penále jeho prominutí neodůvodňuje.
42. Soudu s ohledem na shora citovanou judikaturu nepřísluší přezkoumávat meritum věci, tedy zda druhotná platební neschopnost je legitimním důvodem k prominutí penále či nikoliv. Předmětem soudního přezkumu je toliko dodržení mezí správního uvážení. Z napadeného rozhodnutí je v tomto směru zřejmé, jak žalovaná zhodnotila argumentaci žalobkyně založenou na druhotné platební neschopnosti, proč na ni nevešla a z jakého důvodu žádost zamítla. Požadavek individualizace uloženého penále v řízení o jeho prominutí byl naplněn, přičemž žalovaná z mezí správního uvážení nevybočila. Nad rámec uvedeného soud k žalobkyní namítaným průtahům v řízení před Okresním soudem v Mladé Boleslavi konstatuje, že žalovaná nedisponuje pravomocí přezkoumat, zda k druhotné platební neschopnosti žalobkyně došlo v důsledku žalobkyní tvrzeného nesprávného postupu jiného orgánu státu či z jiného důvodu. Ani ze správního spisu nejsou zřejmé žádné podklady, které by tvrzení žalobkyně o nesprávném postupu jiného orgánu státu dokládaly. Argumentace žalobkyně, že jediná, komu může v tomto případě vzniknout škoda, je ona sama, jelikož je po ní žádáno uhrazení penále ve výši 236 972 Kč, které je pro žalovanou „čistým ziskem nad rámec vybraného sociálního zabezpečení“, je pro posouzení věci irrelevantní a mívá se s předmětem přezkumu. Ve vztahu k dodržení řádného procesu žalobkyně žádnou konkrétní námitku nevznesla, soud podle obsahu správního spisu žádné pochybení správního orgánu neshledal. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby tak v zásadě předurčuje i obsah a rozsah soudního přezkumu, přičemž soud není oprávněn za žalobkyni domýšlet či dotvářet žalobní námitky z vlastní iniciativy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
43. Žalobkyně dále namítala, že napadené rozhodnutí nebylo vydáno v souladu se závěry uvedenými v rozsudku 3Ad 11/2019-45, jimiž byla žalovaná vázána. Městský soud v odůvodnění rozsudku 3Ad 11/2019-45 mj. vymezil podmínky pro prominutí penále dle § 2 vyhlášky č. 161/1998 Sb. a následně uzavřel, že v dané věci se uvedenými podmínkami první rozhodnutí ČSSZ vůbec nezabývalo.
44. Soud v tomto ohledu přisvědčuje žalobkyni, neboť ani nyní napadené rozhodnutí explicitní úvahu o naplnění podmínek pro prominutí penále dle § 2 vyhlášky č. 161/1998 Sb. neobsahuje.
45. Závěry rozsudku 3Ad 11/2019-45 je však třeba uvést do kontextu se smyslem a účelem vyhlášky č. 161/1998 Sb. a s individuálními okolnostmi vztahujícími se k prvnímu

rozhodnutí ČSSZ, resp. jeho odůvodnění, které ve své obecnosti působilo dojmem „formulářového odůvodnění“. Ze smyslu a účelu vyhlášky č. 161/1998 Sb. lze jednoznačně dovodit, že ke správnímu uvážení o prominutí penále může správní orgán přistoupit až ve chvíli, kdy jsou podmínky pro prominutí penále dle § 2 vyhlášky č. 161/1998 Sb. splněny. Jinými slovy tedy žalovaná by nemohla penále prominout, ani kdyby byl v žádosti uveden nejospravedlnitelnější myslitelný důvod k jeho prominutí, pokud by nebyly splněny tři základní podmínky *a) plátce zaplatil pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti splatné do dne vydání rozhodnutí příslušné správy sociálního zabezpečení o prominutí penále;* *b) vůči plátci pojistného není podán návrh na zahájení insolvenčního řízení a c) plátce pojistného nevstoupil do likvidace.* Jestliže tedy žalovaná v napadeném rozhodnutí přistoupila ke správnímu uvážení ohledně existence důvodu k prominutí penále, je evidentní, že tři základní podmínky, jejichž naplnění je předpokladem k prominutí penále, měla ze strany žalobkyně za splněny. Absence explicitního závěru v napadeném rozhodnutí, že v daném případě došlo ke splnění podmínek § 2 vyhlášky č. 161/1998 Sb., je tak pouze formálním pochybením, které nemohlo a nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nadto jde o podmínky, jejichž splnění je zřejmé jak z podkladů, které žalobkyně přiložila k žádosti o prominutí penále, tak z evidencí příslušných orgánů státní správy. Dále je nezbytné upozornit, že i pokud by žalovaná opomněla ověřit splnění tří základních podmínek (předpokladů) před tím, než přistoupila ke správnímu uvážení ohledně existence důvodu k prominutí penále, šlo by o pochybení, které by bylo ve prospěch žalobkyně sledovaného cíle – tedy prominutí penále, nikoli k její tíži. Z uvedeného je tak zřejmé, že i pokud by k takovému pochybení správního orgánu došlo, nepřivedilo by žalobkyni zkrácení na jejich veřejných subjektivních právech.

IX. Závěr a náklady řízení

46. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
47. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byla úspěšná žalovaná, které však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. května 2024

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu