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, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 10. 2008, č. j. 22009/220-9010-27.10.2008/396/08/IZ-nám., o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2010, č. j. 12 Cad 29/2008 – 67,

**takto:**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2010, č. j. 12 Cad 29/2008 – 67, **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 ze dne 30. 10. 2008, č. j. 22009/220-9010-27.10.2008/396/08/IZ-nám. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla námitky žalobce proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 7. 2008, č. j. 22009/220-9010-17.7.2008/396/08/IZ-odklad, jímž nebyl povolen odklad *„výkonu rozhodnutí zahájeného výzvou č. j. 22009/220/9010-16.6.2008/396/08/DŠ ze dne 16. 6. 2008 k vymožení vykonatelného nedoplatku“*.

Současně žalobce navrhl vydání předběžného opatření, jímž by Městský soud v Praze uložil žalované, aby do pravomocného rozhodnutí o žalobním návrhu odložila *„výkon rozhodnutí zahájeného výzvou č. j. 22009/220/9010-16.6.2008/396/08/DŠ ze dne 16. 6. 2008 k vymožení vykonatelného nedoplatku“*.

Usnesením ze dne 15. 1. 2009, č. j. 12 Cad 29/2008 – 23, Městský soud v Praze návrh na vydání předběžného opatření zamítl, neboť dospěl k závěru, že tvrzení žalobce obsažená v návrhu na zahájení řízení, jimiž zdůvodňoval nutnost zatímní úpravy poměrů účastníků vydáním předběžného opatření jsou nedostatečné k tomu, aby soud mohl o vydání předběžného opatření rozhodnout.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 26. 8. 2009, č. j. 4 Ads 110/2009 – 99, odmítl pro nepřípustnost. Poukázal na důvody nepřípustnosti kasační stížnosti uvedené v § 104 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen „s. ř. s.“), mezi něž podle odst. 3 písm. c) tohoto ustanovení patří kasační stížnost, směřující proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné. Zdůraznil, že rozhodnutí o předběžném opatření je nepochybně rozhodnutím, které má sloužit k prozatímní (tj. k přechodné) úpravě poměrů účastníků (§ 38 odst. 1 s. ř. s.), a to do doby, než se změní poměry, nebo než bude pravomocně rozhodnuto o věci samé. Rozhodnutí o předběžném opatření je tudíž rozhodnutím dočasným, neboť takové opatření má pouze omezené trvání. Nebylo-li zrušeno soudem, zaniká posléze *ex lege*. Dočasnou povahu má i rozhodnutí, jímž v případě stěžovatele byl návrh na vydání předběžného opatření zamítnut. Toto zamítavé rozhodnutí totiž nijak nepředjímá postup soudu při rozhodování o věci samé a má rovněž jen omezené trvání. Nejvyššímu správnímu soudu přitom s ohledem na nepřípustnost kasační stížnosti proti takovému rozhodnutí nepříslušelo hodnotit věcnou správnost usnesení městského soudu o zamítnutí žádosti na vydání předběžného opatření.

Městský soud v Praze poté vydal dne 11. 2. 2010, pod č. j. 12 Cad 29/2008 – 67, usnesení, jímž žalobu podanou u Městského soudu v Praze dne 3. 12. 2008 proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 10. 2008, č. j. 22009/220 – 9010 – 27.10.2008/396/08/IZ-nám., odmítl, když dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalované je rozhodnutím procesního charakteru, jímž se toliko upravuje vedení řízení před správním orgánem a jako takové je toto rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučeno podle ustanovení § 70 písm. c) s. ř. s. Nejedná se rovněž o rozhodnutí vyhovující požadavkům § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení se totiž může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále rozhodnutí). V daném případě se však o takové rozhodnutí nejedená a žaloba je tudíž nepřípustná podle § 68 písm. e) s. ř. s. Městský soud dovodil, že je zde dán důvod pro odmítnutí žaloby podle ustanovení ů 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel však kasační stížnost, v níž namítal nezákonný a protiústavní postup soudu, pokud v dané věci žalobu odmítl. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti a napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil. Kasační stížnost stěžovatel odůvodnil až k opakovaným výzvám soudu, a to podáním ze dne 23. 12. 2010. Uvedl, že se odvolává na článek 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. V případě úkonu správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení před tímto orgánem, podává zákon jen obecné vymezení. Soud musí proto v každém konkrétním případě zkoumat, zda příslušný úkon ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny spadá do této kategorie. Jedním z kritérií pro posuzování této otázky podle stěžovatele je, zda se jedná o úkon, který nemůže mít vliv na rozhodnutí ve věci samé a zda nemůže - zásahem do práv účastníků - přivodit vážnější újmu na jejich právech. Stěžovatel namítá, že rozhodnutí správního orgánu o nevyhovění žádosti účastníka řízení o odklad výkonu rozhodnutí k vymožení vykonatelného nedoplatku, není úkonem správního orgánu, jímž se toliko upravuje vedení řízení před tímto orgánem. Je rozhodnutím zakládajícím právní účinky možnosti bezprostředního provedení výkonu rozhodnutí. Provedení výkonu rozhodnutí je nepochybně způsobilé přivodit vážnější újmu na právech účastníka. Žalobce se přiklání k názoru, že platnou zákonnou úpravu, na kterou se usnesení soudu odvolává lze v souladu s ustanovením čl. 4 odst. 4 Listiny aplikovat zrušením usnesení a projednáním jeho žalobního návrhu. Pokud by soud byl názoru, že zákonnou úpravu aplikovat v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny nelze, je na místě postup soudu podle čl. 95 Ústavy

předložením věci Ústavnímu soudu. Žalobce proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2010, č. j. 12 Cad 29/2008 – 67, přezkoumal a v plném rozsahu zrušil.

Žalovaná v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se s obsahem napadeného usnesení Městského soudu v Praze plně ztotožňuje.

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 shledal důvodnou.

Stěžovatel v kasační stížnosti nepodřazuje své stížnostní námitky pod některý z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) až e) s. ř. s., nicméně při přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby přichází podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu v úvahu toliko důvod uvedený pod písm. e) citovaného ustanovení. Lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle něhož *„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 tedy mohl v tomto řízení posoudit pouze splnění zákonných podmínek pro odmítnutí žaloby Městským soudem v Praze.

Z obsahu spisu správního a soudního byly Nejvyšším správním soudem zjištěny tyto skutečnosti rozhodné pro posouzení věci:

Žalovaná Okresní správa sociálního zabezpečení Praha – západ vydala dne 6. 2. 2008 pod č. j. 148/08 výkaz nedoplatků, jímž podle ustanovení § 104g odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., v platném znění, předepsala stěžovateli k úhradě dlužné částky podle stavu účtu jeho organizace, který je veden u této OSSZ ke dni 31. 1. 2008, částku 68 187 Kč s tím, že stanovení dlužného pojistného a penále ve výkazu nedoplatků je provedeno ve smyslu § 9, § 10, § 20 a § 22a zákona č. 589/1992 Sb., v platném znění, přičemž výkaz nedoplatků je vykonatelný dnem vyhotovení a na jeho vydání se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Stěžovatel podal proti výkazu nedoplatků žalované ze dne 6. 2. 2008 námitky ze dne 1. 6. 2008, jimiž výkaz nedoplatků napadl v plném rozsahu a domáhal se jeho zrušení. Namítal, že vzhledem k absolvované pooperační léčbě v zahraničí doplní námitky po ukončení léčby a návratu do České republiky. Potvrzení o pooperační léčbě v zahraničí k námitkám přiložil.

Žalovaná rozhodnutím, č. j. 22009/200-9010/9.6.2008/17069/1/IZ-nám., ze dne 13. 6. 2008, jakožto orgán příslušný k rozhodování podle § 6 odst. 4 písm. a) bodu 7 zákona č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, rozhodla ve věci námitek malé organizace – JUDr. Z. A., T. 203, tak, že tyto námitky zamítla a výkaz nedoplatků potvrdila. Konstatovala, že byl vystaven v souladu s platnými právními předpisy a částka jím vyčíslená odpovídá skutečnému dluhu plátce pojistného na pojistném a penále ke dni vystavení. Stěžovatel byl poučen, že proti tomuto rozhodnutí lze podat ve lhůtě do 15 kalendářních dnů ode dne doručení odvolání

k České správě sociálního zabezpečení, pracoviště Praha, regionální referát rozhodovací činnosti se sídlem Sokolovská 855/225, Praha 9.

Bez ohledu na tuto skutečnost vydala dne 16. 6. 2008 žalovaná OSSZ Praha západ se sídlem Sokolovská 855/225, Praha 9, výzvu k zaplacení nedoplatků v náhradní lhůtě podle § 73 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, s odůvodněním, že při kontrole plnění stěžovatelových povinností v evidenci příjmů bylo zjištěno, že ke dni 16. 6. 2008 z vykonatelného výkazu nedoplatků č. j. 148/08 ze dne 6. 2. 2008 na částku 68 187 Kč nezaplatil částku 68 187 Kč. Vyzývá se proto, aby uvedený splatný nedoplatek zaplatil v náhradní lhůtě do 8 dnů od doručení této výzvy. Byl poučen, že nevyhoví-li této výzvě a uvedený splatný nedoplatek nezaplatí ve stanovené náhradní lhůtě, může být tento nedoplatek bez dalšího vymáhán exekucí dle § 73 zákona č. 337/1992 Sb., v platném znění. I tato výzva obsahovala poučení o možnosti podání odvolání k České správě sociálního zabezpečení, pracoviště Praha, regionální referát rozhodovacích činností, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení výzvy. Stěžovatel byl poučen, že odvolání nemá odkladný účinek.

Podáním ze dne 30. 6. 2008, nadepsaným jako sdělení k rozhodnutí ze dne 13. 6. 2008 o námitkách – odvolání, sdělil stěžovatel žalované, že účinky rozhodnutí z uvedeného dne nenastaly, neboť rozhodnutí o námitkách bylo doručeno do jeho advokátní kanceláře v Praze v době, kdy se v České republice z vážných zdravotních důvodů nezdržoval. Přesto z opatrnosti podal tímto proti zmíněnému rozhodnutí odvolání s tím, že je doplní po seznámení s odůvodněním tohoto rozhodnutí. Navrhoval, aby odvolací orgán odvoláním napadené rozhodnutí přezkoumal a zrušil.

Česká správa sociálního zabezpečení, pracoviště Praha – regionální referát rozhodovací činnosti, příslušná k rozhodování podle ustanovení § 5 písm. a) bod 4 zákona č. 582/1991 Sb., k odvolání stěžovatele proti rozhodnutí žalované vydanému dne 13. 6. 2008, kterým byl potvrzen výkaz nedoplatků č. 148/08, rozhodla podle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tak, že odvolání zamítla a rozhodnutí žalované č. j. 22009/220-9010/9.6.2008/17069/1/IZ-nám, potvrdila. Odvolací orgán se neztotožnil s názorem uvedeným v odvolaní, že účinky doručení rozhodnutí nenastaly, neboť OSSZ doručila písemnosti v souladu s ustanovením § 19 odst. 3 správního řádu na požádání účastníka řízení na adresu pro doručování, kterou jí sdělil. Pokud je písemnost doručována podnikající fyzické osobě, jde o písemnost související s její podnikatelskou činností a tato se doručuje na adresu místa podnikání, postupuje se při doručování písemnosti obdobně podle § 21 citovaného zákona, upravujícího doručování právnickým osobám (§ 20 odst. 2 správního řádu). Jedná se zejména o ustanovení § 21 odst. 2, kdy písemnost určenou do vlastních rukou podnikající fyzické osoby je oprávněna převzít osoba, která byla pověřena písemnosti přijímat. V daném případě převzala písemnost oprávněná příjemkyně – paní I., převzetí stvrdila svým podpisem. I na podnikající fyzickou osobu se vztahuje ustanovení § 21 odst. 3 správního řádu, tedy, že podnikající fyzická osoba nemůže žádat o prominutí zmeškání úkonu s poukazem na to, že se na adrese místa jejího podnikání nezdržuje. Ostatně o tom, že jsou výše uvedené skutečnosti týkající se doručování plátci pojistného známy, svědčí i to, že způsob doručení nezpochybnil při podání námitek proti výkazu nedoplatků č. 148/08 ze dne 6. 2. 2008. Pro úplnost odvolací orgán uvedl, že do dne vydání rozhodnutí neobdržel zdůvodnění odvolání.

Stěžovatel zaslal žalované podání ze dne 11. 7. 2008, kterým sdělil, že výzva k zaplacení nedoplatku 68 187 Kč v náhradní lhůtě ze dne 16. 6. 2008, výše již uvedeného čísla jednacího, byla do jeho advokátní kanceláře opět doručena v době jeho léčebného pobytu v zahraničí, což doložil lékařským potvrzením. Požádal o prodloužení lhůty (posečkání) k zaplacení nedoplatku. Žalovaná vyhodnotila stěžovatelovu žádost jako návrh na odklad výkonu rozhodnutí

(exekuce) a rozhodnutím ze dne 22. 7. 2008, výše již uvedeného jednacího čísla, rozhodla podle § 73 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb. o odkladu výkonu rozhodnutí zahájeného výzvou ze dne 16. 6. 2008, vydanou podle § 73 odst. 1 citovaného zákona, tak, že uvedené žádosti nevyhověla a odklad výkonu rozhodnutí nepovolila. Poukázala na ustanovení § 73 odst. 9 citovaného zákona, podle něhož může být výkon rozhodnutí odložen pouze z důvodů v tomto ustanovení uvedených. Důvod použitý stěžovatelem v žádosti je jiný (léčebný pobyt JUDr. Z. A. v zahraničí s předpokládaným trváním do září 2008), a proto nemohlo být žádosti vyhověno.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel (v souladu s poučením) dne 23. 10. 2008 námitky, v nichž uvedl, že rozhodnutí napadá v plném rozsahu a navrhuje jeho přezkoumání a zrušení. Poukázal na skutečnost, že se podrobil operačnímu zákroku v zahraničí s předpokládanou rekonvalescencí do konce měsíce října 2008, což doložil do českého jazyka přeloženým potvrzením odborného lékaře pro ortopedickou chirurgii z Binningenu, Švýcarsko, v němž je uvedeno, že JUDr. Z. A. je v jeho péči od března 2008 a s ohledem na výsledek posledních prohlídek je indikován další operační zákrok, přičemž v závislosti na průběhu by měla být pooperační terapie ukončena koncem měsíce října 2008.

O stěžovatelových námitkách rozhodla žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 30. 10. 2008, č. j.: 22009/220-9010-27-10.2008/396/08/IZ-nám. tak, že této námitce nevyhověla. V odůvodnění uvedla, že posoudila námitku i původní žádost o odklad výkonu rozhodnutí. Námitku označila za neodůvodněnou. V žádosti o odklad byl jako důvod uveden léčebný pobyt v zahraničí. Zdůraznila, že důvody, pro které může být výkon rozhodnutí odložen, uvádí § 73 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení postupovala OSSZ Praha – západ při svém rozhodování.

V žalobě stěžovatel namítal nezákonnost postupu žalované při vydání rozhodnutí ze dne 30. 10. 2008. Zejména zdůrazňoval, že v rámci práva na „jinou právní ochranu“ podle čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod má podle čl. 38 odst. 2 téže Listiny každý právo, aby jeho věc byla projednána tak, aby se mohl řízení před správním orgánem řádně účastnit a vyjádřit. Podmínkou realizace tohoto práva je doručení rozhodnutí správního orgánu účastníkovi řízení. Pokud účastník řízení správnímu orgánu doloží, že se pro zdravotní překážku nezdržuje na adrese místa podnikání, kterou uvedl správnímu orgánu jako adresu pro doručování, což stěžovatel řádně doložil, pak z povahy věci vyplývá, že doručením na tuto adresu účinky doručení podle § 19 odst. 3 správního řádu nenastanou. Opačný závěr by byl i v rozporu s ústavním principem práva na jinou právní ochranu podle čl. 36 a násl. Listiny, navíc jeho léčebný pobyt dále trvá. Stěžovatel namítal, že postupem žalované bylo porušeno jeho právo uplatnit v řízení před žalovanou řádné opravné prostředky proti jejím rozhodnutím, respektive rozhodnutí podřízeného orgánu, a je proto na místě, aby se žalobce v souladu s čl. 36 a násl. Listiny a podle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, domáhal proti napadenému rozhodnutí žalované ze dne 30. 10. 2008 soudní ochrany. Navrhoval, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno.

Nejvyšší správní soud předesílá, že ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Současně však uvedené ustanovení připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena. Jedná se o kompetenční výluku uvedenou v ustanovení § 70 s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny mimo jiné úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a dále úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Žaloba napadající rozhodnutí, které spadá pod kompetenční

výluku je nepřípustná podle § 68 písm e) s. ř. s. a soud jí odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Pokud jde o samotnou podstatu souzené věci, tedy důvod odmítnutí žaloby Městským soudem v Praze, a zároveň důvod tvrzeného odmítnutí soudní ochrany, je nutno se zabývat povahou předmětného rozhodnutí o zamítnutí návrhu na odklad výkonu rozhodnutí, zahájeného výzvou vydanou podle § 73 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění, k vymožení vykonatelného nedoplatku z výkazu nedoplatků.

Řízení ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti je upraveno v části šesté hlavě čtvrté zákona č. 582/1991 Sb. (§ 104a až 104i). Podle § 104g odst. 1 a 2 citovaného zákona může okresní správa sociálního zabezpečení dlužné částky na pojistném a penále předepsat k úhradě též výkazem nedoplatků. Ten je vykonatelný dnem vyhotovení a doručuje se stejným způsobem jako platební výměr. Podle třetího odstavce téhož ustanovení lze okresní správě sociálního zabezpečení, která výkaz nedoplatků vydala, podat do 8 dnů doručení písemné námitky, pokud zaměstnavatel nesouhlasí s existencí dluhu na pojistném a penále nebo s jeho výší. Námitky nemají odkladný účinek. Na základě námitek okresní správa sociálního zabezpečení do 30 dnů od jejich doručení vydá rozhodnutí, kterým výkaz nedoplatků buď potvrdí, byla-li výše stanovena správně, nebo zruší. Pokud okresní správa sociálního zabezpečení nerozhodne o námitkách ve lhůtě uvedené ve větě první, pozbývá výkaz nedoplatků platnost. Na řízení o vydání výkazu nedoplatků se nevztahuje správní řád (§ 104g odst. 4 a 5 zákona č. 582/1991 Sb.).

Podle § 104h téhož zákona, nadepsaného jako výkon rozhodnutí, jsou vykonatelná rozhodnutí ve věcech pojistného a vykonatelné výkazy nedoplatků titulem pro soudní nebo správní výkon rozhodnutí. Správní výkon rozhodnutí ve věcech pojistného provádí ten orgán, který rozhodnutí vydal v prvním stupni; to platí obdobně pro výkazy nedoplatků.

Jelikož na řízení o vydání výkazu nedoplatků, včetně výkonu rozhodnutí, se nevztahuje správní řád, postupovala žalovaná (jakožto příslušný správní orgán) v souladu s právní úpravou, pokud na toto řízení, počínaje výzvou k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě, aplikovala zákon č. 337/1992 Sb. (daňový řád), konkrétně ustanovení § 73 o vymáhání daňových nedoplatků.

Ustanovení § 73 odst. 9 daňového řádu umožňuje správci daně odložit za určitých okolností již nařízenou daňovou exekuci. Podle tohoto ustanovení může být výkon rozhodnutí odložen, žádá-li daňový dlužník nebo ručitel o splátky, o posečkání daně nebo o prominutí daňového nedoplatku, a i bez žádosti, šetří-li se skutečnosti rozhodné pro částečné nebo úplné zrušení výkonu rozhodnutí. Bude-li povolen odklad, již provedené úkony zůstanou zachovány.

Podle § 73 odst. 7 daňového řádu se pro výkon daňové exekuce použije přiměřeně občanského soudního řádu. Protože daňový řád v § 73 odst. 9 neobsahuje kritéria pro posouzení důvodů, pro něž může být výkon rozhodnutí k žádosti daňového dlužníka odložen, žádá-li o splátky, o posečkání daně nebo prominutí daňového nedoplatku, je nutno podle názoru Nejvyššího správního soudu v tomto směru přiměřeně použít právě ustanovení § 266 odst. 1 o. s. ř. o odložení provedení výkonu rozhodnutí. Podle něho může soud na návrh odložit provedení výkonu rozhodnutí, jestliže se povinný bez své viny ocitl přechodně v takovém postavení, že by neprodlený výkon rozhodnutí mohl mít pro něho nebo pro příslušníky jeho rodiny zvláště nepříznivé následky a oprávněný by nebyl odkladem výkonu rozhodnutí vážně poškozen.

Účelem odkladu provedení exekuce je tudíž předcházet nepříznivým a později již mnohdy neodčinitelným následkům neprodleného provedení exekuce. Poměry povinného budou tedy důvodem odložení exekuce, jestliže se bez své viny ocitl v nepříznivém postavení. Tak tomu bude tehdy, kdy mu nelze vytknout zavinění na tom, v jakém postavení se po vydání exekučního titulu ocitl; tedy jestliže se povinný v tomto postavení ocitl, ačkoliv zachoval potřebnou míru pečlivosti, kterou po něm lze požadovat. Nepříznivé postavení musí mít současně přechodnou povahu, tj. lze o něm předpokládat, že pomine a v pozdější době již nebude nic bránit provedení exekuce. Nepříznivé postavení povinného je důvodem odkladu provedení exekuce dále jen tehdy, jestliže neprodleným nuceným splněním povinnosti nastaly pro něj nebo příslušníky jeho rodiny zvláště nepříznivé následky ve srovnání se situací, kdy by se v přechodně nepříznivém postavení neocitl; odkladem provedení exekuce nesmí být přitom vážně poškozen oprávněný. Znamená to tedy, že rozhodující orgán musí v každém jednotlivém případě srovnat následky hrozící povinnému s újmou, kterou by odkladem utrpěl oprávněný. Provedení exekuce lze odložit jen tehdy, jestliže je možné s ohledem na všechny okolnosti případu po oprávněném požadovat, aby se splněním povinnosti bylo ještě vyčkáno.

Z uvedeného je patrno, že i v řízení, kde správní orgán rozhoduje o návrhu na odklad výkonu rozhodnutí podle § 73 odst. 9 daňového řádu, k vymožení vykonatelného nedoplatku z výkazu nedoplatků pojistného a penále, je při úvaze o možnosti odložení výkonu rozhodnutí tento správní orgán výše uvedenými kritérii přiměřeně vázán. Předmětem řízení před ním je tedy posouzení skutečností jiných, než které vedly k předepsání pojistného výkazem nedoplatků k úhradě dlužného pojistného. Současně jsou pro toto řízení stanoveny podmínky, za nichž lze návrhu vyhovět či jej naopak zamítnout, a nejedná se tudíž o dobrodiní rozhodujícího orgánu, které by spočívalo jen na jeho volné úvaze, jež by nebyla nikterak limitována. Takové rozhodnutí pak není tím, za nějž je pokládal v projednávané věci Městský soud v Praze, tedy rozhodnutím, jímž se toliko upravuje vedení řízení, a které by bylo ze soudního přezkoumání vyloučeno podle § 70 písm. c) s. ř. s. Rozhodnutí, jimiž se toliko upravuje vedení řízení se podle konstantní judikatury jak civilních tak správních soudů týkají zpravidla takových otázek, které v zájmu hospodárného vedení řízení vyžadují rychlého řešení, aniž by odepření možnosti opravného prostředku mohlo být na újmu práv účastníka řízení, respektive třetích osob. Soud není těmito usneseními ani sám vázán a může je změnit, přestože osoba k tomu oprávněná k takové změně nedala podnět. Příkladmo lze uvést usnesení o spojení věcí ke společnému řízení, o prodloužení lhůty, usnesení, kterým se zamítá návrh na provedení důkazů, o ustanovení znalce, o přiznání osvobození od soudních poplatků či o odročení jednání za účelem vyhlášení rozsudku apod.

Takového charakteru nepochybně není rozhodnutí správního orgánu (i odvolacího), jímž bylo rozhodováno o návrhu na odklad výkonu rozhodnutí, kde je povinností rozhodujícího orgánu zvažovat skutečnosti svědčící pro povolení odkladu (srovnávat následky hrozící povinnému s újmou, kterou by odkladem utrpěl oprávněný). Takovému rozhodnutí v žádném případě nechybí právní obsah, předpokládaný ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s. Je tedy nutno uzavřít, že nejde o rozhodnutí upravující toliko vedení řízení, a městský soud tudíž nepostupoval správně, pokud usoudil, že napadené rozhodnutí žalované je z tohoto důvodu ze soudního přezkumu vyloučeno.

Jak již bylo v předchozím odstavci naznačeno, jsou uvedené skutečnosti a úvahy rovněž použitelné i pro závěr, že takovýto úkon správního orgánu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a není zde tedy dána kompetenční výluka jeho přezkumu ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., jak se rovněž nesprávně domnívá městský soud. Žalobní legitimace dle citovaného ustanovení je dána existencí úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti; tyto úkony jsou označovány legislativní zkratkou jako „rozhodnutí“.

Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že rozhodnutí o povolení či nepovolení odkladu výkonu rozhodnutí, v němž na základě zjištění skutečností uvedených v § 266 o. s. ř. vyhodnotí správní orgán oprávněnost takového návrhu, je nepochybně rozhodnutím, jímž se zasahuje do práv dlužníka, zejména za situace, kdy by se bez své viny ocitl přechodně v postavení, že neprodlený výkon rozhodnutí by mohl mít pro něho následky, na něž pamatuje toto ustanovení. Nechybí mu tedy právní obsah, předpokládaný pro možné přezkoumání soudem.

K tomu je třeba konstatovat, že nutnost soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech daňové exekuce, a tím i výkonu rozhodnutí k vymáhání nedoplatku pojistného a penále (analogické povaze obou těchto institutů přisvědčil i Ústavní soud) akceptoval Ústavní soud např. v nálezu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 358/99. Lze tedy konstatovat, že nutnost soudního přezkumu ve věcech daňové exekuce je dána již ústavními kautelami, vyplývajícími zejména z čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Podle závěrů Ústavního soudu přitom již z povahy věci je zřejmé, že provedením daňové exekuce za situace, kdy se dlužník nachází v nezaviněném nepříznivém postavení, může dojít přinejmenším k zásahu do jeho vlastnického práva podle čl. 11 Listiny. Uzavřel, že za daných okolností soudní přezkum takových rozhodnutí vyloučen být nemůže.

Další argumentační důvod plyne ze srovnání exekučního řízení vedeného v civilním a daňovém řízení, jak na to bylo upozorněno výše. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 – 54, k této otázce mimo jiné uvedl: *„Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích. V daném případě občanský soudní řád v části šesté (§ 251 a násl.) velmi podrobně upravuje výkon rozhodnutí, přičemž z této úpravy vyplývá, že rozhodování o výkonu rozhodnutí je zásadně dvojinstanční a že projednání odvolání a rozhodnutí o něm se řídí pravidly tzv. pro úplné apelace (viz. Bureš/Drápal/Krčmář/Mazanec: občanský soudní řád – komentář, II. díl, strana 1172)“.* I když jde o právní úpravu předcházející vydání soudního řádu správního, uvedenou zásadu lze vztáhnout i na současný právní stav. Nejvyšší správní soud, při respektování všech výše uvedených zásad dospívá k závěru, že rozhodnutí o odkladu výkonu rozhodnutí podle § 73 odst. 9 daňového řádu, navazujícího na ustanovení § 104h zákona č. 582/1991 Sb., je rozhodnutím, které lze napadnout žalobou ve správním soudnictví, neboť se jedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Pro úplnost ještě nutno dodat, že na tomto závěru nic nemění skutečnost o dočasné povaze výroku o odkladu výkonu rozhodnutí, neboť ani ten není soudnímu přezkumu na překážku. Mezi kompetenčními výlukami nejsou rozhodnutí dočasné povahy uvedena [na rozdíl od důvodů nepřípustnosti kasační stížnosti proti dočasným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví – viz § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.]. Ostatně by ani nebylo věcného důvodu rozhodnutí dočasné povahy ze soudního přezkumu vyloučit, neboť i taková správní rozhodnutí, která působí toliko dočasně, mohou velmi závažně zasáhnout do práv či povinností jednotlivce, a to s dlouhotrvajícími nebo trvalými důsledky, takže je z věcných hledisek vhodné zajistit soudní přezkum jejich zákonnosti. Konečně pak ještě nutno dodat, že u těchto rozhodnutí není dána ani kompetenční výluka jejich přezkumu podle § 70 písm. f) s. ř. s., neboť jejich přezkoumání zvláštní zákon nevylučuje. V této souvislosti nutno upozornit, že podle § 104e zákona č. 582/1991 Sb. o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, byla ze soudního přezkumu tímto zvláštním zákonem vyloučena rozhodnutí o a) povolení nebo nepovolení splátek pojistného a penále, b) prominutí penále (§ 104ch). K návrhu čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu bylo nálezem Ústavního soudu, vydaným dne 31. 5. 2011 pod sp. zn. Pl. ÚS 46/10, zrušeno ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., s odůvodněním, 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 (o analogii těchto institutů byla již výše zmínka) – v případě ustanovení § 104e písm. b) citovaného zákona dána výslovná zákonná překážka soudního přezkumu, tak naznačená analogie 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 zdůraznil, že předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí penále na zaplacení pojistného na sociální zabezpečení není meritum věci; je jím toliko dodržení mezí správního uvážení, 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.

Nejvyšší správní soud je názoru, že naposledy vyslovená zásada platí nepochybně rovněž pro soudní přezkum rozhodnutí, které bylo napadeno v projednávané věci, neboť i zde rozhoduje správní orgán o povolení odkladu výkonu rozhodnutí podle výše již zmíněných zákonných kriterií za dodržení mezí správního uvážení. Proto nemůže být ze soudního přezkumu vyloučeno.

Protože napadené usnesení Městského soudu v Praze je založeno na právním závěru opačném, tzv. na závěru, že se v projednávané věci jednalo o rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučené, jde o usnesení nezákonné, které Nejvyšší správní soud pro naplnění kasačního důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) musel zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Protože Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. května 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu