

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **JUDr. Z. A.,** proti žalované: **Okresní správa sociálního zabezpečení Praha – západ,** se sídlem Sokolovská 855/225, Praha 9, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009, č. j. 12 Cad 5/2009 – 13,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009, č. j. 12 Cad 5/2009 – 13, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované (Okresní správy sociálního zabezpečení Praha – západ) ze dne 19. 2. 2009, č. j. 42010/220-9015-26.1.2009-1437/9/OM/3. Tímto rozhodnutím žalovaná rozhodla podle § 1 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 161/1988 Sb., o promíjení penále správami sociálního zabezpečení tak, že nevyhověla žádosti žalobce o prominutí penále, které bylo žalobci uloženo podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Žalobce namítal, že postupem žalované bylo porušeno jeho právo na účinný právní prostředek nápravy před národním orgánem ve smyslu čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve vztahu k ochraně vlastnických práv občana zaručených čl. 1 Dodatkového protokolu k této úmluvě.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 14. 9. 2009, č. j. 12 Cad 5/2009 – 13, žalobu odmítl a současně vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Konstatoval, že podle ustanovení § 104e zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění

sociálního zabezpečení, jsou ze soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí o: a) povolení nebo nepovolení splátek pojistného a penále, b) prominutí penále (§ 104ch). Poukázal na související ustanovení § 70 odst. 1 písm. f) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s."), podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. S odkazem na uvedená ustanovení obou právních předpisů městský soud rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky řízení.

Proti tomuto usnesení podal žalobce včas kasační stížnost, v níž uvedl, že je napadá v plném rozsahu a navrhuje jeho zrušení. Stěžovatel nejprve poukázal na čl. 4 Ústavy ČR, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 4 odst. 4 a 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který ukládá povinnost šetřit při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod jejich podstatu a smysl. Dále pak namítal, že z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vyplývá, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Městský soud však v napadeném usnesení v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod aplikoval k tíži žalobce ustanovení § 104e zákona č. 582/1991 Sb. a § 70 písm. f) s. ř. s; žalobce tvrdí, že pokud se obrátil na žalovanou, aby mu jako dlužníkovi poskytla součinnost věřitele potřebnou ke splnění dluhu a uplatnila své nároky ze soudní úschovy, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. Sd 58/2000, realizoval žalobce svoje práva zaručené § 522 občanského zákoníku a chráněné čl. 11 Listiny v rozsahu, který nemůže být vykládán restriktivně oproti čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a judikatuře evropských soudů k němu.

Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila s obsahem kasační stížností napadeného usnesení Městského soudu v Praze.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel důvody své kasační stížnosti nepodřadil pod některé z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) až e) s. ř. s. Popsaný důvod kasační stížnosti nasvědčuje závěru, že je dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s, podle kterého lze kasační stížnost podat z důvodů tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Ostatně již v rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikovaném pod č. 625/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zdejší soud vyslovil, že *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu."* V dalším rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, který je taktéž dostupný na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dovodil, že *„odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou [...] a nezabýval se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský*

soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže.“

Nejvyšší správní soud při projednávání věci zaujal názor, že ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jehož je třeba ve věci použít, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, pokud stanoví, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí o prominutí penále (§ 104ch). V daném případě totiž nelze § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., vyložit tak, aniž by tím stěžovatel nebyl zkrácen na svém právu na soudní ochranu.

O neústavnosti platného zákonného ustanovení si Nejvyšší správní soud nemohl učinit právní závěr sám, protože je jím vázán. V takovém případě však předloží věc Ústavnímu soudu a řízení podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přeruší. Nejvyšší správní soud proto v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb. pro jeho rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a z těchto důvodů řízení o kasační stížnosti přerušil usnesením ze dne 21. 9. 2010, č. j. 4 Ads 6/2010 - 36.

V návrhu na zrušení ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb. poukázal Nejvyšší správní soud na příslušná ustanovení právních předpisů a Listiny základních práv a svobod, jež na danou věc dopadají [článek 11 odst. 1 a článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 104ch odst. 1, 2 a 4, § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., § 1 odst. 1 vyhlášky č. 161/1998 Sb., a § 70 písm. f) s. ř. s.].

Konstatoval, že rozhodnutí žalované vydané v přezkoumávané věci je i podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba považovat za rozhodnutí o prominutí penále ve smyslu § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb.

Nejvyšší správní soud dále předeslal, že závěr o tom, že rozhodnutí o žádosti o prominutí penále nepodléhá soudnímu přezkumu rovněž vyslovil ve své dřívější judikatuře v době před nabytím účinnosti soudního řádu správního i Ústavní soud, a to v usnesení ze dne 27. 9. 2000, sp. zn. I. ÚS 282/2000, ve kterém se zabýval totožnou věcí, tedy prominutím penále podle zákona č. 582/1991 Sb. Jednalo se o případ, kdy stěžovatel napadl ústavní stížností usnesení Městského soudu v Praze, kterým bylo řízení o žalobě zastaveno podle § 250d odst. 3 tehdy platného znění zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále též „o. s. ř.“) s tím, že rozhodnutí o žádosti o prominutí penále nepodléhá soudnímu přezkumu. Městský soud v Praze shledal, že žaloba směřuje proti rozhodnutí, jež nemůže být předmětem přezkoumávání soudem. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítal, že usnesení Městského soudu v Praze, porušuje jeho základní právo podle čl. 36 Listiny domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Ústavní soud však tuto argumentaci neakceptoval. Konstatoval, *že podle ustanovení § 104ch odst. 1 zákona a § 1 odst. 2 vyhlášky může Česká správa sociálního zabezpečení z důvodu odstranění tvrdosti zcela nebo zčásti penále prominout. Na prominutí penále není proto - vzhledem k použité právní úpravě prostřednictvím institutu správního uvážení (kdy Česká správa sociálního zabezpečení může, ale nemusí zcela nebo částečně prominout z důvodu odstranění tvrdosti penále) - právní nárok a v konkrétní věci rozhoduje Česká správa sociálního zabezpečení na základě své úvahy. Proti předmětnému rozhodnutí nejsou podle*

ustanovení § 104ch odst. 4 zákona přípustné opravné prostředky. Stejně tak nelze v souzené věci uplatnit správní žalobu, neboť podle ustanovení § 248 odst. 2 písm. i) o. s. ř. soudy nepřezkoumávají rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok, nebo rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona, zejména rozhodnutí finančních orgánů o úlevách na odvodech, daních a poplatcích. V této souvislosti proto Ústavní soud zdůrazňuje, že předmětem jeho činnosti jako soudního orgánu ochrany ústavnosti v zásadě není a ani nemůže být posuzování aplikace institutu správního uvážení orgánem veřejné moci. Ústavní soud tak uzavřel, že podle jeho přesvědčení je zřejmé, že napadeným usnesením Městského soudu v Praze k zásahu do základních práv a svobod stěžovatele, které jsou zaručeny ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, nedošlo.

Uvedl rovněž, že relevantní platná a účinná právní úprava [§ 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb.] tedy výslovně vylučuje rozhodnutí o prominutí penále z dlužného pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ze soudního přezkumu.

Nejvyšší správní soud dále zmínil, že mu je známa aktuální judikatura Ústavního soudu, který již opakovaně vyjádřil nutnost soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí daně podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správně daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád"), a proto si dovolil ji v předkládaném návrhu připomenout. V nálezu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07, Ústavní soud poukázal na svou dřívější judikaturu týkající se rozhodnutí o prominutí daně podle § 55a daňového řádu (rozhodnutí ze dne 22. 1. 2007, sp. zn. III. ÚS 103/06, ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07, ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1136/08, a ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 398/09). Vyslovil mimo jiné, že *„povinnost zaplatit daň nebo její příslušenství, která za splnění zákonem předepsaných podmínek stíhá daňového dlužníka, představuje - a to bez jakýchkoliv pochybností - zásah do jeho majetkové sféry, neboť se tím jeho majetek snižuje o částku, kterou bude povinen zaplatit; jde tedy nejen o zásah do jeho vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny, nýbrž současně i o zásah do práva na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Tato majetková újma může být odvrácena prominutím daně nebo jejího příslušenství dle § 55a daňového řádu (resp. i prominutím daňového nedoplatku dle § 65 téhož předpisu), z čehož lze dovodit, že se rozhodnutí o žádosti o prominutí daně nebo jejího příslušenství dotýká subjektivní povinnosti daňového dlužníka.*

Vyhovění žádosti daňového dlužníka o prominutí daně (jejího příslušenství) spočívá zásadně na správním uvážení správního orgánu, jímž je Ministerstvo financí, a v případech vymezených vyhláškou č. 299/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, i finanční úřady.

Dřívější soudní praxe, identifikující se se závěrem, že rozhodnutí o prominutí daně, jež jsou založená na absolutní volné úvaze správního orgánu a zákonem není založen nárok na poskytnutí této výhody (úlevy), soudnímu přezkumu nepodléhají (jelikož zde není veřejného subjektivního práva, na němž by mohl být účastník zamítavým rozhodnutím správního orgánu zkrácen), byla již dříve samotnými obecnými soudy překonána (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 159/2005, ze dne 22. 2. 2007). Kupříkladu v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002 - v souvislosti s posuzováním přípustnosti soudního přezkumu žádosti o udělení státního občanství - vyjádřil Nejvyšší správní soud názor, že "i rozhodnutí závisící pouze na volné úvaze správního orgánu lze přezkoumat ve správním

soudnictví". Jinak by podle tohoto názoru nemohl soud přezkoumat, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení (každá diskrece má své meze, neboť jinak by šlo o libovůli) či zda je nezneužil, a zda rozhodnutí předcházel řádný a spravedlivý proces; tím by byl zúžen rozsah přezkumu správního uvážení i oproti § 78 odst. 1 s. ř. s.

To pak logicky platí i o ustanovení § 55a daňového řádu, upravujícího prominutí daně či jejího příslušenství, jež je právní normou, která zahrnuje kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení; neurčitý právní pojem, zde představovaný 'důvody nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů' a 'důvodem odstranění tvrdosti' nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce tím vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace je neurčitému právnímu pojmu podřaditelná či nikoli, přičemž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný možný právní následek; je pak právě na uvážení správního orgánu - ve stanovených mezích - takový následek určit, jmenovitě zda žádosti daňového dlužníka vyhovět a daň či její příslušenství prominout. Právě dodržení těchto mezí - správního uvážení či jejich zneužití - však ve správním soudnictví přezkoumatelné je, jak ostatně plyne výslovně z ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s.; je zde totiž oprávnění účastníka řízení požadovat, aby rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno v řádném řízení vymezeném normami hmotného i procesního ("daňového") práva a s vyloučením případné svévole. Právo na řádný proces je proto tím veřejným subjektivním procesním právem, jež by mohlo být dotčeno resp. porušeno, a jehož ochrany se lze u soudu dovolat, i když zde subjektivní právo na poskytnutí posuzované úlevy není.

Není rozhodné, že prominutí daně není typickým mimořádným opravným prostředkem. V tomto řízení ministerstvo může daň zcela nebo částečně prominout z důvodů nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů nebo u příslušenství z důvodů odstranění tvrdosti. Předmětem tohoto řízení je tedy posouzení skutečností jiných, než které vedly k vyměření daně, a nelze tak říci, že by v něm opakovaně byla posuzována správnost vyměření daně, a že by tak byla otevřena cesta k opakovanému soudnímu přezkumu stejných skutečností, jako byly či mohly být zkoumány k žalobě proti rozhodnutí o vyměření daně. Současně pak jsou stanoveny určité nové podmínky, za nichž lze žádosti vyhovět. Nejedná se tedy o dobrodiní rozhodujícího orgánu, které by spočívalo na jeho ničím nelimitované úvaze. K tomu je třeba poukázat na právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 30. 11. 2005, č. j. 6 A 69/2000 - 55, že rozhodnutí závisející na diskreci správního orgánu (m. j. i rozhodnutí o prominutí daně podle § 55a daňového řádu) je přezkoumatelné co do dodržení předepsaného procesního postupu a dodržení mezí správního uvážení (rozhodnutí je dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud ani v této věci nemá důvod se od tohoto názoru odchýlit. Již z tohoto hlediska usnesení městského soudu neobstojí."

O prominutí daně správní orgán rozhoduje podle § 55a odst. 1 daňového řádu. Podle tohoto ustanovení *ministerstvo může daň zcela nebo částečně prominout z důvodů nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů. U příslušenství daně tak může učinit i z důvodu odstranění tvrdosti. K tomuto prominutí může dojít v kterémkoli stadiu daňového řízení.*

Při promíjení penále podle zákona č. 582/1991 Sb. postupuje správní orgán podle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 161/1998 Sb., o promíjení penále správami sociálního zabezpečení,

v jejímž § 1 odst. 1 je uvedeno, 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.*

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že postup správního orgánu při promíjení penále podle zák. č. 582/1991 Sb., z důvodu odstranění tvrdosti podle § 1 odst. 1 vyhlášky se za předpokladu, že jsou splněny také další podmínky stanovené v § 1 odst. 1 vyhlášky (výše penále nepřesahuje 200 000 Kč a jsou splněny podmínky stanovené přímo použitelnými předpisy Evropských společenství pro poskytnutí veřejné podpory de minimis) neliší od postupu správního orgánu při promíjení příslušenství daně z důvodu odstranění tvrdosti. V obou případech totiž představuje povinnost zaplatit příslušenství daně, resp. penále zásah do majetkové sféry účastníka, tedy do jeho vlastnického práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny a současně i zásah do práva na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, přičemž prominutí penále, obdobně jako prominutí příslušenství daně znamená odvrácení tohoto zásahu. Vyhovění žádosti účastníka o prominutí daně (jejího příslušenství) resp. penále spočívá zásadně na správním uvážení správního orgánu. V obou případech je předmětem řízení posouzení jiných skutečností (tvrdosti zákona), než které vedly k vyměření příslušenství daně, resp. pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud ve svém návrhu na zrušení ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., uzavřel, že rozhodnutí o prominutí penále ve smyslu § 1 odst. 1 vyhlášky by mělo - s ohledem na svou podobnost s institutem prominutí příslušenství daně podle § 55a daňového řádu - rovněž podléhat soudnímu přezkumu, což však současná právní úprava [§ 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb.] soudům ve správním soudnictví a tedy i Nejvyššímu správnímu soudu, výslovně znemožňuje. Uvedené ustanovení zákona č. 582/1991 Sb., je tudíž v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny.

Ústavní soud nálezem ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 46/10, ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů zrušil dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

V odůvodnění svého nálezu Ústavní soud posoudil obsahový soulad napadeného zákonného ustanovení s ústavním pořádkem. Konstatoval, že *právní institut prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení byl do zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, vtělen jeho novelou provedenou zákonem č. 241/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon České národní rady č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění*

pozdějších předpisů, zákon České národní rady č. 550/1991 Sb., o všeobecném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Důvodová zpráva vládního návrhu předmětné novely zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve prospěch zavedení právního institutu prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení argumentovala takto: „Zavádí se možnost z důvodu odstranění tvrdosti prominout penále jednotlivým plátcům pojistného na sociální zabezpečení. Vychází se přitom z obdobného institutu (prominutí příslušenství daně), který upravují předpisy o správě daní a poplatků. Zásady platné pro tento institut v oblasti daní se přebírají i do oblasti pojistného na sociální zabezpečení.“

Dále uvedl, že *Ústavní soud v usneseních sp. zn. IV. ÚS 226/09, IV. ÚS 2323/07, III. ÚS 103/06, IV. ÚS 1136/08, I. ÚS 398/09, IV. ÚS 2323/07, III. ÚS 963/09 dospěl k závěru, dle něhož připustil-li Nejvyšší správní soud, jehož judikatura se rozhodujícím způsobem podílí na sjednocování rozhodovací praxe správního soudnictví, ve věcech založených na správním uvážení možnost soudního přezkumu, kterémužto závěru Ústavní soud nemá z konstitucionalistických hledisek důvod oponovat, je třeba považovat za procesní prostředky k ochraně práv i ty, které zakotvuje soudní řád správní. Jinými slovy vyjádřeno, ve věcech založených na správním uvážení je třeba považovat za procesní prostředky k ochraně práv dle ustanovení § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu i ty, které zakotvuje soudní řád správní.*

Ústavní soud dále zmínil, že *předmětná judikatura vyústila v nález sp. zn. III. ÚS 2556/07, v němž Ústavní soud k ustanovení § 55a zákona č. 337/1992 Sb., daňového řádu (platného do 31. 12. 2010), konstatoval, že daňový řád upravuje možnost podat proti rozhodnutí správce daně řádné opravné prostředky (část čtvrtá, § 48 a násl.) a tzv. „mimořádné opravné prostředky“ (část pátá, § 54 a násl.), mezi něž zákon zařadil i prominutí daně podle § 55a tohoto zákona, přičemž není rozhodné, že prominutí daně není typickým mimořádným opravným prostředkem. V tomto řízení ministerstvo může daň zcela nebo částečně prominout z důvodů nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů nebo u příslušenství z důvodů odstranění tvrdosti. Předmětem tohoto řízení je tedy posouzení skutečností jiných, než které vedly k vyměření daně, a nelze tak říci, že by v něm opakovaně byla posuzována správnost vyměření daně, a že by tak byla otevřena cesta k opakovanému soudnímu přezkumu stejných skutečností, jako byly či mohly být zkoumány k žalobě proti rozhodnutí o vyměření daně. Současně pak jsou stanoveny určité nové podmínky, za nichž lze žádosti vyhovět. Nejedná se tedy o dobrodiní rozhodujícího orgánu, které by spočívalo na jeho ničím nelimitované úvaze. Ustanovení § 55a tedy upravuje prominutí daně či jejího příslušenství, a to kombinací neurčitého právního pojmu a správního uvážení; neurčitý právní pojem, zde představovaný „důvody nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů“ a „důvodem odstranění tvrdosti“ přitom nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce tím vytvořil prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace je neurčitému právnímu pojmu podřaditelná či nikoli, přičemž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný možný právní následek; je pak právě na uvážení správního orgánu – ve stanovených mezích – takový následek určit, jmenovitě zda žádosti daňového dlužníka vyhovět a daň či její příslušenství prominout. Právě dodržení těchto mezí – správního uvážení či jejich zneužití – však ve správním soudnictví přezkoumatelné dle právního názoru Ústavního soudu je, jak ostatně plyne výslovně z ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s.; je zde totiž oprávnění účastníka řízení požadovat, aby rozhodnutí správního orgánu bylo*

vydáno v řádném řízení vymezeném normami hmotného i procesního („daňového") práva a s vyloučením případné svévole. Právo na řádný proces je proto tím veřejným subjektivním procesním právem, jež by mohlo být dotčeno resp. porušeno, a jehož ochrany se lze u soudu dovolat, i když zde subjektivní právo na poskytnutí posuzované úlevy není.

Ústavní soud přitom odkázal i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, především pak na právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 6 A 69/2000 - 55, dle něhož rozhodnutí závisející na diskreci správního orgánu (mj. i rozhodnutí o prominutí daně podle § 55a daňového řádu) je přezkoumatelné co do dodržení předepsaného procesního postupu a dodržení mezí správního uvážení.

Opačná interpretace daňového řádu a soudního řádu správního by pak dle Ústavního soudu založila stav omezení (vyloučení) práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.

Ústavní soud přitom poznamenal, že *právní závěry plynoucí z dané judikatury plně dopadají i na současnou právní úpravu, obsaženou v § 259 a § 260 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.* Základní pro posouzení předmětné věci je podle Ústavního soudu otázka, *zdali uvedený právní názor dopadá analogicky i na soudní přezkum rozhodnutí o prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení. Jelikož ani daňový řád ani soudní řád správní neobsahovaly explicitní konkrétní úpravu vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí správce daně o prominutí daně či jejího příslušenství dle § 55a daňového řádu, právní závěr Ústavního soudu ve prospěch takového přezkumu v nastíněné judikatuře (zejména pak v nálezu sp. zn. III. ÚS 2556/07) vyústil v ústavně konformní interpretaci relevantních ustanovení daňového řádu a soudního řádu správního – tato judikatura nebyla z uvedeného důvodu přijata v řízení o kontrole norem, nýbrž v řízení o ústavních stížnostech.*

Ve srovnání institutů rozhodnutí správce daně o prominutí daně či jejího příslušenství a rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení o prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení Ústavní soud přisvědčil stanovisku zákonodárce o jejich analogické povaze. Tato analogická povaha je dána dvěma znaky: Tím prvním je podobnost penále za nezaplacení daně a penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení - v obou případech je definiční znak obou institutů součástí obecnější kategorie (genus proximum) - oba tyto instituty představují právní následek nezaplacení úhrady veřejnoprávní povahy, úhrady, jež je stanovena zákonem a jejímž účelem (v rozdílné míře) je zajišťování veřejných dober (statků) veřejnou mocí. Analogickým znakem druhým je srovnatelný účel prominutí penále v obou případech, jímž je odstranění tvrdosti v jednotlivých případech a za konkrétních okolností, jež nejsou v úplnosti obecně předvídatelné zákonem a jejichž posouzení je předmětem správního uvážení.

Ústavní soud tak dospěl k závěru, že *je-li u právního institutu prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení – na rozdíl od situace u právního institutu prominutí daně a jejího příslušenství – v případě ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, dána výslovná zákonná překážka soudního přezkumu, tak naznačená analogie – na rozdíl od postupu obsaženého v nálezu sp. zn. III. ÚS 2556/07 – nemůže vést pouze k ústavně konformní interpretaci relevantního jednoduchého práva, nýbrž nutně ústí v derogační závěr v důsledku*

rozporu ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s čl. 36 odst. 2 Listiny.

Ústavní soud uzavřel, 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.*

Ze shora uvedeného, tak je zřejmé, že je třeba přisvědčit kasační námitce stěžovatele, že usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2009, č. j. 12 Cad 5/2009 – 13, je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Dále pak je třeba uvést, že výše uvedený nález Ústavního soudu byl vyhlášen v částce 63, ročníku 2011, Sbírky zákonů České republiky pod č. 177, která byla publikována (rozeslána) dne 29. 6. 2011. Od tohoto data je tedy ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., zrušeno a nelze podle něj již postupovat. Nic tedy nebrání soudnímu přezkumu rozhodnutí žalované ze dne 19. 2. 2009, č. j. 42010/220-9015-26.1.2009-1437/9/OM/3.

Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené kasační stížností napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

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 prvé 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.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí pak Městský soud v Praze podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. června 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu