



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Marcely Rouskové a JUDr. Hany Pipkové v právní věci žalobce: **Ing. J. S.**, proti žalovanému: **Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky**, se sídlem v Praze 3, Orlická 2020/4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 12825/09/Be ze dne 20. 1. 2010,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky č. j. 12825/09/Be ze dne 20. 1. 2010 a platební výměr č. 2140902771 Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, Krajské pobočky pro Zlínský kraj, Územního pracoviště Uherské Hradiště ze dne 18. 11. 2009 s e z r u š u j í a v ě c s e v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2.000,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí Rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (dále jen „rozhodčí orgán“) uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzen platební výměr č. 2140902771 ze dne 18. 11. 2009, vydaný Všeobecnou zdravotní pojišťovnou České republiky, Krajskou pobočkou pro Zlínský kraj, Územním pracovištěm Uherské Hradiště (dále jen „správní orgán I. stupně“). Tímto platebním výměrem byla žalobci podle § 18 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na zdravotní pojištění, uložena povinnost zaplatit penále za období od 3. 10. 2000 ve výši 4.899.273 Kč z neuhrazeného pojistného, vyměřeného platebním výměrem č. 4144100840 ze dne 1. 7. 1998 (v právní moci dne 29. 7. 1998). Rozhodčí orgán odmítl argumenty žalobce, že právo vymáhat dlužné pojistné, k němuž

se předepsané penále vztahuje, bylo již promlčeno, a to s poukazem na řízení o výkon rozhodnutí prodejem movitých věcí, zahájené u Okresního soudu v Uherském Hradišti dne 20. 11. 1998, jež nebylo do dne vydání napadeného rozhodnutí skončeno. Po dobu tohoto řízení promlčecí lhůta podle názoru rozhodčího orgánu neběží, a penále bylo tedy předepsáno v souladu se zákonem.

Žalobce považoval napadené rozhodnutí za nezákonné, neboť správní orgán podle jeho názoru nerespektoval zásadu, že penále sleduje osud pojistného, a předepsal je, ačkoli právo vymáhat pojistné, z něhož penále vychází, již bylo promlčeno, přičemž zdůraznil, že běh promlčení lhůty je třeba posuzovat podle příslušných ustanovení zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku. Promlčecí lhůta byla poprvé stavena dne 20. 11. 1998 podáním návrhu na výkon rozhodnutí prodejem movitých věcí. Jelikož však bylo toto řízení usnesením Okresního soudu v Uherském Hradišti č. j. 1E 1543/98 - 34 ze dne 26. 1. 2010 zastaveno, tedy nebylo rozhodnuto ve věci samé, platí podle § 405 odst. 1 obchodního zákoníku, že promlčení lhůta nepřestala běžet; prodloužení promlčení doby podle § 405 odst. 2 téhož zákona se neuplatní kvůli prioritě objektivní desetileté promlčecí lhůty. Podruhé pak byla promlčecí doba stavena dne 28. 4. 1999 podáním návrhu na zřízení soudcovského zástavního práva.

Žalobce proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zopakoval argumenty obsažené v napadeném rozhodnutí a setrval na svém stanovisku, že penále bylo předepsáno v souladu se zákonem, neboť právo vymáhat dlužné pojistné, k němuž se předepsané penále vztahuje, dosud promlčeno nebylo. Nad rámec toho žalovaný uvedl, že vzhledem k chybějící úpravě promlčení v zákoně č. 592/1992 Sb. před 1. 1. 2008 je třeba obsah tohoto pojmu vykládat analogicky podle § 100 až 114 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), jakožto obecného právního předpisu upravujícího institut promlčení, a to i ohledně běhu promlčecí doby. Na podporu svého názoru žalovaný citoval rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 2219/2005 ze dne 20. 7. 2006, v němž Nejvyšší soud dospěl k závěru, že ust. § 112 věty druhé občanského zákoníku, podle nějž promlčecí doba neběží od podání návrhu na výkon rozhodnutí (jímž bylo pravomocně přiznáno právo) u soudu nebo u jiného příslušného orgánu po dobu tohoto řízení, se vztahuje i na běh promlčecí lhůty k vymáhání práva na pojistné a penále na všeobecné zdravotní pojištění.

Vzhledem uvedenému žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud v Praze nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně soud vycházející ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)]. Oba účastníci řízení souhlasili s tím, aby soud rozhodl bez nařízení jednání.

Městský soud v Praze (dále jen „soud“) posoudil věc následovně.

Žalobce spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí v tom, že penále mu bylo předepsáno i přes skutečnost, že právo vymáhat pojistné, z něhož se má penále platit, bylo již promlčeno.

Ze správního spisu a podání účastníků soudního řízení soud zjistil, že penále vyměřené platebním výměrem č. 2140902771 ze dne 18. 11. 2009 se vztahuje k pojistnému na zdravotní pojištění vyměřenému dne 1. 7. 1998 platebním výměrem č. 4144100840, jenž nabyt právní moci dne 29. 7. 1998. Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky podala dne 20. 11. 1998 k Okresnímu soudu v Uherském Hradišti návrh na výkon tohoto rozhodnutí prodejem movitých věcí; soud výkon rozhodnutí usnesením č. j. 1E 1543/98 ze dne 25. 11. 1998 nařídil a následně usnesením č. j. 1E 1543/98 - 35 ze dne 26. 1. 2010 pro bezvýslednost zastavil. Zároveň byl podán dne 28. 4. 1999 k témuž okresnímu soudu návrh na výkon rozhodnutí zřízením soudcovského zástavního práva, jemuž uvedený soud vyhověl usnesením, jež nabylo právní moci dne 4. 5. 1999.

Podle § 16 odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2007 „[p]rávo vymáhat pojistné se promlčuje ve lhůtě pěti let od právní moci platebního výměru, jímž bylo vyměřeno“. Podle § 19 téhož zákona „[p]okud jde o splatnost penále, způsob jeho placení, vymáhání, promlčení a vracení přeplatku na penále, postupuje se stejně jako u pojistného“. S účinností od 1. 1. 2008 byl § 16 odst. 2 doplněn o druhou větu: „Promlčecí doba neběží po dobu řízení u soudu.“

Shora uvedené skutkové okolnosti případu nejsou mezi účastníky sporné, stejně jako skutečnost, že promlčecí (resp. prekluzivní, srov. dále) lhůta k právu vymáhat pojistné počala běžet dne 29. 7. 1998, kdy nabyt právní moci platební výměr předepisující toto pojistné. Jinak je tomu však v otázce běhu a stavení uvedené lhůty. Žalovaný zastává stanovisko, že je na lhůtu podle § 16 odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2007, kvůli chybějící úpravě běhu a stavení promlčecí lhůty třeba aplikovat příslušná ustanovení občanského zákoníku, podle jehož § 112 promlčecí doba neběží od podání návrhu na výkon rozhodnutí (jímž bylo pravomocně přiznáno právo) u soudu nebo u jiného příslušného orgánu po dobu tohoto řízení, pokračuje-li v tomto řízení věřitel řádně, a že tudíž promlčecí lhůta v období od 20. 11. 1998 až do zastavení řízení o výkon rozhodnutí, k němuž došlo až po vydání platebního výměru předepisujícího penále, neběžela a nemohlo tedy dojít k promlčení práva vymáhat pojistné. Naproti tomu žalobce argumentuje tím, že na běh a stavení promlčecí lhůty je třeba aplikovat ustanovení obchodního zákoníku, podle jehož § 405 odst. 1 promlčecí lhůta nepřestala běžet, pokud nebylo v soudním řízení rozhodnuto ve věci samé, což v předmětném řízení o výkon rozhodnutí nebylo, neboť bylo zastaveno.

Povahou lhůt obsažených v § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 592/1992 Sb. se správní soudy v minulosti již opakovaně zabývaly a s ohledem na odlišnosti mezi obsahy pojmů právo a nárok v soukromém a veřejném právu dospěly k závěru, že se nejedná o lhůty promlčecí – jak napovídá litera těchto ustanovení –, nýbrž prekluzivní. Krajský soud v Ústí nad Labem již v rozsudku č. j. 15 Ca 201/2006 - 22 ze dne 12. 3. 2007, publikovaném pod č. 1240/2007 Sb. NSS, judikoval: „O promlčení (v soukromoprávním smyslu) se v předpisech veřejného práva jedná pouze tehdy, pokud takový předpis v rámci ustanovení pojednávajících o promlčení stanoví, že správní orgán přihlíží k promlčení jen k námitce účastníka řízení. Pokud takovéto ustanovení veřejnoprávní předpis neobsahuje, je tím *de facto* míněna prekluze, ke které správní orgán přihlíží z úřední povinnosti. Pětiletá lhůta k předepsání a vymáhání pojistného na zdravotní pojištění stanovená v § 16 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, je lhůtou prekluzivní, a nikoliv promlčecí.“ Tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud např. ve svých rozsudcích č. j. 3 Ads 29/2007 - 78 ze dne 12. 9. 2007, č. j. 3 Ads 24/2008 - 119 ze dne 6. 8. 2008, č. j. 6 Ads 160/2012 - 74 ze dne 30. 5. 2013. Nejvyšší správní soud proto v rozsudku sp. zn. 3 Ads 24/2008 nutně dospěl k závěru, že „[n]elze tedy souhlasit s názorem stěžovatele, že chybějící podrobnější právní úpravu institutu

promlčení práva předepsat pojistné a penále dle § 16 odst. 1 a § 19 zákona č. 592/1992 Sb. lze vykládat podle obecných zásad soukromoprávní úpravy institutu promlčení“. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dále výslovně odmítl opačný názor Nejvyššího soudu vyjádřený např. v usnesení sp. zn. 20 Cdo 2219/2005 ze dne 20. 7. 2006, kterého se dovolává žalovaný, a to s poukazem na své postavení vrcholného soudního orgánu v soustavě správních soudů.

Vzhledem k uvedenému soud konstatuje, že lhůta obsažená v § 16 odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb. je svou povahou lhůtou prekluzivní a její běh a stavení nelze vykládat pomocí obecné soukromoprávní úpravy promlčení, obsažené v občanském zákoníku, a tím spíše ne pomocí zvláštní soukromoprávní úpravy obsažené v obchodním zákoníku, jenž dopadal na toliko specifické soukromoprávní vztahy (srov. jeho §§ 1 odst. 1, 261 a 262), zatímco vztahy vyplývající z všeobecného zdravotního pojištění jsou veřejnoprávní povahy. Jelikož ustanovení § 16 odst. 2 věty druhé zákona č. 592/1992 Sb., podle kterého promlčecí doba neběží po dobu řízení u soudu, bylo do zákona vloženo až s účinností od 1. 1. 2008, na prekluzivní lhůtu běžící od 29. 7. 1998 se vztahovat nemůže a jinou obdobnou úpravu zákon neobsahoval. Tato lhůta tudíž běžela i po dobu řízení o návrhu na výkon rozhodnutí prodejem movitých věcí, zahájeného dne 20. 11. 1998, její poslední den připadl na 20. 11. 2003, a tímto dnem právo vymáhat vyměřené pojistné zaniklo.

Následně se soud musí zabývat otázkou, zda má prekluze práva vymáhat pojistné za následek nemožnost vyměřit penále, které se vztahuje k tomuto pojistnému, jak se domnívá žalobce.

Podle judikatury správních soudů v oblasti daňové je penále vždy příslušenstvím daně a sleduje tak její osud (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 1/2011 - 82 ze dne 28. 4. 2011). Tento závěr je přitom třeba vztáhnout rovněž na penále z pojistného na sociální zabezpečení či zdravotního pojištění, jež je svou povahou v podstatě shodné s daňovým penálem a úroky z prodlení podle daňového řádu; odvody tohoto pojistného jsou svou povahou ostatně daním velmi blízké. Cílem penále je jednak motivovat plátce pojistného k co nejrychlejší úhradě, ale také sankcionovat plátce v případě pozdního zaplacení. Penále zároveň slouží jako ekonomická náhrada za nedoplatky peněžních prostředků na pojistném, které musí veřejné rozpočty získávat z jiných zdrojů. Nejvyšší správní soud proto v rozsudku č. j. 3 Ads 23/2013 - 56 ze dne 30. 10. 2013 dovodil, že „*při ukládání penále v oblasti pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti přiměřeně platí principy uznávané i v jiných právních odvětvích – především v oblasti práva daňového. [...] Analogicky lze z toho dovodit, že penále je také příslušenstvím pojistného, případně záloh na pojistné, a sleduje jeho osud. Uvedená úvaha má oporu i v tzv. principu bezrozpornosti právního řádu, ke kterému rozšířený senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54 (publikován ve sbírce NSS pod č. 791/2006) uvedl: „Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“.*“ Konkrétně ve vztahu k penále zdravotního pojištění tento závěr zastává Městský soud v Praze již v rozsudku č. j. 5 Ca 202/2007 - 39 ze dne 12. 5. 2010.

Penále je tedy příslušenstvím pojistného, nikdy se nevyskytuje samostatně, nýbrž je vázáno na pojistné vyměřené a splatné; jinak řečeno: penále sleduje osud pojistného, jak namítl žalobce. Jestliže bylo právo vymáhat dlužné pojistné prekludováno, platí totéž i o právu vymáhat penále z tohoto pojistného. Z logiky věci pak vyplývá, že toto penále nelze za popsanych okolností ani předepsat (neboť by nemohlo být vymáháno).

Správní orgán I. stupně nesprávně posoudil otázky běhu a stavení lhůty k prekluzi práva vymáhat předepsané pojistné, a v důsledku toho předepsal penále za situace, kdy právo vymáhat pojistné, k němuž se předmětné penále vztahovalo, bylo již prekludováno. Správní orgán I. stupně tudíž postupoval v rozporu se zákonem a rozhodčí orgán tuto nezákonnost neodstranil. K prekluzi je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro nezákonnost a vzhledem k tomu, že vada spočívá v předepsání prekludovaného penále, zrušil podle odstavce 3 téhož ustanovení rovněž prvostupňové rozhodnutí, jež mu předcházelo, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají toliko ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2.000 Kč. Náhradu nákladů řízení v této výši je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í

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 v Brně, Moravské náměstí 6. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního 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.

V Praze dne 12. listopadu 2014

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová