



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **B. K.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, pracoviště Plzeň, Koterovská 162, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2004, č. j. 6 Cad 7/2003 – 78, a o podání žalobkyně ze dne 20. 4. 2004,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Podání žalobkyně ze dne 20. 4. 2004 označené jako „odvolání proti rozsudku“ **s e o d m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalované České správy sociálního zabezpečení, pracoviště Plzeň, Koterovská 162, ze dne 27. 4. 2001, č. j. 14/326/01/Ma, byl změněn platební výměr vydaný Okresní správou sociálního zabezpečení v Karlových Varech ze dne 15. 2. 2001, č. 104/2001, tak, že se snižuje penále z nedoplatku za rok 1993 z částky 4753 Kč na částku 3092 Kč, což je o 1661 Kč méně. Penále ze záloh za rok 1994 ve výši 3265 Kč zůstává beze změny. Dlužné penále činí celkem částku 6357 Kč. V odůvodnění rozhodnutí odvolací orgán uvedl, že podle přehledu za rok 1993 činí u jmenované pojistné za toto období částku 22 334 Kč. V roce 1993 bylo na zálohách zapláceno 6331 Kč, na zaplacení nedoplatku na pojistném byla použita i platba ze dne 12. 5. 1994 ve výši 2376 Kč, dluh na pojistném za rok 1993 činí tedy 13 627 Kč. V přehledu za rok 1994 byl vykázán za 9 měsíců činnosti nulový příjem. Z nejnižšího vyměřovacího základu činí pojistné částku 2990 Kč. Na zálohách bylo zapláceno 685 Kč, zbývá povinnost doplatit pojistné ve výši 2305 Kč. Toto dlužné pojistné nebylo

ve lhůtách splatnosti zaplacen. Výměrem č. 44/99 bylo tedy dlužné pojistné předepsáno v úhradě a současně bylo předepsáno penále do 23. 9. 1994. Podle § 20 odst. 4 zákona č. 589/1992 Sb. v platném znění se neplatí penále za dobu, kdy osoba samostatně výdělečně činná není účastna důchodového pojištění, až s účinností od 1. 1. 1995. Platební výměr č. 104/2001 byl vydán na dobu od 23. 9. 1994 do 31. 12. 1994 a výpočet penále navazuje na předchozí platební výměr č. 43/99. Podle § 20 zákona č. 589/1990 Sb. v platném znění penále činilo do 31. 12. 1994 0,3 % dlužné částky za každý kalendářní den, ve kterém některá z těchto skutečností trvala, od 1. 1. 1995 činí penále 0,1 % dlužné částky za kalendářní den. Odvolací orgán po prověření potřebných skutečností dospěl k závěru, že v roce 1994 nebyly zálohy placeny včas a ve správné výši, penále z dlužných částek do 31. 12. 1994 bylo stanoveno v souladu se zákonem. K roku 1993 bylo zjištěno, že původní výpočet penále je počítán od 9. 4. 1994 do 31. 12. 1994 z celé výše nedoplatku roku 1993, že nebylo přihlédnuto k platbě na dlužné pojistné ze dne 12. 5. 1994 ve výši 2376 Kč. Toto předepsané penále odvolací orgán snížil o částku 1661 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně opravný prostředek, v němž uvedla, že v napadeném rozhodnutí není uvedeno číslo, a že je tedy důvodná pochybnost o tom, zda nejde o neplatný právní úkon. Namítla, že napadené rozhodnutí bylo vydáno přesto, že upozorňovala na skutečnost, že ve věci nedoplatku pojistného za rok 1993 a 1994 je vedeno řízení u Krajského soudu v Plzni a Vrchního soudu v Praze. Kontrola provedená na pracovišti Okresní správy sociálního zabezpečení v Karlových Varech nevycházela z objektivních faktů, neboť veškeré doklady byly v té době u Krajského soudu v Plzni. Její situace v dokazování byla ztížena tím, že od roku 1989 byla 19x vykradena, nemovitost byla zapálena, doklady jí v září 1994 rozšlapali nezletilí vandalové a nemůže je tedy dohledat. Podnikatelskou činnost přerušila v září 1994 a od té doby již nepodniká. Postupem Okresní správy sociálního zabezpečení v Karlových Varech bylo zaviněno, že jí nedoplatky nebyly strhávány z důchodu, a že byly upřednostněny jiné subjekty. Ze strany České správy sociálního zabezpečení jí nebyla poskytnuta sociálně právní ochrana stanovená zákonem. V dalším podání pak navrhla, aby soud vydal předběžné opatření o zastavení veškerých exekučních srážek z jejího invalidního důchodu a poukázala na to, že u Krajského soudu v Plzni probíhá řízení o přezkoumání rozhodnutí ve věci jejího starobního důchodu.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 3. 2004, č. j. 6 Cad 7/2003 – 78, napadené rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, pracoviště v Plzni, ze dne 27. 4. 2001, č. j. 14/326/01/MA, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Návrh na vydání předběžného opatření odmítl. Dále rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve svém rozhodnutí vycházel z obsahu správního spisu. V odůvodnění rozhodnutí citoval ustanovení § 20 v jeho znění do 31. 12. 1994 a po 1. 1. 1995 a konstatoval, že v daném případě žalovaný správní orgán podle odůvodnění napadeného rozhodnutí nezpochybňoval skutečnost, že žalobkyně nevykonávala samostatnou výdělečnou činnost od 23. 9. 1994. Platební výměr č. 104/2001 i napadené rozhodnutí byly vydány v době, kdy podle platné právní úpravy se penále neplatí za dobu, kdy osoba samostatně výdělečně činná nevykonávala samostatnou výdělečnou činnost. Aby bylo možné uložit za určitou dobu povinnost uhradit penále, musí být zákonem stanoveno, že poplatník je povinen penále platit. Podle názoru soudu v daném případě nebylo možno žalobkyni napadeným rozhodnutím, které bylo vydáno 27. 4. 2001, za dobu od 23. 9. 1994 do 31. 12. 1994 uložit povinnost zaplatit penále z dlužného pojistného a záloh na pojistné, neboť od 23. 9. 1994 nevykonávala samostatnou výdělečnou činnost. Přejícné ustanovení článku VIII. odst. 1 zákona č. 241/1994 Sb. se vztahuje pouze na výši penále, kdy za dobu před 1. 1. 1995 je vyměřováno ve výši 0,3 % a od 1. 1. 1995 ve výši 0,1 %. Neopravňuje však správní orgán,

aby při posuzování doby, ze které se penále platí, postupoval podle předpisů platných před 1. 1. 1995. Jestliže tedy zákon neobsahuje takové ustanovení, podle kterého by bylo možné o určitých skutečnostech rozhodovat podle předcházející platné právní úpravy, musí správní orgán vycházet a rozhodovat podle znění právního předpisu platného v době vydání rozhodnutí. Jestliže tedy zákon č. 241/1994 Sb. nově upravil dobu, za kterou se penále neplatí, a v přechodných ustanoveních nestanovil, že i tato otázka má být posuzována podle předcházející právní úpravy, bylo na žalovaném, aby rozhodoval podle platného znění zákona a nemohl vycházet z právní úpravy platné do 31. 12. 1994. Soud konstatoval, že podle jeho názoru žalovaný postupoval v rozporu s příslušnými ustanoveními zákona č. 589/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a věc posoudil nesprávně. Proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ostatní námitky žalobkyně neshledal důvodnými a ve vztahu k návrhu na vydání předběžného opatření konstatoval, že tento návrh odmítl, neboť podle § 38 odst. 3 s. ř. s. je takový návrh nepřijatelný, lze-li návrhu na zahájení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona. V daném případě žalobkyně přes poučení dané soudem na návrhu na vydání předběžného opatření setrvala, ve stanovené lhůtě soudu nesdělila, že tento návrh má být považován za návrh na přiznání odkladného účinku v žalobě a z jakých důvodů.

Proti tomuto rozsudku podala včas kasační stížnosti žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení (dále též jen „stěžovatelka“), a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedla, že má za to, že penále podle § 20 odst. 1 a 2 zákona č. 589/1992 Sb. předepsala za období od 24. 9. 1994 do 31. 12. 1994 oprávněně. Připustila, že přechodné ustanovení zákona č. 241/1994 Sb. článku VIII. se vztahuje pouze na výši penále, ale uvedla současně, že musela vycházet z ustanovení § 20 odst. 1 a 2 zákona č. 589/1992 Sb. platného do 31. 12. 1994, kdy osoba měla povinnost platit penále i za dobu, kdy nebyla důchodově pojištěna a nepodnikala. Podstatná je tedy skutečnost, kdy pohledávka za plátcem pojistného vznikla, nikoliv kdy byla předepsána k úhradě z důvodu nezaplacení v době splatnosti. Stěžovatelka dále uvedla, že i když rozhodla o povinnosti uhradit penále za období roku 1994 v roce 2001, vzala v úvahu ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 589/1992 Sb. ve znění zákona č. 241/1994 Sb., tedy, že osoba samostatně výdělečně činná neplatí penále za dobu, kdy není účastna důchodového pojištění a nevykonává samostatně výdělečnou činnost, a to od účinnosti této změny. Penále za období od 1. 1. 1995 nebylo počítáno. Jestliže do 31. 12. 1994 byla povinnost platit penále bez ohledu na skončení samostatné výdělečné činnosti, měla osoba samostatně výdělečně činná v uvedeném případě penále platit i za dobu od 24. 9. 1994 do 31. 12. 1994. Penále z dlužného nedoplatku pojistného za rok 1993 a ze záloh na důchodovém pojištění za rok 1994 totiž bylo splatné za každý jednotlivý den, kdy dluh na pojistném a zálohách trval, až do doby účinnosti zákona č. 241/1994 Sb. Přechodné ustanovení článku VIII. odst. 1 zákona č. 241/1994 Sb. se vztahovalo na výši penále, ta byla v rušeném rozhodnutí respektována. Rušeným rozhodnutím bylo předepsáno k úhradě penále, které bylo splatné v roce 1994, v přechodném ustanovení zákona č. 241/1994 Sb. nebylo uvedeno, že pokud penále nebylo zaplaceno do účinnosti tohoto zákona, se na dobu, za kterou se platí penále, použije již nové ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 589/1992 Sb. v platném znění. Stěžovatelka navrhovala, aby rozsudek Městského soudu v Praze byl zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve spise se dále nachází podání žalobkyně ze dne 20. 4. 2004, které je označeno jako odvolání proti rozsudku, avšak jeho obsah nereagoval na odůvodnění napadeného rozsudku. Městský soud v Praze usnesením ze dne 16. 9. 2004 vyzval žalobkyni především ke sdělení, zda uvedeným podáním žalobkyně mínila podat kasační stížnost, dále ji poučil

o náležitostech kasační stížnosti i o povinném zastoupení v jejím řízení. Přípisem ze dne 16. 9. 2004 zaslal žalobkyni formulář o osobních a majetkových poměrech pro případ, že se jedná o kasační stížnost. Na to reagovala žalobkyně podáním ze dne 19. 10. 2004, v němž citovala pouze jednotlivé články Listiny základních práv a svobod, avšak na dotaz soudu neodpověděla.

Poté byla věc předložena Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti žalované.

Nejvyšší správní soud přípisem ze dne 10. 3. 2006 vrátil spis Městskému soudu v Praze s tím, aby zaslal žalobkyni kasační stížnost žalované k vyjádření, a dále aby se soud vyjádřil i k podání žalobkyně ze dne 20. 4. 2004.

Žalobkyně reagovala na postup Městského soudu v Praze podáním ze dne 22. 4. 2006, v němž popisovala průběh svého pracovního života a poukazovala na své zdravotní a sociální poměry.

Městský soud v Praze poté předložil opětovně spis Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti žalované s tím, že žalobkyně přes opakované výzvy o doplnění a upřesnění podání, vady podání ze dne 20. 4. 2004 neodstranila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že ji stěžovatelka podává z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem.

V posuzované věci je předmětem sporu výklad ustanovení § 20 zákona č. 589/1992 Sb., a to s zřetelem k jeho novelizaci zákonem č. 241/1994 Sb.

Podle § 20 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb. v jeho znění do 31. 12. 1994, nebylo-li pojistné zaplaceno ve stanovené lhůtě a nebo bylo-li zaplaceno v nižší částce, než ve které mělo být zaplaceno, je plátce pojistného povinen platit penále. Penále činí 0,3 % dlužné částky za každý kalendářní den, ve kterém některá z těchto skutečností trvala. Pro výši zálohy na pojistné platí obdobně ustanovení § 14 odst. 8.

Podle 2 téhož ustanovení, pokud jde o splatnost penále, způsob jeho placení, jeho vymáhání, promlčení a vracení přeplatku na penále, postupuje se stejně jako u pojistného.

Podle § 20 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb. v jeho znění ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu, nebo-li pojistné zaplaceno ve stanovené lhůtě a nebo bylo-li zaplaceno v nižší částce, než ve které mělo být zaplaceno, je plátce pojistného povinen platit penále. Penále činí 0,1 % dlužné částky za každý kalendářní den, ve kterém některá z těchto skutečností trvala. Pro vyšší zálohy na pojistné platí obdobně ustanovení § 14 odst. 9.

Podle § 20 odst. 5 téhož zákona ve znění zákona č. 241/1994 Sb., účinného od 1. 1. 1995, penále se neplatí za dobu, kdy osoba samostatně výdělečně činná nevykonává

samostatnou výdělečnou činnost. Osoba dobrovolně účastná důchodového pojištění neplatí penále z pojistného na důchodovém pojištění, které dluží za dobu dobrovolné účasti na tomto pojištění. Organizace, nebo malá organizace, neplatí penále za dobu, po kterou již není ani malou organizací (§ 3 odst. 1 písm. a/ a b/).

Podle článku VIII. zákona č. 241/1994 Sb. odst. 1 výše penále u pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti za dobu před 1. 1. 1995 se řídí předpisy platnými před tímto dnem.

Z výše uvedených ustanovení plyne, že po 31. 12. 1994 se neplatí penále za dobu, kdy osoba samostatně výdělečně činná nevykonává samostatnou výdělečnou činnost. V posuzované věci není sporu o tom, že žalobkyně samostatnou výdělečnou činnost přestala vykonávat dnem 23. 9. 1994, který je uváděn jako poslední den účasti na důchodovém pojištění. Nejvyšší správní soud tedy zcela souhlasí s názorem vysloveným Městským soudem v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku, podle něhož, aby bylo možno uložit za určitou dobu povinnost platit penále, musí být tato povinnost zákonem stanovena, tedy musí být uvedeno, že poplatník je povinen penále platit. Platební výměr č. 104/2001 i napadené rozhodnutí byly vydány po 31. 12. 1994, byly tedy vydány v době, kdy podle platné právní úpravy se penále neplatí za dobu, kdy osoba samostatně výdělečně činná nevykonávala samostatnou výdělečnou činnost. Jak již uvedl Městský soud v Praze, přechodné ustanovení článku VIII. odst. 1 zákona č. 241/1994 Sb. se vztahuje pouze na výši penále, a neopravňuje však správní orgán, aby při posuzování doby, ze které se penále platí, postupoval podle předpisů platných před 1. 1. 1995.

Stěžovatel se dovolává toho, že je podstatné, kdy pohledávka vznikla. Lze souhlasit s názorem stěžovatele, že povinnost platit penále vznikla v období do 31. 12. 1994, avšak v době vydání rozhodnutí již neexistoval právní předpis, který by umožňoval penále předepsat, neboť dnem 1. 1. 1995 povinnost platit penále za období, kdy samostatná výdělečná činnost nebyla vykonávána, nebyla stanovena. Přechodné ustanovení obsažené v článku VIII. zákona č. 241/1994 Sb. nestanovilo žádný postup týkající se penále před 1. 1. 1995, a nelze proto v neprospěch plátců dovozovat, že pro dobu do 31. 12. 1994 se vychází z předchozí právní úpravy. Jestliže podle článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených v zákonech, a to způsobem, který zákon stanoví, a jestliže podle článku 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, pak nelze posuzovanou věc uzavřít jinak, než jak učinil Městský soud v Praze, tj. konstatovat, že žalovaný postupoval nesprávně, pokud nevycházel z právní úpravy platné v době vydání rozhodnutí, když uložil povinnost platit penále za dobu, kdy osoba samostatně výdělečně činná nevykonávala samostatnou výdělečnou činnost, ačkoliv tato povinnost zákonem stanovena nebyla.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitky obsažené v kasační stížnosti nejsou důvodné, a proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

Pokud jde o podání žalobkyně ze dne 20. 4. 2004, označené jako odvolání proti rozsudku, je třeba konstatovat, že se zřetelem k nejasnému obsahu tohoto podání a se zřetelem k tomu, že odvolání není opravným prostředkem proti rozhodnutím Krajského soudu podle zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní), byla žalobkyně opakovaně Městským soudem v Praze vyzývána k tomu, aby sdělila, zda uvedeným podáním míní podat kasační stížnost a v případě, pokud by se jednalo o kasační stížnost, je třeba, aby doložila,

že je zastoupena advokátem. Žalobkyně byla rovněž poučena o tom, že v případě splnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků, jí může být advokát ustanoven soudem a byly jí doručeny formuláře týkající se žádosti o osvobození od soudních poplatků. Žalobkyně sice na obě výzvy soudu reagovala, avšak na jejich obsah neodpověděla, to znamená, že nesdělila, zda mínila podat kasační stížnost, nepředložila plnou moc udělenou advokátu a neuvedla ani, že o ustanovení advokáta žádá. Za této situace dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že uvedené podání ze dne 20. 4. 2004 je třeba odmítnout pro neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) – viz. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2005, č. j. Na 225/2005 – 110, podle něhož I. podání, jež je podle svého obsahu zjevně odvoláním, a není tak žádným z opravných prostředků upravených soudním řádem správním, Nejvyšší správní soud odmítne pro neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení (§ 46 odst. 1 písm. a/ s. ř. s. – č. 765/06 Sb. NSS).

Pokud jde o náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť žalovaný neměl s kasační stížností úspěch a žalobkyně náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepožadovala (§ 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. října 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu