



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Ing. P. B.**, zastoupen Mgr. Šárkou Heulerovou, advokátkou se sídlem Prvního pluku 320/17, Praha 8, proti žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, se sídlem Orlická 2020/4, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2021, č. j. 8 Ad 10/2018 - 33,

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.
- III. Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč k rukám jeho zástupkyně Mgr. Šárky Heulerové, advokátky, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, Regionální pobočka Praha, pobočka pro Hl. m. Prahu a Středočeský kraj vydala dne 10. 4. 2018 exekuční příkaz na přikázání pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb č. j. VZP-18-01391143-S8DC, sp. zn. S-DE-VZP-18-01391143-S8DC, jímž nařídila vůči žalobci jako povinnému daňovou exekuci k vymožení vykonatelného nedoplatku v částce 224 223 Kč (dále též „exekuční příkaz“) vyplývajícího z platebních výměrů č. 4240103181 (nabyl právní moci i vykonatelnosti dne 25. 7. 2001), č. 2140103180 (nabyl právní moci dne 25. 7. 2001, vykonatelnosti dne 9. 8. 2001) a č. 2140607868 (nabyl

právní moci dne 3. 2. 2007 a vykonatelnosti dne 20. 2. 2007) vydaných na základě provedené kontroly plateb pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Žalobce podal dne 27. 4. 2018 návrh na odklad a zastavení daňové exekuce, v němž namítl promlčení platebních výměrů č. 4240103181, č. 2140103180 a č. 2140607868 s odkazem na § 16 odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb. o pojistném na veřejné zdravotní pojištění (dále též „zákon o pojistném na veřejné zdravotní pojištění“), v rozhodném znění. Rozhodnutím ze dne 9. 5. 2018 č. j. VZP-18-01720339-S8DC, sp. zn. S-DE-VZP-18-01391143-S8DC, žalovaná návrh žalobce na odklad a zastavení daňové exekuce zamítla s odůvodněním, že lhůta pro vymáhání nedoplatku dle § 16 odst. 2 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění neuplynula, neboť po dobu soudního řízení o výkon rozhodnutí, kterým byly platební výměry vymáhány, tato lhůta neběžela.

II.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 15. 9. 2021, č. j. 8 Ad 10/2018 - 33, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 9. 5. 2018 i exekuční příkaz ze dne 10. 4. 2018. V odůvodnění konstatoval, že § 16 odst. 2 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění ve znění platném do 31. 12. 2007 neobsahoval úpravu stavění promlčecí lhůty, tato byla do předmětného ustanovení vložena až s platností od 1. 1. 2008. S ohledem na absenci přechodných ustanovení městský soud dospěl k závěru, že přerušení promlčecí doby se uplatní pouze na dlužné pojistné vzniklé po účinnosti zákona, tedy po 1. 1. 2008. Městský soud dále odkázal na ustálenou judikaturu správních soudů, ze které vyplývá, že lhůta dle § 16 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění je svou povahou prekluzivní. Městský soud uzavřel, že jelikož zákon o pojistném na veřejné zdravotní pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2007 se zahájením soudního řízení stavění prekluzivní lhůty nespojoval a jiná (speciální) právní úprava v rozhodné době účinná nebyla, uplynutím lhůty 5 let právo žalované na pojistné prekludovalo, a to bez ohledu na vedený soudní výkon rozhodnutí. Plné znění rozsudku městského soudu je přístupné na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které namítla nesprávné posouzení povahy lhůty obsažené v § 16 odst. 1 a 2 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění. Dle názoru stěžovatelky je uvedená lhůta svojí povahou promlčecí. Jelikož zákon o pojistném na veřejné zdravotní pojištění neobsahuje úplnou úpravu běhu promlčecí lhůty, je třeba aplikovat zákon č. 40/1964 Sb., konkrétně jeho § 112, z něhož se podává, že se promlčecí lhůta staví po dobu řízení u soudu. Stěžovatelka k podpoře svého názoru odkázala na judikaturu civilních soudů. Stěžovatelka dále poukázala na důvodovou zprávu ke změně (doplnění) ustanovení § 16 odst. 2 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění od 1. 1. 2008. Stěžovatelka rovněž akcentovala rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2011, č. j. 3 Ads 7/2011 - 48, a ze dne 25. 4. 2019 5 Ads 188/2018 - 18. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

IV.

[4] Žalobce podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se zcela ztotožnil názorem městského soudu, že na posuzovaný případ nebylo lze analogicky aplikovat obecnou úpravu promlčení obsaženou v zákoně č. 40/1964 Sb. Městský soud své závěry opřel o judikaturu správních soudů, vč. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, a řádně je odůvodnil.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Klíčovou otázkou v nynější věci je výklad § 16 odst. 2 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2007.

[8] Podle § 16 odst. 1, odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2007:

(1) Právo předepsat dlužné pojistné se promlčuje za pět let ode dne splatnosti. Byl-li proveden úkon ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření, plyne nová promlčecí lhůta ode dne, kdy se o tom plátce pojistného dozvěděl.

(2) Právo vymáhat pojistné se promlčuje ve lhůtě pěti let od právní moci platebního výměru, jímž bylo vyměřeno.

[9] Podle § 16 odst. 2 téhož zákona ve znění účinném od 1. 1. 2008:

*(2) Právo vymáhat pojistné se promlčuje ve lhůtě pěti let od právní moci platebního výměru, jímž bylo vyměřeno. **Promlčecí doba neběží po dobu řízení u soudu.** (důraz přidán).*

[10] Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že stavění promlčecí lhůty po dobu soudního řízení se týká pouze dlužného pojistného vzniklého po účinnosti zákona, který tuto skutečnost stanoví, tedy po 1. 1. 2008. V případě dlužného pojistného vzniklého do 31. 12. 2007 (a tedy i v případě žalobce v nyní posuzované věci) se dle městského soudu zahájením soudního řízení promlčecí lhůta nestaví.

[11] Nejvyšší správní soud se s městským soudem ztotožnil. Městský soud správně poukázal na to, že z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že lhůta dle § 16 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění je svou povahou prekluzivní. Již z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 3. 2007, č. j. 15 Ca 201/2006 - 22, č. 1240/2007 Sb. NSS, se podává, 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 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.

Pětileťá 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.“ Shodně se vyjádřila i navazující judikatura, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2007, č. j. 3 Ads 29/2007 - 78, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2010, č. j. 5 Ca 202/2007 - 39.

[12] Stejně závěry vyplývají rovněž z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, č. j. 5 Afs 86/2009 - 4. Předmětem jeho přezkumu byl výklad pojmu *promlčení* v ustanovení § 282 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon (dále též „celní zákon“), ve znění účinném do 31. 12. 2007, přičemž rozšířený senát v citovaném usnesení poukázal i na nyní posuzované ustanovení § 16 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, které mělo totožnou konstrukci úpravy promlčení jako § 282 celního zákona. V obou případech se jedná o ustanovení upravující promlčení práva vymáhat veřejnoprávní pohledávku, přičemž ani jeden z předpisů, v nichž jsou obsažena, v rozhodném znění neobsahoval žádnou úpravu stavění promlčecí lhůty. Rozšířený senát konstatoval, že obecná úprava promlčení byla v rozhodné době obsažena v zákoně č. 40/1964 Sb. Zdůraznil však, že působnost zákona č. 40/1964 Sb. se zásadně vztahuje toliko na práva a povinnosti soukromoprávní povahy, nikoli povahy veřejnoprávní, tedy na zcela jiné právní vztahy než na nedoplatek mající povahu veřejnoprávního (finančněprávního) vztahu mezi státem a jednotlivcem. Rozšířený senát dále konstatoval, že subsidiární či analogická aplikace jiné právní úpravy přichází v úvahu pouze tehdy, je-li pro to nějaký rozumný důvod, např. kusost či nedostatečnost příslušné úpravy, či okolnost, že by to nařizovala např. konkrétní procesní úprava vymáhání určitého práva. Rozšířený senát shledal, že úprava v § 282 celního zákona v posuzovaném znění nebyla kusá a nedostatečná a dodal: *„V absenci ustanovení o stavění promlčecí lhůty proto nelze spatřovat ani nezamýšlenou mezeru v zákoně, kterou by bylo třeba překlenout aplikací § 112 o. z. per analogiam. I kdyby tomu tak však bylo, použití analogie by v tomto konkrétním typu veřejnoprávního vztahu nebylo přípustné. Analogická aplikace § 112 o. z. by totiž zhoršila postavení jednotlivce oproti stavu, kdy by užitá nebyla, neboť by došlo ke stavění (tedy faktickému prodloužení tím, že lhůta nepoběží) lhůty pro promlčení práva vybrat a vymáhat nedoplatek cla. Tato lhůta je v daném případě institutem sloužícím výlučně k ochraně jednotlivce před případným veřejnoprávním vrchnostenským znevýhodňujícím zásahem státu (zásahem směřujícím k vybrání či vymožení veřejnoprávní platby), jelikož stanovuje nepřekročitelné časové hranice pro takovýto zásah.“* (důraz přidán).

[13] Rovněž další navazující judikatura vychází ze závěru, že lhůta dle § 16 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2007 je svou povahou prekluzivní, viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, č. j. 6 Ads 160/2012 - 74, ze dne 24. 7. 2019, č. j. 4 Ads 4/2019 - 94, ze dne 12. 9. 2017, č. j. 6 Ads 268/2016 - 126, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2018, č. j. 62 Ad 2/2017 - 184. V rozsudku ze dne 22. 5. 2014, č. j. 4 Ads 67/2014 - 49, např. zdejší soud uvedl, že: *„Zákon č. 592/1992 Sb. používá pojem promlčení, avšak o promlčení v soukromoprávním smyslu se v předpise veřejného práva může jednat pouze tehdy, pokud takový předpis v rámci ustanovení pojednávajících o promlčení výslovně stanoví, že správní orgán přiblíží k promlčení jen k námitce účastníka řízení. Pokud takové ustanovení veřejnoprávní předpis neobsahuje, je výrazem „promlčení“ fakticky míněna prekluze, k níž správní orgán přiblíží z úřední povinnosti.“* Městský soud též příleňavě poukázal na recentní

pokračování

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 2 Ads 198/2018 - 30. Právní otázkou v dané věci bylo posouzení, zda přihláška pohledávky zdravotní pojišťovny vzniknuvší na veřejném zdravotním pojištění před zahájením konkurzního řízení staví ve smyslu § 20 odst. 8 zákona o konkurzu běh fakticky prekluzivní lhůty dle § 16 odst. 1 zákona o pojistném. Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„pohledávka zdravotní pojišťovny na veřejné zdravotní pojištění má stejně jako pohledávka správce daně na daňový nedoplatek veřejnoprávní povahu; zákon o pojistném stejně jako zákon o správě daní a poplatků výslovně nestanovil, že přihlášení takové pohledávky do konkurzního řízení staví promlčecí (prekluzivní) lhůtu, nýbrž tento závěr byl v obou případech učiněn na základě ustanovení zvláštního zákona, jímž je § 20 odst. 8 zákona o konkurzu.“* (důraz přidán).

[14] Městský soud proto nepochybil, pokud v souladu s poukazovanou konstantní judikaturou správních soudů dospěl k závěru, že lhůta v § 16 odst. 2 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2007 je svojí povahou prekluzivní, a právo vymáhat nedoplatek pojistného na veřejném zdravotním pojištění tedy jejím uplynutím zaniklo.

[15] Nejvyšší správní soud nepřehlédl judikaturu civilních soudů (akcentovanou stěžovatelkou) ta se však z povahy věci nemůže zabývat souladností postupu orgánů veřejné správy. Ochrana veřejným subjektivním právům poskytují správní soudy. Judikatura správních soudů je přitom konstantní a završená rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, č. j. 5 Afs 86/2009 - 55, z něhož městský soud v nynější věci vycházel. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v něm nadto konstatoval, že si je vědom existence judikatury Nejvyššího soudu, která klíčovou otázku povahy promlčecí lhůty posoudila odlišně. Uzavřel však, že: *„V daném případě však má rozšířený senát za to, že prejudikatura Nejvyššího soudu neobsahuje natolik přesvědčivé argumenty pro jí zvolenou interpretační alternativu, aby ji mohl Nejvyšší správní soud přijmout. Proto se poté, co pečlivě reflektoval právní názor vyslovený v rozhodnutí Nejvyššího soudu, rozhodl, a to s plným vědomím možných neblahých důsledků pro právní jistotu a předvídatelnost aplikace práva, právní názor vyslovený v tomto usnesení nenásledovat.“* Nejvyšší správní soud nemůže rozhodnout v rozporu s rozšířeným senátem vlastního soudu (horizontální závaznost). Jedinou, byť zcela výjimečnou možností, kterou má, je iniciovat další řízení o stejné či obdobné právní otázce před rozšířeným senátem (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, § 17). Nejvyšší správní soud v nynějším případě neshledal důvod tuto otázku (opětovně) předložit rozšířenému senátu k posouzení.

[16] Ani na základě poukazovaného usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. I. ÚS 1385/11, neshledal Nejvyšší správní soud důvod pro zrušení nyní napadeného rozsudku. To vytklo zákonodárci, že v § 16 odst. 2 zákona o pojistném ne zvolil právní terminologii nevzbuzující pochybnosti o jeho úmyslu. S tímto Nejvyšší správní soud souhlasí. Pouze tento aspekt však nemá potenciál vyvolat zrušení rozsudku městského soudu, který provedl výklad odpovídající smyslu a účelu právní úpravy (vyložené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu). Ostatně v usnesení ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 3551/13, Ústavní soud konstatoval, že *„je přitom zřejmé, že Nejvyšší správní soud zastává ve vztahu k prvně uvedené otázce (výklad povahy pojmu promlčení v § 16 odst. 2 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, pozn. NSS) jiný právní názor*

(srov. rozsudek ze dne 6. 8. 2008 č. j. 3 Ads 24/2008 - 119) než Nejvyšší soud (viz také usnesení ze dne 13. 4. 2005 sp. zn. 21 Cdo 1940/2004, rozsudek ze dne 27. 2. 2013 sp. zn. 23 Cdo 681/2012 a další). Ústavní soud však v této souvislosti připomíná, že jeho úkolem není sjednocování rozdílných právních názorů obecných soudů (a tedy ani soudů výše uvedených), a pokud tak v rámci své rozhodovací činnosti de facto činí, je tomu tak výlučně v souvislosti s řešením ústavněprávních otázek. Dále pak poukazuje na to, že Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů v občanském soudním řízení (§ 14 odst. 1 zákona o soudech a soudcích), a tedy i v řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, přičemž rozhodování Nejvyššího soudu či soudů nižších stupňů (právě) v těchto řízeních bylo konstantní, a pro stěžovatele tedy nikoliv nepředvídatelné (...).

[17] Pokud jde o důvodovou zprávu, ze které stěžovatelka dovozuje, že zákonodárce s účinností od 1. 1. 2008 doplněním předmětného ustanovení pouze z legislativního hlediska odstranil dosavadní nejasnost ohledně promlčení pohledávky podle tohoto ustanovení, Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil. Z důvodové zprávy se konkrétně podává: „Navrhuje se přesně vyjádřit, kdy se staví promlčecí lhůta. Důvodem této změny jsou aplikační problémy v této oblasti.“ Z této formulace nelze učinit závěr o tom, že předmětné ustanovení bylo pouze výslovně doplněno o pravidlo, které platilo již za účinnosti předchozí právní úpravy, jak činí stěžovatelka. Naopak lze dospět k závěru, že zde nebyla jednoznačná shoda na výkladu daného ustanovení ve znění do 31. 12. 2007 (viz výše popsany odlišný výklad pojmu promlčení ve správním a civilním soudnictví), a předmětné ustanovení bylo doplněno za účelem vyjasnění a sjednocení jeho výkladu. Stěžovatelka konečně poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu, ze kterých dovozovala nutnost výkladu pojmu promlčení za použití analogické aplikace obecné úpravy tohoto institutu v zákoně č. 40/1964 Sb. Zdejší soud konstatuje, že tato judikatura se týkala odlišné právní úpravy a pro nyní posuzovanou situaci není přílehlavá. Ani žádné jiné kasační tvrzení nebylo s to vést ke zrušení rozsudku městského soudu.

[18] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasačních námitek důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet ex offio (viz např. § 109 s. ř. s.). Souhrnně vzato se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry městského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námítky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[19] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[20] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Zamítnutí kasační stížnosti je procesním úspěchem žalobce, jemuž proto svědčí právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti stěžovatelce, která řízení o kasační stížnosti vyvolala, avšak neměla v něm procesní úspěch (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020,

pokračování

č. j. 1 As 228/2019 - 66). Tyto náklady se skládají z odměny zástupkyně žalobce (advokátky), za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 ve spojení s § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, v částce 3 100 Kč, a z výdajů zástupkyně žalobce nahrazované paušálně v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu v částce 300 Kč za tento úkon právní služby. Zástupkyně žalobce je plátkyní DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. o 714 Kč. Celkem má tedy žalobce právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce 4 114 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. dubna 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu