



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašiny a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **K. K.**, zastoupený Mgr. Bohdanou Hejdukovou, advokátkou se sídlem Křižíkova 16, Praha 8, proti žalovanému: **Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky**, Orlická 4/2020, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2004, č.j. 2635/04/Št a č.j. 2636/04/Št, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2007, č.j. 12 Ca 13/2005 – 87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 2400 Kč na účet advokátky Mgr. Bohdany Hejdukové, a to do 3 dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný brojí včas podanou kasační stížností proti v záhlaví uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 13. 10. 2004, č. j. 2635/04/Št a č. j. 2636/04/Št, a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl podle ustanovení § 59 odst. 2 správního řádu [v celém textu míněn zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů – pozn. soudu] odvolání žalobce a potvrdil jím platební výměr Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR, Územní pracoviště Plzeň – město (dříve Okresní pojišťovna Plzeň - město), č. X ze dne 7. 4. 2004, kterým byla uložena žalobci povinnost zaplatit dlužné pojistné ve

výši 9368 Kč, a platební výměr č. 2140400434 ze dne 7. 4. 2004, kterým byla uložena žalobci povinnost zaplatit penále ve výši 37 015 Kč.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že podaná žaloba je důvodná, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud se zabýval námitkou žalobce, dle které mu byl uložena povinnost zaplatit dlužné pojistné a penále za měsíc říjen 1996 – červen 1999 po uplynutí promlčecí lhůty. Žalobce namítal, že případný nedoplatek vlastního pojistného a z něho odvíjející se penále za období od října 1996 do února 1999 je promlčen. V této souvislosti soud poznamenal, že přestože zákon o pojistném jakožto i ostatní veřejnoprávní předpisy sice používají termín „promlčení“, tak ve skutečnosti je tím až na ojedinělé výjimky míněno to, co v soukromém právu je prekluzí. Pojem promlčení ve veřejnoprávních předpisech je tedy obvykle synonymem pro soukromoprávní prekluzi. S odkazem na obsah správního spisu soud v rámci právního posouzení věci vyšel ze skutečnosti, že žalobce byl až výzvou ze dne 24. 2. 2004, doručenou žalobci dne 25. 2. 2004, seznámen s vyúčtováním pojistného za období od 18. 10. 1996 až 18. 2. 2004 a zároveň byl vyzván k jednání ohledně nedoplatku na pojistném a s tím související penále. Od tohoto data počala žalobci běžet ve smyslu ust. § 16 odst. 1 věty druhé zákona ČNR č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 592/1992 Sb.“) nová pětiletá „promlčecí“ doba. Soud uvážil, že nedoplatek vlastního pojistného za období od října 1996 do února 1999 je podle ustanovení § 16 zákona č. 592/1992 Sb. promlčen a pokud jde o promlčení penále, zde nezbylo soudu, než vzhledem k jeho akcesorické povaze rozhodnout ve prospěch žalobce.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu vymezeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle stěžovatele soud v dotčeném rozhodnutí vyslovil nesprávný právní názor na institut promlčení práva vyměřit a vymáhat dlužné pojistné na veřejné zdravotní pojištění, upravený v ust. § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 592/1992 Sb. Nesprávnost právního posouzení spatřuje stěžovatel v tom, že institut promlčení byl postaven na roveň soukromoprávní prekluzi, aniž by se zabýval blíže specifickou právní úpravou veřejného zdravotního pojištění a smyslem této úpravy. Na podporu svých názorů stěžovatel poukázal na některé rozhodnutí Nejvyššího soudu, jmenovitě usnesení ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1940/2004 a usnesení ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. 20 Cdo 2219/2205, z nichž podle stěžovatele vyplývá, že při absenci bližší úpravy promlčení v ust. § 16 zákona č. 592/1992 Sb. je třeba obsah tohoto pojmu vykládat analogicky podle § 100 až § 114 občanského zákoníku jakožto obecného předpisu upravujícího institut promlčení. Pokud tedy soud dovodil, že uplynutím pětileté promlčecí lhůty došlo k promlčení vymáhaného nároku bez ohledu na to, že tentýž nárok byl již dříve vymáhán jinými výkony rozhodnutí, a že ustanovení § 112 občanského zákoníku se na tento nárok nevztahuje, vymezil obsah tohoto pojmu způsobem, jenž se neliší od prekluze, ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb. však upravuje promlčení. Navíc stěžovatel zdůraznil, že i Ministerstvo zdravotnictví ČR jako příslušný odborný odvětvový orgán ve stanovisku ze dne 6. 11. 1997 vyslovilo názor, že při výkladu promlčení je třeba vycházet z obecné definice promlčení, stanovené v občanském zákoníku. Stěžovatel je přesvědčen, že zákonodárce neměl v úmyslu dát lhůtě na výběr pojistného propadný charakter. Stěžovatel upozornil i na obecnou právní úpravu zániku práva uplynutím prekluzivní lhůty dle § 583 občanského zákoníku, která předpokládá výslovné uvedení v zákoně pro její možnou aplikaci. V daném případě se

správní orgán námitkou promlčení nezabýval, neboť tato námitka byla vznesena až po právní moci rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel se dále domnívá, že ve věci přezkoumání platebního výměru na dlužné pojistné nemělo být znovu rozhodováno, neb o této věci bylo již Městským soudem v Praze pravomocně rozhodnuto usnesením ze dne 13. 9. 2005, sp. zn. 12 Ca 12/2005. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že se zcela ztotožňuje s napadeným rozhodnutím Městského soudu v Praze a považuje jej za správné. V daném případě je podle žalobce skutečně jednoznačné, že stěžovatel ode dne splatnosti až do dne 7. 4. 2004 neučinil žádný úkon, který by souvisel a směřoval k vymáhání stanoveného dluhu. Dříve vydané výměry se totiž týkaly zcela jiného období. Žalobce zcela oprávněně využil námitky promlčení, čímž dle jeho názoru právo na výměr pojistného uplynutím lhůty zaniklo. Dále žalobce uvedl, že již dříve dovodily správní soudy, že 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. Žalobce je proto rovněž tak názoru jako Městský soud v Praze, že lhůtu stanovenou v ustanovení § 16 zákona č. 592/1992 Sb. je nutno vykládat jako svou povahou lhůtu prekluzivní.

Kasační stížnost je podle ust. § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížními důvody. Neshledal přitom vady podle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Jelikož předmětem sporu je v daném případě právní otázka a skutkový stav, tak jak byl popsán Městským soudem v Praze, nebyl účastníky zpochybněn, vycházel z něj Nejvyšší správní soud sám i v řízení o kasační stížnosti.

O jednotlivých stížních námitkách uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Předně se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá obecně buď v tom, že správně zjištěný skutkový stav je subsumován pod nesprávnou právní normu nebo je sice vybrána správná právní norma, ale následně je nesprávně vyložena či aplikována.

Stěžovatel spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí Městského soudu v Praze v tom, že soud vyslovil nesprávný právní názor na institut promlčení práva předepsat a vymáhat dlužné pojistné na veřejné zdravotní pojištění, upravený v ust. § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 592/1992 Sb., konkrétně nesouhlasí se závěrem soudu, jenž institut promlčení ve veřejnoprávních předpisech staví na roveň prekluzi v soukromoprávním smyslu. Pro závěr o důvodnosti stěžovatelem uplatněného stížního bodu je tak zásadní posouzení právní otázky, zda úpravu 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, obsažené v občanském zákoníku.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poukázat zejména na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 3. 2007, č. j. 15 Ca 201/2006 – 22, publikovaný pod č. 1240/2007 NSS, v němž tento soud zaujal jednoznačné stanovisko k otázce povahy institutu promlčení pojistného na veřejné zdravotní pojištění dle § 16 zákona č. 592/1992 Sb. V uvedeném rozhodnutí krajský soud 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 přiblíží k promlčení jen k námitce účastníka řízení. Pokud takovéto ustanovení veřejnoprávní předpis neobsahuje, je tím de facto míněna prekluze, ke které správní orgán přiblíží 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. Pojistné na zdravotní pojištění je tak nutno ve lhůtě pěti let ode dne splatnosti předepsat pravomocně; nestačí tedy, aby v této lhůtě bylo vydáno nepravomocné rozhodnutí o předepsání pojistného.“*

Z úvah a právních závěrů v citovaném rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem vyjádřených, vycházel i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 9. 2007, č. j. 3 Ads 29/2007 – 78, www.nssoud.cz, kde se zdejší soud zabýval problematikou povahy promlčecí lhůty u pojistného na veřejné zdravotní pojištění z hlediska promlčení nároku na vrácení přeplatku podle § 14 zákona č. 592/1992 Sb. V dané věci vyslovil Nejvyšší správní soud právní názor, že *„lhůtu stanovenou § 14 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, podle níž se nárok na vrácení přeplatku na pojistném promlčuje za pět let od uplynutí kalendářního roku, v němž vznikl, je nutno vykládat jako svou povahou prekluzivní, tzn. tak, že nárok na vrácení přeplatku uplynutím uvedené lhůty zaniká“*. Východiskem této úvahy byla skutečnost, že platí-li shora uvedený postup podle § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 592/1992 Sb. ve vztahu k právu Všeobecné zdravotní pojišťovny předepsat plátcí pojistného k úhradě dlužné pojistné, tím spíše musí tento výklad platit v situaci opačné, tj. v případě práva plátce na vrácení přeplatku ve smyslu ust. § 14 téhož zákona, kdy by „námitku promlčení“ vznášel správní orgán. V nyní posuzované věci neshledal Nejvyšší správní soud důvodu se od ustálené správní judikatury odchýlit a proto o dané věci uvažil v souladu s právními závěry v citovaných rozhodnutích správních soudů vyjádřenými.

Ohledně stěžovatelem v kasační stížnosti zmiňovaných rozhodnutí Nejvyššího soudu, nutno podotknout, že vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, jenž mj. zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování je Nejvyšší správní soud. Posouzení projednávané otázky povahy institutu promlčení pojistného na veřejné zdravotní pojištění podle zákona č. 592/1992 Sb. v dané věci spadá do jeho pravomoci a byť je Nejvyšší správní soud obeznámen s rozhodovací činností Nejvyššího soudu, rozhodoval v první řadě shodně se svojí konstantní judikaturou.

Problematiku promlčení práva předepsat pojistné, popř. penále, jak vyplývá z ust. § 19 zákona č. 592/1992 Sb. upravuje ustanovení § 16 odst. 1 citovaného zákona. To stanovuje, že předepsat dlužné pojistné se promlčuje za pět let ode dne splatnosti. Pokud

ale byl proveden úkon ke zjištění výše pojistného či penále nebo jeho vyměření, plyne nová promlčecí lhůta ode dne, kdy se o tom plátce pojistného dozvěděl. Dotyčný veřejnoprávní předpis v rámci ustanovení pojednávajících o promlčení nestanovuje žádnou další podmínku, že správní orgán přihlíží k promlčení jen k námitce účastníka řízení. Z takové situace by se měl příslušný správní orgán zabývat promlčením z úřední povinnosti, což ovšem de facto znamená, že správní orgán při zjištění promlčení nemůže předepsat či doměřit pohledávku, když mu toto oprávnění marným uplynutím lhůty již nesvědčí, a to bez ohledu na to, pro jaké důvody nebylo právo v tomto směru ve lhůtě uplatněno. Předmětná právní konstrukce užitá v oblasti veřejného práva je odrazem staré právní zásady, že „každý má náležitě pečovat o svá práva“ a že jejím smyslem je čelit složitým sporům, které by mohly vzniknout při časově neomezené, resp. příliš dlouhé možnosti předepisovat pojistné a popř. penále. „Promlčecí“ lhůta obsažená v ust. § 16 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb. nepochybně slouží ve prospěch plátce pojistného, neboť jejím marným uplynutím již nemusí být v nejistotě, zda po něm bude či nebude s úspěchem požadováno pojistné a popř. penále, tudíž přerušení běhu této lhůty v důsledku jím učiněného úkonu by bylo v rozporu se smyslem tohoto zákonného institutu.

Pro přehlednost třeba si uvědomit poněkud odlišný obsah pojmů právo a nárok v právu soukromém na jedné straně a právu veřejném na straně druhé. Zatímco v soukromém právu (typicky právu civilním) se pojmem právo rozumí zásadně jedna složka obsahu právního vztahu a pojmem nárok pak *vynutitelnost takového subjektivního práva soudem*, v právu veřejném se nárokem obecně rozumí *splnění hmotně-právních podmínek, které jsou právními předpisy stanoveny pro přiznání určitého plnění*. Promlčení je pak typickým institutem práva soukromého. Vznesením (uplatněním) námítky promlčení právo (dluh) přestává být *vynutitelné, pozbývá* tedy *charakter nároku v civilně-právním smyslu*; fakticky však nezaniká, nýbrž trvá i nadále v podobě naturální obligace. Je-li proto následně dluh splněn, nejedná se o bezdůvodné obohacení, neboť *bylo plněno „po právu“*. Prekluze, tj. *zánik práva (nároku)* pouhým uplynutím času, je naopak zcela běžným institutem v právu veřejném a v civilním právu se uplatňuje spíše výjimečně (např. právní úprava odpovědnosti za vady). S uvedeným dále souvisí skutečnost, že institut promlčení je koncipován jako následek uplynutí času ve vztahu mezi dvěma subjekty právního vztahu, které jsou si zásadně ve svém postavení *rovný*. Charakteristická pro vztahy správního práva je naproti tomu *mocenská nerovnost* v postavení mezi jednotlivými jejich subjekty. Správní orgán zde však vystupuje v pozici mocensky nadřazeného, jenž autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech adresátů jeho působení.

Se zřetelem ke shora uvedenému se proto Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem Městského soudu v Praze, že lhůtu stanovenou ustanovením § 16 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb. je nutno vykládat jako svou povahou prekluzivní, tzn. tak, že právo předepsat dlužné pojistné zaniká příslušnému správnímu orgánu uplynutím pěti let ode dne splatnosti, pokud jím nebyl učiněn úkon ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření. Tomuto výkladu pak nasvědčuje rovněž absence jakékoli bližší úpravy běhu a počítání předmětné lhůty. Nelze 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. Městský soud v Praze tedy při výkladu aplikované právní normy nijak

nepochybil a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tudíž není v daném případě naplněn.

Pokud jde o námitku stěžovatele, že v této věci nemělo být Městským soudem v Praze znovu rozhodováno, protože návrh na přezkum totožného platebního výměru Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR na dlužné pojistné žalobce byl Městským soudem v Praze již usnesením odmítnut v jiném řízení, lze ji podřadit pod kasační důvod zahrnutý v ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jmenovitě zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení. Jednou z podmínek řízení je právě podmínka vztahující se k právnímu principu *ne bis in idem* (ne dvakrát o téže věci) - a to, že projednání a rozhodnutí věci nesmí bránit překážka věci pravomocně rozhodnuté (*res iudicata*). Nelze tedy vést řízení v téže věci, o níž již bylo pravomocně rozhodnuto. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil, a to hned ze dvou důvodů. Jednak ze své úřední činnosti zjistil, že Městský soud v Praze usnesením ze dne 13. 9. 2005, č. j. 12 Ca 12/2005 - 28 (od něhož stěžovatel odvíjí existenci překážky věci pravomocně rozhodnuté) odmítl odlišnou žalobu žalobce mj. s tím, že nebylo ani přes výzvu soudu zcela objasněno proti jakému správnímu rozhodnutí přesně směřovala (neobsahovala náležitosti uvedené v ust. § 37 odst. 2, 3 a § 71 odst. 1 s. ř. s.). V daném případě tak nelze ani bezpečně uvážít o totožnosti předmětu řízení. I kdyby však pozdější žaloba směřovala proti témuž rozhodnutí jako žaloba předchozí, nebylo by možno usoudit na existenci překážky věci pravomocně rozhodnuté, neboť takovou překážku by mohlo založit pouze rozhodnutí soudu, v němž by byla zákonnost napadeného rozhodnutí věcně přezkoumána a bylo o ní rozhodnuto meritorním rozhodnutím. Jak již vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 30/2004 - 71, publikovaném pod č. 538/2005 Sb. NSS, „*Pravomocné usnesení soudu o odmítnutí žaloby nevytváří překážku věci rozhodnuté.*“

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) ani c) s. ř. s., a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož účastník, měl-li ve věci úspěch, má proti druhému účastníkovi právo na náhradu všech nákladů řízení, pokud je vynaložil důvodně. Žalovaný v řízení o kasační stížnosti neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil vůči žalovanému. Nejvyšší správní soud úspěšnému žalobci přiznal odměnu za jeden úkon právní služby, a to za sepsání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 19. 2. 2008 ve výši 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Přiznání odměny za další úkony právní služby neshledal soud důvodným. Co se týče právního úkonu převzetí a přípravy zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) téže vyhlášky], soud vzal především zřetel na to, že se jedná o zastoupení advokátem, který žalobce zastupoval již v řízení před soudem prvního stupně. Zástupci žalobce se tedy přiznává celková náhrada nákladů řízení o kasační

stížnosti ve výši 2400 Kč. Tuto částku je povinen žalovaný zaplatit žalobci na účet advokátky Mgr. Bohdany Hejdukové do 3 dnů od právní moci rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 6. srpna 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu