



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **R. V.**, zastoupený JUDr. Petrem Novákem, advokátem se sídlem v Polevsku č. 183, Polevsko, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 17. 12. 2013, č. j. 59 A 60/2012 – 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 17. 12. 2013, č. j. 59 A 60/2012 - 36, zamítl Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) ze dne 28. 6. 2012, č. j. 45091/020/9011/13.06.12/RB/064/R, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzen exekuční příkaz Okresní správy sociálního zabezpečení Liberec (dále jen „OSSZ Liberec“)

ze dne 14. 5. 2012, č. j. 45005/220/2434/14.05.12/JST/859/2012/EX, srážkami ze mzdy podle ust. § 177 a § 178 odst. 5 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že s ohledem na formulaci žalobních bodů je klíčovou otázkou, zda promlčecí doba podle ust. § 18 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pojistném“), pro vymáhání pojistného běží i po dobu vykonávacího řízení vedeného soudem či nikoli. Krajský soud konstatoval, že zákon o pojistném neobsahoval, a ani ve stávajícím znění neobsahuje, úplnou úpravu běhu promlčecí doby práva vymáhat pojistné. Taková situace zakládá mezeru v zákoně, a to tzv. mezeru otevřenou, neboť v úpravě

promlčení v zákoně o pojistném chybí pozitivní vyjádření některých aspektů promlčení, u kterých by bylo možno očekávat, s ohledem na jiné právní předpisy, že vyjádřeny budou. Otevřená mezera v zákoně tak vyžaduje, aby byla zacelena, a to prostřednictvím analogie. Neupravuje-li právní předpis výslovně určitou skutkovou podstatu nebo ji upravuje jen neúplně, je třeba takovou situaci řešit argumentem per analogiam legis (analogie zákona) spočívajícího v tom, že se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou vztáhne analogicky ustanovení zákona upravujícího skutkovou podstatu obdobnou. V návaznosti na uvedený výklad se proto jeví jako aplikačně nezbytné při neúplné úpravě promlčení v ust. § 18 odst. 2 zákona o pojistném vycházet z ust. § 100 až 114 zákona č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. z.“), a to v souladu s usnesením velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 18. 7. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1103/2010. V dané věci začala promlčecí doba pro vymáhání nedoplatku běžet od právní moci výkazu nedoplatků, tedy dnem 26. 6. 1999, a právě z tohoto důvodu nebyla možná aplikace ust. § 18 odst. 2 zákona o pojistném ve znění účinném od 1. 1. 2009, nýbrž byla na místě analogická aplikace ust. § 112 o. z. Toto ustanovení výslovně stanoví, že uplatní-li věřitel v promlčecí době právo u soudu nebo u jiného příslušného orgánu a v zahájeném řízení řádně pokračuje, promlčecí doba od tohoto uplatnění po dobu řízení neběží. To platí i o právu, které bylo pravomocně přiznáno a pro které byl u soudu nebo jiného příslušného orgánu navržen výkon rozhodnutí. Podle krajského soudu nebyla důvodná ani stěžovatelova námitka, že ve vymáhacím řízení nebylo řádně pokračováno. OSSZ Liberec po celou dobu od vydání výkazu nedoplatků ze dne 12. 5. 1999, č. j. 3879/99 až do vydání napadeného rozhodnutí ČSSZ činila úkony směřující k vymožení dlužného nedoplatku na pojistném. V rámci hodnocení dané námítky krajský soud upřesnil, že za „nepokračování“ ve vymáhacím řízení nelze považovat okolnosti spojené s ukončením dvou exekučních řízení vedených u soudu. V této souvislosti poukázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 20 Cdo 1272/2010 a jeho usnesení ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. 20 Cdo 2663/2010. Krajský soud se proto ztotožnil s právním závěrem vyjádřeným v rozhodnutí ČSSZ, tedy že právo vymáhat dlužné pojistné ve smyslu ust. § 18 odst. 2 zákona o pojistném nebylo promlčeno. Dlužné pojistné bylo vyměřeno dne 26. 6. 1999, kdy byl stěžovateli doručen výkaz nedoplatků ze dne 12. 5. 1999. Od 26. 6. 1999 tak běžela promlčecí doba, která se stavěla dne 24. 11. 1999, kdy byl doručen Okresnímu soudu v Liberci návrh na nařízení výkonu rozhodnutí prodejem nemovitostí ve vlastnictví povinného, a dále pokračovala po právní moci usnesení Okresního soudu v Liberci ze dne 25. 3. 2009, č. j. 42 E 295/2004 - 36, které nabylo právní moci dne 23. 7. 2009. Promlčecí doba poté běžela do 14. 5. 2012, kdy byl vydán exekuční příkaz srážkami ze mzdy. Protože promlčecí doba běžela pouze od 26. 6. 1999 do 24. 11. 1999 a od právní moci usnesení Okresního soudu v Liberci, tj. od 23. 7. 2009 do dne 14. 5. 2012, tj. 3 roky a 81 dní, nedošlo k promlčení nezaplaceného dlužného pojistného.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas s názorem krajského soudu, že zákon o pojistném neobsahuje úplnou úpravu běhu promlčecí doby pro právo vymáhat pojistné, že jde o otevřenou mezera v zákoně zacelitelnou prostřednictvím argumentu per analogiam legis a že na skutkovou podstatu v ust. § 18 odst. 2 zákona o pojistném tak lze vztáhnout analogicky ust. § 112 o. z. Již v řízení před krajským soudem stěžovatel namítal, že nelze v odvětvích práva veřejného používat analogii legis z odvětví práva soukromého tak, jak to učinila ČSSZ. Podle jeho názoru

pokračování

úprava promlčení podle ust. § 18 odst. 2 zákona o pojistném je úpravou úplnou, která neobsahuje mezeru v zákoně. Citované ustanovení je plně aplikovatelné bez nutnosti použití dalších metod nalézání práva, např. dotvářením práva tak, jak to učinil krajský soud. Stěžovatel se naopak domnívá, že pokud by krajský soud chtěl shledat v zákoně o pojistném absenci pravidel pro stavění běhu promlčecí lhůty, pak by se mohlo jednat pouze o teleologickou zakrytou mezeru v zákoně, kterou by šlo uzavřít teleologickou redukcí. Podle stěžovatele jsou ale v případě nalézání práva jeho dotvářením oblasti práva, ve kterých je toto dotváření, zvláště pak teleologickou redukcí, vyloučeno. Zcela jistě jde o oblast práva daňového a obdobně je tomu i u pojistného na sociální zabezpečení a příspěvků na státní politiku zaměstnanosti. V případě ust. § 18 odst. 2 zákona o pojistném tak nelze nalézat právo jeho dotvářením vůbec, a to ani argumentem per analogiam legis. Právo ČSSZ vymáhat pojistné vůči stěžovateli se tak promlčelo za deset let od právní moci platebního výměru, jímž bylo vyměřeno. Závěrem stěžovatel namítal, že i pro případ, že by soud připustil analogii legis, nesplnila ČSSZ podmínku řádného pokračování v zahájeném řízení a promlčecí doba se tak nestavěla. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

ČSSZ ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2011, č. j. 3 Ads 7/2011 – 54, kde bylo mimo jiné vysloveno, že zákon o pojistném neobsahuje úplnou úpravu běhu promlčecí doby práva vymáhat pojistné a není-li za této situace možné ustanovení náležitě aplikovat, je třeba zkoumat, zda existuje právní úprava (ustanovení zákona), která podrobněji upravuje běh promlčecí doby po dobu řízení u soudu. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tuto problematiku je třeba vyložit za pomoci analogie legis podle ust. § 100 až § 114 o. z., který je obecným předpisem upravujícím institut promlčení, obsahující v sobě i pravidla pro běh promlčecí doby po dobu řízení u soudu. Na danou otázku je tak nutné aplikovat také ust. § 112 o. z., zejména větu druhou, podle kterého uplatní-li věřitel v promlčecí době právo u soudu nebo u jiného příslušného orgánu a v zahájeném řízení řádně pokračuje, promlčecí doba od tohoto uplatnění po dobu řízení neběží. To platí i o právu, které bylo pravomocně přiznáno a pro které byl u soudu nebo u jiného příslušného orgánu navržen výkon rozhodnutí. Ust. § 112 o. z. aplikovala OSSZ Liberec analogicky. Ke stížní námitce, že zásadním předpokladem pro stavění běhu promlčecí doby je řádné pokračování v řízení, ČSSZ uvedla, že OSSZ Liberec využila veškeré dostupné prostředky k vymožení pohledávky, jak správním, tak soudním výkonem rozhodnutí. Dne 3. 3. 2001 byl podán u Okresního soudu v Liberci návrh na výkon rozhodnutí prodejem movitých věcí, který byl veden na základě usnesení ze dne 23. 3. 2004, č. j. 42 E 295/2004 - 5. Z důvodu nenalezení postižitelných movitých věcí byl výkon rozhodnutí usnesením ze dne 25. 3. 2009, č. j. 42 E 295/2004 - 36 zastaven. Soudní výkon rozhodnutí nebyl zastaven proto, že správní orgán řádně nepokračoval v zahájeném řízení. V řízení totiž řádně pokračuje i ten účastník řízení, který součinnost se soudem sám nevyvíjí, svými úkony však nebrání průběhu jeho řízení, a ani jeho skončení rozhodnutím soudu nebo schválením soudního smíru. OSSZ Liberec činila také úkony směřující k vymožení pohledávky správním výkonem rozhodnutí, a to oznámením o zahájení výkonu rozhodnutí ze dne 28. 6. 1999, č. j. Práv/4364/99/a, rozhodnutím o přikázání pohledávky odepsáním z účtu povinného ze dne 10. 1. 2003, č. j. OVP 4364/ch a dotazem na Katastrální úřad Liberec dne 10. 5. 2001. Dne 30. 8. 2008 byl učiněn opakovaný dotaz na Katastrální úřad Liberec. Dne 1. 3. 2012 vyzvala OSSZ Liberec banky

k součinnosti a dne 14. 5. 2012 byl zjištěn zaměstnavatel stěžovatele (WRV, spol. s r. o.) a poté byl vydán exekuční příkaz. S ohledem na výše uvedené ČSSZ navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Klíčovou právní otázkou v dané věci je, zda promlčecí lhůta běžela po dobu vykonávacího soudního řízení a zda tedy došlo k promlčení práva vymáhat pojistné.

Relevantním ustanovením, které bylo v projednávaném případě aplikováno, je ust. § 18 odst. 2 zákona o pojistném, ve znění účinném do 31. 12. 2008. Podle citovaného ustanovení se právo vymáhat pojistné promlčuje za 10 let od právní moci platebního výměru, jímž bylo vyměřeno.

Touto otázkou se již Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku ze dne 28. 6. 2011, č. j. 3 Ads 7/2011 – 54, v němž dospěl k závěru, že promlčecí doba práva vymáhat pojistné podle ust. § 18 odst. 2 zákona o pojistném neběží po dobu vykonávacího řízení u soudu, a že stejný závěr se uplatní i pro posouzení běhu promlčecí doby před 1. 1. 2009, tzn. do nabytí účinnosti zákona č. 189/2006 Sb. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl: „[Z]nění § 18 odst. 2 věty druhé zákona č. 589/1992 Sb. je třeba vyložit tak, že promlčecí doba neběží jak po dobu řízení „nalézacího“ o sporné existenci či výši dlužného pojistného, tak ani po dobu řízení vykonávacího. Citované ustanovení hovoří totiž obecně o řízení u soudu a nijak v rámci tohoto řízení nevyděljuje jeho určitou část. Za soudní řízení se přitom podle § 2 občanského soudního řádu považuje jak rozhodování sporů a jiných věcí, tak provádění výkonu rozhodnutí, která nebyla splněna dobrovolně. Podle § 251 ve spojení s § 274 odst. 1 písm. f) občanského soudního řádu se soudní výkon rozhodnutí provádí i k výkonu výkazu nedoplateků.“

Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že tato druhá věta se stala součástí zákona č. 589/1992 Sb. až v důsledku novelizace provedené zákonem č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 189/2006 Sb.“), který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2009. Na posuzovanou situaci je proto třeba aplikovat zákon č. 589/1992 Sb. platný a účinný do tohoto data, tj. ve znění „právo vymáhat pojistné se promlčuje za 10 let od právní moci platebního výměru, jímž bylo vyměřeno“, neboť soudní výkon rozhodnutí k tomuto datu již ani neprobíhal. Otázkou tedy je, zda i před 1. 1. 2009 se po dobu řízení u soudu stavěl běh promlčecí doby; nebo-li, zda novelizace zákonem č. 189/2006 Sb. přinesla nové pravidlo či jen výslovně potvrdila a vyjasnila stávající právní úpravu. Nejvyšší správní soud shledal, že zákon č. 589/1992 Sb. neobsahoval (a ani ve stávajícím znění neobsahuje) úplnou úpravu běhu promlčecí doby práva vymáhat pojistné. Není-li za této situace možné ustanovení náležitě aplikovat, je třeba zkoumat, zda existuje právní úprava (ustanovení zákona), která podrobněji upravuje běh promlčecí doby po dobu řízení u soudu. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tuto problematiku je třeba vyložit za pomoci analogie legis podle § 100 až 114 občanského zákoníku, který je obecným předpisem upravující institut promlčení, obsahující v sobě i pravidla pro běh

pokračování

promlčecí doby po dobu řízení u soudu. Na danou otázku je tak nutné aplikovat také § 112 občanského zákoníku, zejména větu druhou, podle kterého uplatní-li věřitel v promlčecí době právo u soudu nebo u jiného příslušného orgánu a v zahájeném řízení řádně pokračuje, promlčecí doba od tohoto uplatnění po dobu řízení neběží. To platí i o právu, které bylo pravomocně přiznáno a pro které byl u soudu nebo u jiného příslušného orgánu navržen výkon rozhodnutí. Podle stávající judikatury má účinky stavení běhu promlčecí doby návrh na exekuci soudně přiznaného práva analogicky také v těch případech, kdy k výkonu rozhodnutí může dojít na základě jiného titulu (§ 274 o. s. ř.).

K tomuto názoru ostatně dospěl opakovaně také Nejvyšší soud České republiky ve svých rozhodnutích vztahujících se k běhu promlčecí doby, v nichž shledal, že při výkladu otázky běhu promlčecí doby (lhůty) pro vymáhání pojistného je třeba vycházet z § 112 věty druhé občanského zákoníku, a proto za dané situace nedochází k uplynutí promlčecí doby (viz usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1940/2004, usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 20 Cdo 2219/2005 či usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15. 7. 2010, sp. zn. 20 Cdo 2689/2008). Podle Nejvyššího správního soudu tak na danou věc nemá žádný vliv skutečnost, že došlo ke změně právní úpravy, protože současné znění § 18 odst. 2 zákona č. 589/1991 Sb. ve znění zákona č. 189/2006 Sb. upravující promlčení práva vymáhat pojistné pouze přesněji zakotvuje (byť nikoli zcela jasně a komplexně, jak vyplývá z výše uvedeného a ze stěžovatelovy námitky) pravidla týkající se běhu promlčecí doby.“

Nejvyšší správní soud v posuzované věci neshledal důvod pro odchýlení se od uvedeného právního názoru a vzhledem k tomu, že rozsudek krajského soudu je s ním v souladu, není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti.

Námitkou stěžovatele, že ČSSZ nesplnila podmínku řádného pokračování v zahájeném řízení a promlčecí doba se tak nestavěla, se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat. Takto formulovaná stížní námitka je totiž zcela obecná a není z ní patrné, v jakém konkrétním řízení a jakých konkrétních pochybení se měla ČSSZ dopustit.

Vzhledem k výše uvedenému důvodu Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a ČSSZ žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 10. července 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu