



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: J. V., zast. Mgr. Pavlem Letáčkem, advokátem se sídlem Slezská 949/32, Praha 2, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, pracoviště Ústí nad Labem, se sídlem Revoluční 3289/15, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 7. 2014, čj. 45000/05152/14/020/RB, sp. zn. 064/2014, ve znění opravného usnesení ze dne 11. 12. 2014, čj. 45000/10243/14/020/RB, sp. zn. 064/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 3. 2016, čj. 15 Ad 8/2014-40,

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 :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 4. 2014 Okresní správa sociálního zabezpečení Teplice (dále jen „správní orgán I. stupně“) zřídila k zajištění vykonatelné pohledávky ve výši 268 431 Kč zástavní právo k nemovitostem ve společném jmění manželů V. (§ 104i zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Žalobce v odvolání namítl, že zajištěná pohledávka je promlčena, neboť od jejího vyčíslení výkazem nedoplatků ze dne 20. 3. 1997, čj. 3859/97, uplynulo více než sedmáct let. Žalovaná

odvolání zamítla rozhodnutím označeným v záhlaví. Žalobce se proti rozhodnutí bránil žalobou, kterou krajský soud zamítl.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu v celém rozsahu včas podanou kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Krajskému soudu vytýká, že na posouzení promlčecí doby v jeho věci nedopadají ustanovení regulující promlčení obsažené v zákoně č. 40/1964 Sb., občanském zákoníku. Domnívá se, že v judikatuře Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu došlo v této otázce k zásadnímu obratu, avšak krajský soud neměl analogii legis použít v jeho neprospěch.

[3] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[4] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Ze správního spisu vyplývá, že dne 20. 3. 1997 správní orgán I. stupně stěžovateli dle § 104g odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení vyčíslil nedoplatek pro nezaplacení pojistného (dle napadeného rozhodnutí byl tento výkaz nedoplatků stěžovateli doručen dne 30. 11. 1997). Dne 9. 3. 1998 správní orgán I. stupně u Okresního soudu v Teplicích navrhl povolení výkonu tohoto rozhodnutí prodejem movitých věcí. Okresní soud v Teplicích od 11. 3. 1998 vedl v této věci řízení pod sp. zn. 35 E 642/98, které ani do 13. 5. 2014 nebylo pravomocně skončeno. Sporným rozhodnutím ze dne 25. 4. 2014 správní orgán I. stupně zřídil zástavní právo k zajištění vykonatelné pohledávky.

[7] Stěžejní otázkou tohoto případu je, zda se plynutí desetileté promlčecí doby podle § 18 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2008, po dobu řízení u soudu staví. Mezi stěžovatelem a žalovanou není sporu ohledně použití § 18 odst. 2 cit. zákona, ve znění do 31. 12. 2008, ani co do trvání výše specifikovaného řízení před Okresním soudem v Teplicích.

[8] Podle § 104i odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení *Okresní správa sociálního zabezpečení může k zajištění vykonatelné pohledávky na pojistném a penále zříditi rozhodnutím zástavní právo k majetku plátce pojistného, který má dluh na pojistném nebo penále, za podmínek stanovených občanským zákoníkem, pokud tento zákon nestanoví jinak.* Podle § 18 odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008, platí, že *právo vymáhat pojistné se promlčuje za 10 let od právní moci platebního výměru, jímž bylo vyměřeno.* Občanský

pokračování

zákoník z roku 1964 dále v § 112 stanovil, že uplatní-li věřitel v promlčecí době právo u soudu a v zahájeném řízení řádně pokračuje, promlčecí doba neběží od tohoto uplatnění po dobu řízení. To platí i o právu, které bylo pravomocně přiznáno a pro které byl u soudu nebo u jiného příslušného orgánu navržen výkon rozhodnutí.

[9] Krajský soud měl za to, že chybějící úpravu zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti týkající se veškerých aspektů promlčení, včetně zde posuzovaného stavení promlčení, lze považovat za mezeru v zákoně, kterou bylo třeba vyplnit analogickým užitím obecné úpravy promlčení dle občanského zákoníku. Zdejší soud se navzdory výtkám stěžovatele s tímto závěrem krajského soudu ztotožnil.

[10] Je pravda, že ohledně klíčové otázky tohoto případu existovaly v judikatuře Nejvyššího soudu odlišné názory (viz usnesení ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1940/2004; ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 20 Cdo 2219/2005; ze dne 15. 7. 2010, sp. zn. 20 Cdo 2689/2008; a rozdílně usnesení ze dne 30. 5. 2011, sp. zn. 20 Cdo 2464/2009). Avšak tyto rozpory odstranil velký senát Nejvyššího soudu, který výslovně konstatoval, že při neúplné úpravě promlčení v zákoně o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008, je nutno použít §§ 100 až 114 občanského zákoníku z roku 1964, konkrétně § 112 (viz usnesení velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia NS ze dne 18. 7. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1103/2010, č. 130/2012 Sb. rozh. civ.). Tento názor Nejvyšší soud také nyní používá (srov. např. usnesení ze dne 17. 10. 2012, čj. 20 Cdo 4361/2011).

[11] Použitím ustanovení občanského zákoníku o stavení běhu promlčecí doby po dobu soudního řízení se ve vztahu k vymáhání pojistného zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 28. 6. 2011, čj. 3 Ads 7/2011-54, a ze dne 10. 6. 2014, čj. 7 Ads 19/2014 - 32. Přitom dospěl k totožnému závěru, jako Nejvyšší soud.

[12] V právě cit. judikatuře se tedy ustálila praxe používání § 112 občanského zákoníku z roku 1964 i na plynutí promlčecí doby k vymáhání nedoplatku na sociálním pojištění. Tím, že zákonodárce s účinností od 1. 1. 2009 do § 18 odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti nakonec vložil pravidlo, že *promlčecí doba neběží po dobu řízení u soudu*, pouze z legislativního hlediska odstranil dosavadní nejasnost ohledně promlčení pohledávky podle tohoto ustanovení. Ve vztahu k témuž zákonu ve znění účinném do 31. 12. 2008 tuto nejasnost odstranila judikatura.

[13] Pokud stěžovatel namítá, že mezeru v zákoně nelze za pomoci analogie překlenout v neprospěch účastníka správního řízení, jistě má v obecné rovině pravdu (k použití analogie ve veřejném právu srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2008, čj. 4 As 36/2008 – 59). Neurčité zákony nelze svévolně vykládat v neprospěch adresátů veřejnoprávních povinností jen proto, že je to tak výhodnější pro stát a jeho orgány. To plyne i z judikatury stěžovatelem citované. Analogie je zcela nepřípustná zejména co do výčtu protiprávních jednání v oblasti veřejného práva a co do výčtu trestů za ně, resp. při ukládání daňových a obdobných povinností nad rámec toho, co zákon stanoví. Jinak však použití analogie není

vyloučeno, pokud je zákon zjevně neúplný, tedy neobsahuje řešení otázky, kterou přitom funkčně řešit musí a právní řád srovnatelnou normu obsahuje v jiném právním předpise. To platí především v otázkách práva procesního, ale i v otázkách práva hmotného, s právem procesním bezprostředně souvisejících, jako jsou technické aspekty promlčení. Pouze takový výklad a používání práva totiž umožňuje, aby právní řád byl vnitřně uceleným a bezrozporným normativním systémem.

[14] Ostatně i nálezy Ústavního soudu citované stěžovatelem použití analogie v právu veřejném v rozumné míře připouští. Upozorňuje předně na „mnohoznačné“ názory doktrinární, a dále připouští analogii v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy (kde zjevně nemusí každé vyplnění směřovat jen ve prospěch účastníka řízení) a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Současně Ústavní soud vyslovil jasný závěr, dle něhož by nebylo akceptovatelné „*použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti*“ [srov. nálezy ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb. (N 90/37 SbNU 241)]. Ve věci nyní sice nejde přímo o analogii v procesní otázce, ale v takové otázce práva hmotného, která bezprostředně s právem procesním souvisí, a v níž zákonodárce zjevně ponechal část problematiky neregulovanou. Dotvoření zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti Nejvyšším soudem cestou analogie s občanským zákoníkem z roku 1964 bylo proto podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu ústavně konformní.

[15] Nejvyšší správní soud se nepřiklonil ani k argumentaci ústavní zásadou *in dubio pro libertate*, která prikazuje v konkurenci vícero srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ dát přednost takové alternativě, která je pro jednotlivce nejvýhodnější (viz k tomu např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, čj. 10 Afs 186/2014 – 60, bod 34, věc *SPOLANA*). Výkladová alternativa, podle níž se běh promlčecí doby v případě soudního řízení nestaví, pro což argumentuje stěžovatel, není srovnatelně přesvědčivá, jako opačná alternativa, ke které se přiklonila judikatura. Ani skutečnost, že tu byl po jistou dobu rozkol v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu, sama o sobě neznámá, že jen proto nelze v důsledku aplikace zásady *in dubio pro libertate* zvolit takový výklad, který pro jednotlivce nejvýhodnější není. Jistě i v rozhodovací praxi vrcholných soudů se objevují nesprávné výklady, které musí být následně nahrazeny výkladem k tomu určených těles vysokých soudů, jako jsou velké senáty obou kolegií Nejvyššího soudu nebo rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.

[16] S ohledem na výše uvedené nemohla být sporná pohledávka promlčena. Správní orgány nepochybily, pokud k zajištění této pohledávky zřídily zástavní právo k nemovitostem.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v

pokračování

řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. června 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu