177

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 46/10 dne 31. května 2011 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická o návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.
Vymezení věci a rekapitulace návrhu

Ústavnímu soudu byl dne 8. listopadu 2010 doručen návrh Nejvyššího správního soudu (dále též jen „navrhovatel") na zrušení ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Navrhovatel tak učinil dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu"), a to poté, co v souvislosti se svojí rozhodovací činností v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky a § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále též jen „s. ř. s.") dospěl k závěru, že ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jehož má být při řešení věci sp. zn. 4 Ads 6/2010 použito, je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

V uvedené věci sp. zn. 4 Ads 6/2010 je Nejvyšším správním soudem rozhodováno o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. září 2009 č. j. 12 Cad 5/2009-13 o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení Praha-západ ze dne 19. února 2009 č. j. 42010/220-9015-26.1.2009-1437/9/OM/3 o nevyhovění žádosti o prominutí penále uloženého dle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Navrhovatel úvodem poukazuje na základní argument odmítacího usnesení Městského soudu v Praze, jímž byl poukaz na ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, vylučující soudní přezkum ve věcech prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení. V dalším rekapituluje pro posouzení věci relevantní ustanovení podústavního práva, a to § 104ch zákona č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, vyhlášku č. 161/1998 Sb., o promíjení penále správami sociálního zabezpečení, ve znění

vyhlášky č. 329/2007 Sb., § 70 písm. f) s. ř. s. a § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Navrhovatel upozorňuje na vývoj judikatury Ústavního soudu, kdy v judikatuře přijaté před účinností soudního řádu správního [usnesení sp. zn. I. ÚS 282/2000 ze dne 27. 9. 2000 (U 35/19 SbNU 311)] zaujal Ústavní soud zdrženlivé stanovisko k soudnímu přezkumu správního uvážení ve věcech prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení. Z pohledu ústavněprávního pak argumentuje aktuální judikaturou Ústavního soudu [nález sp. zn. III. ÚS 2556/07 ze dne 22. 7. 2009 (N 164/54 SbNU 93), usnesení sp. zn. III. ÚS 103/06 ze dne 23. 1. 2007 (ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu nepublikováno; dostupné na http://nalus.usoud.cz), usnesení sp. zn. IV. ÚS 2323/07 ze dne 13. 11. 2007 (U 11/47 SbNU 1047), usnesení sp. zn. IV. ÚS 1136/08 ze dne 17. 4. 2009 a usnesení sp. zn. I. ÚS 398/09 ze dne 17. 6. 2009 (ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu nepublikována; obě dostupná na http://nalus.usoud.cz)], v níž opakovaně vyjádřil nutnost soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí daně podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „daňový řád"). Nejvyšší správní soud má přitom za to, že postup správního orgánu při promíjení penále podle zákona č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a podle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 161/1998 Sb., o promíjení penále správami sociálního zabezpečení, ve znění vyhlášky č. 329/2007 Sb., se 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 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, přičemž prominutí penále, obdobně jako prominutí příslušenství daně, znamená odvrácení tohoto zásahu. Vyhovění žádosti o prominutí daně (jejího příslušenství), jakož i penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení, spočívá dle navrhovatele na správním uvážení správního orgánu, pročež 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.

Ze všech takto vyložených důvodů navrhuje Nejvyšší správní soud ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, pro rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny zrušit.

II.
Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníka řízení

Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh Poslanecké sněmovně. Ve svém vyjádření, doručeném Ústavnímu soudu dne 22. prosince 2010, předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Miroslava Němcová uvádí, že ustanovení § 104e bylo do zákona č. 582/1991 Sb. začleněno zákonem č. 590/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a některé další zákony, přičemž současné znění předmětného ustanovení bylo vloženo do zákona č. 582/1991 Sb. zákonem č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. Zákon č. 151/2002 Sb. byl Poslanecké sněmovně předložen vládou dne 1. října 2001 jako sněmovní tisk č. 1081. V důvodové zprávě vláda vyslovila přesvědčení, že navrhovaná úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. K napadenému ustanovení vláda v důvodové zprávě sdělila, že prominutí penále je opatřením, které může podle ustanovení § 104ch zákona č. 582/1991 Sb. učinit Ministerstvo práce a sociálních věci z důvodu odstranění tvrdosti zákona, a z téhož důvodu může penále prominout též Česká správa sociálního zabezpečení nebo okresní správa sociálního zabezpečení v rozsahu a za podmínek stanovených vyhláškou č. 161/1998 Sb., vydanou na základě zmocnění obsaženého v uvedeném zákonném ustanovení. Vyloučení soudního přezkumu zákonnosti tohoto rozhodnutí o prominutí penále vláda navrhla proto, že se jedná o řízení, které má svou věcnou podstatou mimořádný charakter, neboť jeho obsahem je realizace zmocnění správního orgánu překročit rámec obecně stanovené hmotněprávní úpravy a svým rozhodnutím zbavit někoho nutnosti plnění jemu zákonem daných povinností. Ke koncepci vyloučení soudního přezkumu vedla vládu právě mimořádnost tohoto typu řízení.

Předsedkyně Poslanecké sněmovny uvádí dále, že prvé čtení sněmovního tisku 1081 proběhlo 25. října 2001, ústavně právní výbor pak tisk projednal na své 97. schůzi dne 18. ledna 2002, přičemž doporučil Poslanecké sněmovně, aby návrh zákona přijala ve znění jeho komplexního pozměňovacího návrhu, jenž převzal dikci ustanovení § 104e ve znění předloženém vládou. Ve druhém čtení, které proběhlo ve dnech 30. ledna a 8. února 2002, nebyl k předmětnému ustanovení vznesen žádný pozměňovací návrh. Poslanecká sněmovna návrh zákona přijala ve třetím čtení dne 15. února 2002 poměrem 149 hlasů pro ze 159 přítomných poslanců. Vyjádření obsahuje i informaci o dalším průběhu legislativního procesu, dle níž Senát návrh zákona schválil dne 21. března 2002, prezident jej podepsal 26. března 2002 a premiér dne 2. dubna 2002; ve Sbírce zákonů byl zákon zveřejněn dne 17. dubna 2002 pod číslem 151/2002 Sb.

Závěrem se ve vyjádření konstatuje, že zákon č. 151/2002 Sb. byl přijat po řádně provedeném zákonodárném procesu, podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů, jakož i vyjadřuje stanovisko, že zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou České republiky a právním řádem, přičemž je na Ústavním soudu, aby v souladu s podaným návrhem Nejvyššího správního soudu posoudil ústavnost ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a vydal příslušné rozhodnutí.

Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh i Senátu Parlamentu České republiky. Úvodem svého vyjádření, doručeného Ústavnímu soudu dne 15. prosince 2010, jeho předseda Milan Štěch rekapituluje legislativní vývoj úpravy ustanovení § 104e zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Uvádí, že předmětné ustanovení bylo vtěleno do zákona č. 582/1991 Sb. při jeho první novelizaci provedené zákonem č. 590/1992 Sb., tedy ještě v době před ustavením Senátu. Uvedeným zákonem byla do části šesté, upravující řízení, vložena nová hlava čtvrtá (§ 104a až 104h) týkající se řízení ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. V ustanovení § 104e bylo stanoveno, že proti rozhodnutí ve věcech pojistného, které bylo vydáno v odvolacím řízení, lze podat opravný prostředek k soudu (s odkazem na § 244 a násl. občanského soudního řádu, jež zakotvovaly výluku, dle níž soudy nepřezkoumávaly rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok, nebo o žádostech o odstranění tvrdosti zákona). V dalším období – již po ustavení Senátu – bylo ustanovení § 104e předmětného zákona změněno v souvislosti s přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v němž bylo reagováno na to, že Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.) zrušil část pátou občanského soudního řádu. V soudním řádu správním bylo nově upraveno též soudní přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů, včetně úpravy, podle níž ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. Úprava obsažená v soudním řádu správním byla souběžně promítnuta do věcně souvisejících zákonných úprav, a to v rámci zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. Byla v něm obsažena i novelizace zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (část patnáctá), jež zakotvila i situace, kdy určitá rozhodnutí jsou ze soudního přezkumu vyloučena, přičemž jedním z těchto případů (čl. XV bod 8) bylo zakotvení nového znění ustanovení § 104e písm. b), podle kterého ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí o prominutí penále (§ 104ch). Vláda uvedenou koncepci vyloučení soudního přezkumu odůvodnila „mimořádností tohoto typu řízení".

Předseda Senátu ve svém vyjádření dále uvádí, že předmětný návrh zákona byl po schválení v Poslanecké sněmovně postoupen Senátu dne 25. února 2002. V Senátu byl pak jako senátní tisk č. 224 projednán ve výboru ústavně-právním a výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, přičemž oba doporučily Senátu návrh tohoto tzv. doprovodného zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát následně návrh zákona projednal na své 15. schůzi (3. funkční období) dne 21. března 2002. K návrhu zákona vystoupil zástupce předkladatele, jímž byl ministr spravedlnosti, a zpravodajka ústavně-právního výboru, která přednesla společnou zprávu obou již zmíněných výborů, přičemž ani v jednom z těchto vystoupení nebyla výslovně zmíněna problematika související s ustanovením § 104e písm. b) daného zákona. O návrhu, aby Senát projevil vůli ná-

vrhem zákona se nezabývat (s odůvodněním, že po schválení návrhu zákona o soudním řádu správním je nezbytné schválit i návrh tzv. doprovodného zákona), Senát rozhodl bezprostředně hlasováním č. 95, v němž z přítomných 43 senátorek a senátorů při kvoru 22 se pro návrh vyslovilo 38, proti 1, čímž projednávání návrhu zákona v Senátu skončilo.

Ve vyjádření se konstatuje, že při projednávání návrhu předmětného zákona ani v Senátu ani v předchozí fázi legislativního procesu nezazněl názor, že by dikce jeho ustanovení § 104e mohla či měla být považována za rozpornou s ústavními principy, protože tím může dojít k zásahu do základních práv a svobod, proti němuž by neexistovala ochrana ze strany moci soudní. V této souvislosti se v něm odkazuje i na judikaturu Ústavního soudu z roku 2000, dle níž je ústavně akceptovatelné vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů o žádostech na plnění, na které není nárok, nebo o odstranění tvrdosti zákona.

Závěrem předseda Senátu konstatuje, že je na Ústavním soudu, aby ústavnost návrhem napadeného ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, posoudil a aby ve věci rozhodl. Nadto se ve vyjádření poznamenává, že pokud by návrhu Nejvyššího správního soudu mělo být vyhověno, pak by bylo účelné zaujmout jednoznačný názor i k dalším případům, kdy jsou v příslušných zákonech určitá rozhodnutí správních orgánů vyloučena ze správního přezkumu (kupř. v úpravě obsažené v části patnácté, sedmnácté, osmnácté, devatenácté zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního), přičemž jde o případy rozhodnutí ve věcech týkajících se odstranění tvrdosti či plnění, na která není právní nárok.

III.
Upuštění od ústního jednání

Dle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. může Ústavní soud se souhlasem účastníků od ústního jednání upustit, nelze-li od něj očekávat další objasnění věci. Vzhledem k tomu, že jak navrhovatel ve svém návrhu ze dne 4. listopadu 2010, tak i účastníci řízení v přípise předsedkyně Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, doručeném Ústavnímu soudu dne 20. května 2011, a předsedy Senátu Parlamentu České republiky, doručeném Ústavnímu soudu dne 18. května 2011, vyjádřili svůj souhlas s upuštěním od ústního jednání, a dále vzhledem k tomu, že Ústavní soud má za to, že od jednání nelze očekávat další objasnění věci, bylo od něj v předmětné věci upuštěno.

IV.
Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

Návrh na zrušení ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, byl podán Nejvyšším správním soudem dle ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Jak bylo již uvedeno v naraci, ve věci sp. zn. 4 Ads 6/2010 je Nejvyšším správním soudem rozhodováno o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. září 2009 č. j. 12 Cad 5/2009-13 o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení Praha-západ ze dne 19. února 2009 č. j. 42010/220-9015-26.1.2009-1437/9/OM/3 o nevyhovění žádosti o prominutí penále uloženého dle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší správní soud poté, co v souvislosti se svojí rozhodovací činností v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky dospěl k závěru, že ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jehož má být při řešení věci sp. zn. 4 Ads 6/2010 použito, je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, kmenové řízení dle § 48

odst. 1 písm. a) s. ř. s. usnesením ze dne 21. září 2010 č. j. 4 Ads 6/2010-36 přerušil a Ústavnímu soudu předložil předmětný návrh na kontrolu norem.

Smyslem konkrétní kontroly norem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky je soudní kontrola ústavnosti zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož má být obecným soudem použito při projednání a rozhodnutí určité konkrétní věci. Tím je rovněž vymezen prostor obecného soudu pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, jenž je omezen toliko a výlučně na v dané věci relevantní hmotné a procesní právo. Procesní podmínkou aktivní legitimace obecného soudu dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je tudíž taková pozice zákona, příp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož zrušení je navrhováno, k předmětu kmenového řízení, jež zakládá pro posouzení věci ze strany obecného soudu rozhodovací důvody.

Jak vyplývá z popisu předmětného řízení u obecného soudu, lze na straně navrhovatele konstatovat naplnění podmínek jeho aktivní legitimace pro řízení o kontrole norem.

V.
Petit návrhu a dikce napadeného právního předpisu

Dle petitu návrhu se Nejvyšší správní soud domáhá, aby Ústavní soud nálezem „ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů," zrušil.

Dle ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí o „prominutí penále (§ 104ch)".

VI.
Ústavní konformita kompetence a legislativního procesu

Ústavní soud v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je v řízení o kontrole norem povinen posoudit, zda napadený zákon, jeho jednotlivé ustanovení, příp. jiný právní předpis nebo jeho jednotlivé ustanovení byly přijaty a vydány v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

Ze sněmovních tisků a těsnopiseckých zpráv, jakož i vyjádření předsedkyně Poslanecké sněmovny a předsedy Senátu Parlamentu České republiky bylo zjištěno, že Poslanecká sněmovna schválila návrh předmětného zákona, tj. zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, ve 3. čtení na své 46. schůzi dne 15. února 2002 v hlasování č. 596 usnesením č. 2106, kdy z přítomných 159 poslankyň a poslanců se pro jeho přijetí vyslovilo 149 poslankyň a poslanců. Dne 21. března 2002 návrh zákona projednalo na své 15. schůzi třetího funkčního období plénum Senátu a usnesením č. 327 Senát projevil vůli návrhem zákona se nezabývat. Předmětné usnesení bylo přijato v hlasování č. 95, v němž z přítomných 43 senátorek a senátorů při kvoru 22 se pro návrh vyslovilo 38, proti 1.

Předmětný zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl pod č. 151/2002 Sb. řádně vyhlášen v částce 61 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 17. dubna 2002, a dle čl. XXVII nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2003.

Vycházeje z uvedených skutečností, Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, byl přijat v souladu s ústavními kautelami týkajícími se kompetence a legislativního procesu.

VII.
Obsahový soulad napadeného zákonného ustanovení s ústavním pořádkem

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.“.

Ústavní soud v usneseních sp. zn. IV. ÚS 226/09 ze dne 23. 10. 2009, IV. ÚS 2323/07 ze dne 13. 11. 2007 (U 11/47 SbNU 1047), III. ÚS 103/06 ze dne 23. 1. 2007, IV. ÚS 1136/08 ze dne 17. 4. 2009, I. ÚS 398/09 ze dne 17. 6. 2009, III. ÚS 963/09 ze dne 14. 7. 2009 (usnesení jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) 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.

Předmětná judikatura vyústila v nález sp. zn. III. ÚS 2556/07 (viz výše), v němž Ústavní soud k ustanovení § 55a zákona č. 337/1992 Sb. (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 názo-

ru 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 poznamenává, že právní závěry plynoucí z dané judikatury plně dopadají i na současnou právní úpravu, obsaženou v § 259 a 260 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Základní pro posouzení předmětné věci je 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 přisvědčuje 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.

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 přitom v této souvislosti zdůrazňuje, 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.

K požadavku účastníka řízení na vyslovení jednoznačného názoru i k dalším případům vyloučení rozhodnutí správních orgánů ve věcech týkajících se odstranění tvrdosti či plnění, na která není právní nárok, ze správního přezkumu Ústavní soud konstatuje, že posouzení ústavní konformity každé takové zákonné úpravy nutně vyžaduje konkrétní přezkum naplnění podmínek analogického uplatnění právních závěrů plynoucích z relevantní judikatury Ústavního soudu, zejména pak z nálezu sp. zn. III. ÚS 2556/07.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.