



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **J. H.**, zastoupen JUDr. Danielem Šrncem, advokátem se sídlem Na Poříčí 1071/17, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2006, č. j. 12 Cad 27/2005 - 27,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2006, č. j. 12 Cad 27/2005 - 27, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 22. 9. 2005, č. j. 3301-6003-40-14.9.2005/Ve, zamítla žalovaná odvolání žalobce a potvrdila platební výměr Pražské správy sociálního zabezpečení (dále „správní orgán prvního stupně“) ze dne 19. 7. 2005, č. j. 21078/020-9004/1-19. 7. 05/1223/HA-PV 472, kterým byla žalobci uložena povinnost uhradit penále ve výši 1115 Kč za prodlení s placením záloh na pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (dále též jen „pojistné“) za měsíc leden až květen roku 2004.

Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze. Žalobce v úvodu své žaloby namítal, že rozhodnutí žalované je zatíženo podstatnou vadou řízení spočívající v porušení práva žalobce na dvojinstančnost řízení. Žalobce měl totiž za to, že mu vznikl přeplatek na platbách sociálního zabezpečení již dne 18. 12. 2003,

zatímco dle názoru správního orgánu prvního stupně tento přeplatek vznikl až dne 23. 6. 2004. Tento svůj závěr správní orgán prvního stupně nijak neodůvodnil. Žalovaná se pak pokusila tento nedostatek odstranit tím, že sama odůvodnila, proč přeplatek vznikl až dne 23. 6. 2004. Takový postup pokládal žalobce za nezákonný.

Žalobce dále nesouhlasil se závěrem žalované, podle něhož správní orgán prvního stupně mohl zjistit přeplatek žalobce až po podání přehledu o výdajích a příjmech za rok 2003. Žalobce totiž zaplatil více, než činila zákonným způsobem stanovená výše měsíční zálohy, a proto mu vznikl přeplatek ihned po tomto zaplacení, tj. dne 18. 12. 2003. Žalobce sice následně nehradil zálohy za měsíce leden až květen 2004, povinností správního orgánu prvního stupně však bylo použít přeplatek na úhradu závazků žalobce v souladu s § 17 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, v relevantním znění (dále jen „zákon o pojistném na sociální zabezpečení“). Odkaz na § 14a odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení je zcela beze smyslu, neboť na daný případ nedopadá. Penále nemělo být vůbec vyměřeno, a proto žalobce navrhl zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalované.

Žalobce rovněž namítal zjevnou nespravedlnost postupu zvoleného žalovanou. Žalobce zaplatil více, než ze zákona platit měl. Přestože měl správní úřad v držení finanční prostředky žalobce, uložil mu úhradu penále. Tím byl popřen smysl institutu penále, coby sankce za pozdní úhradu pojistného.

Městský soud v Praze žalobu zamítl rozsudkem ze dne 14. 9. 2006, č. j. 12 Cad 27/2005 - 27, přičemž svůj rozsudek odůvodnil následujícím způsobem:

Městský soud konstatoval, že mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce měl na zálohách pojištění za rok 2003 přeplatek, a též o tom, že žalobce neplatil zálohy na důchodové pojištění v období leden až květen 2004. Otázkou však bylo, kdy žalovaná, resp. správní orgán prvního stupně mohly použít přeplatek na důchodovém pojištění žalobce na uhrazení běžných záloh na pojistném. Dle § 14a odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení může osoba samostatně výdělečně činná po projednání s příslušnou okresní správou sociálního zabezpečení platit zálohy na pojistném za delší období než měsíční, avšak vždy jen do budoucna a nejdéle do konce kalendářního roku. Jestliže tedy dle tvrzení žalobce mu vznikl přeplatek na pojistném dne 18. 12. 2003, mohl se tento přeplatek použít jen do konce roku 2003, nikoliv však na hrazení záloh na pojistném za rok 2004. Výše přeplatku na pojistném pak dle názoru městského soudu lze zjistit pouze z přehledu o příjmech a výdajích osoby samostatně výdělečně činné dle § 15 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Tento přehled za rok 2004 však podal žalobce až dne 26. 4. 2005. Teprve až po zjištění přeplatku na základě tohoto přehledu pak mohl správní orgán prvního stupně použít tohoto přeplatku na nezaplacené zálohy na pojistném za rok 2004. Pokud tedy žalobce neplatil zálohy na pojistném v měsících leden až květen 2004 a tyto dlužné zálohy byly zaplacený až z přeplatku, který vyplýval z podaného přehledu o příjmech a výdajích, vznikla mu povinnost platit penále na pojistném za období od 10. 2. 2004 do 23. 6. 2004 ve výši 1115 Kč.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek Městského soudu v Praze včasnou kasační stížností, opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy tvrdil nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku Městského soudu v Praze.

Stěžovatel ponejprve poukazuje na to, že dvě z jeho žalobních námitek zůstaly ze strany městského soudu zcela bez odpovědi. Jednak byla opomenuta žalobní námitka, kterou žalobce

namítal, že byla porušena dvojinstančnost řízení, když žalovaná odůvodnila právní názor správního orgánu prvního stupně, který původně tento správní orgán neodůvodnil vůbec. Dále se městský soud zcela opominul vyjádřit k námitce uvedené v žalobě poukazující na to, že penále nemůže vzniknout, když žalovaná disponovala finančními prostředky pokrývajícími veškeré dluhy stěžovatele.

Stěžovatel dále nesouhlasil s právním názorem městského soudu, podle něhož pokud vznikl přeplatek na sociálním pojištění, lze jej použít jen do konce období, v němž přeplatek vznikl. Připuštěním tohoto názoru by docházelo k absurdní situaci, že přeplatek by existoval zároveň s nedoplatkem a správní úřad by podle tohoto výkladu nemohl provést vzájemnou kompenzaci.

Dále stěžovatel namítal nesprávnost právního závěru městského soudu, podle něhož přeplatek či nedoplatek je možné zjistit až podáním přehledu o příjmech a výdajích za konkrétní vyměřovací období. Stěžovatel měl ke dni 18. 12. 2003 uhrazeny veškeré nedoplatky na pojistném za vyměřovací období 2002 a rovněž měl uhrazeny všechny zálohy na pojistném splatné v roce 2003. Proto mu dne 18. 12. 2003 vznikl přeplatek, který měla žalovaná za povinnost použít na úhradu nejbližší vzniklých nedoplatků.

Konečně stěžovatel se neztotožňoval ani s právním názorem městského soudu, podle něhož správní úřad může přeplatek použít na úhradu nedoplatků vzniklých až po dni zjištění přeplatku a nikoliv po dni jeho vzniku. I kdyby správní úřad zjistil dne 23. 6. 2004 přesnou výši přeplatku, tak by zároveň musel zjistit, že vznikl ke dni, kdy platby poplatníka převýšily jeho povinnosti peněžitého charakteru. V případě stěžovatele tedy přeplatek vznikl ke dni 18. 12. 2003. Pak bylo povinností správního úřadu převést přeplatek na úhradu nedoplatků vzniklých mezi dnem vzniku přeplatku a dnem zjištění přeplatku. Opak by znamenal, že by stěžovatel byl v prodlení, ač stát v pozici věřitele disponoval dostatečnými finančními prostředky na pokrytí všech jeho dluhů. Bylo by mu sdělováno penále coby sankce za nesplnění fiskální disciplíny, ačkoliv fakticky vůči státu finanční prostředky naopak přebývaly.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Kasační stížnost je důvodná.

O důvodech kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil, jsa vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti takto:

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 19. 7. 2005 vydal správní orgán prvního stupně platební výměr č. j. 21078/020-9004/1-19.7.05/1223/HA-PV 472, kterým byla stěžovateli uložena povinnost uhradit penále ve výši 1115 Kč z prodlení s placením záloh na pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za měsíc leden až květen roku 2004. V odůvodnění tohoto výměru je pak uvedeno, že stěžovatel byl povinen platit zálohy na pojistné za měsíc leden až červen 2004 ve výši 2955 Kč měsíčně. V tomto období byly platby záloh za měsíce leden až květen 2004 uhrazeny po splatnosti až dne 23. 6. 2004 z přeplatku pojistného za rok 2003. V důsledku toho bylo vyčísleno penále na pojistné za rok 2004 za období od 10. 2. 2004 do 23. 6. 2004 ve výši 1115 Kč.

Z přehledu předpisů a plateb pro rok 2003 vydaného správním orgánem prvního stupně vyplývá, že stěžovatel byl v období od února do prosince 2003 povinen platit zálohy na důchodové pojištění ve výši 2955 Kč měsíčně. Mezi stranami je též nesporné, že žalobce měl i v období od ledna do června 2004 platit zálohy na pojistné ve výši 2955 Kč měsíčně.

Ze správního spisu též vyplývá, že dne 18. 12. 2003 byla na účet správního orgánu prvního stupně připsána platba došlá od stěžovatele ve výši 143 856 Kč. Stalo se tak za situace, kdy stěžovatel ještě neměl žádný nedoplatek na platbách záloh pojistného.

Dne 23. 6. 2004 podal stěžovatel přehled o příjmech a výdajích osoby samostatně výdělečně činné ve smyslu § 15 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení za rok 2003, z něhož vyplývá, že žalobcovy příjmy v roce 2003 byly vyšší než v roce 2002 a tudíž by byl stěžovatel povinen doplatit příslušnou částku na pojistném za rok 2003, neboť souhrn předepsaných záloh za rok 2003 se ukázal být nižší než výsledná povinnost stěžovatele na platbách pojistného. Z podaného přehledu dále vyplývá, že vzhledem k platbě došlé na účet správního orgánu prvního stupně dne 18. 12. 2003 stále ještě existoval přeplatek stěžovatele ve výši 35 710 Kč.

Podstatné pro posouzení dané věci je především zodpovězení otázky, jak měl správní orgán prvního stupně naložit s platbou ze dne 18. 12. 2003 ve výši 143 856 Kč. Dle názoru žalované i městského soudu bylo možno s odkazem na § 14a odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení použít tento přeplatek k hrazení záloh na pojistném, ovšem jen do konce roku 2003. Nikoliv tedy již k hrazení záloh na pojistném, které byly splatné v roce 2004.

Dle § 14a odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení je záloha na pojistné splatná od prvního dne kalendářního měsíce, na který se platí, do osmého dne následujícího kalendářního měsíce. Dle § 14a odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení může osoba samostatně výdělečně činná po projednání s příslušnou okresní správou sociálního zabezpečení platit zálohy na pojistné na delší než měsíční období, avšak vždy jen do budoucna a nejdéle do konce kalendářního roku.

Z citovaného ustanovení je zřejmé, že vůbec neřeší problematiku přeplatku na pojistném. Upravuje toliko platební režim záloh na pojistném. To je zpravidla splatné měsíčně (od prvního dne kalendářního měsíce, na který se platí, do osmého dne následujícího kalendářního měsíce), případně i v jiném režimu v souladu s § 14a odst. 2 cit. zákona – to ovšem jen po projednání s příslušnou okresní (v daném případě pražskou) správou sociálního zabezpečení. Ze žádné z listin založených ve spise takové projednání nevyplývá a ani není nikým tvrzeno. Ustanovení § 14a odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení na daný případ vůbec nedopadá, neboť omezení, které z něj lze vyčíst („nejdéle do konce kalendářního roku“) se vztahuje toliko k dohodě, kterou lze ohledně placení záloh pojistného uzavřít s příslušnou okresní správou sociálního zabezpečení. Toto ustanovení neřeší, k jakému datu a za jakých podmínek vzniká přeplatek na pojistném a jak s ním má být naloženo.

Pokud stěžovatel uhradil dne 18. 12. 2003 částku 143 856 Kč nad rámec své povinnosti platit zálohy na pojistné, jednalo se již od tohoto dne o přeplatek. Jak naložit s přeplatkem pojistného upravuje § 17 zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Podle § 17 odst. 2 tohoto zákona je „Česká správa sociálního zabezpečení nebo příslušná okresní správa sociálního zabezpečení povinna vrátit přeplatek na pojistném do jednoho měsíce ode dne, kdy tento přeplatek zjistila“. Je nerozhodné, zda byl přeplatek zjištěn vlastní kontrolní činností příslušné správy sociálního zabezpečení anebo na základě výslovné žádosti plátce pojistného. Za žádost o vrácení přeplatku na pojistném se pak dle citovaného ustanovení považuje vždy podání přehledu podle § 15 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení, vyplývá-li z něho přeplatek na pojistném.

Je vhodné, aby v obdobných případech správní orgán prvního stupně odhalil přeplatek z vlastní iniciativy a v souladu s § 17 odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení ho plátcí neprodleně vrátil. Praxe, kdy příslušná správa sociálního zabezpečení vzniklý přeplatek automaticky nereflektuje a v podstatě vyčkává až do podání přehledu o příjmech a výdajích, je v případech, kdy se jedná o přeplatek značně převyšující povinnost plátce pojistného, nežádoucí. Především zde dochází k bezdůvodnému držení peněžních prostředků plátce pojistného na účtu orgánu státní správy. Na druhou stranu nelze ani pominout, že takováto praxe může plátce pojistného svádět z nejrůznějších důvodů ke zneužívání účtu orgánu státní správy k bezpečné úschově peněžních prostředků, což je účel, ke kterému tento účet rozhodně sloužit nemá.

Pokud by stěžovatel o vrácení svého přeplatku požádal, musel by o této žádosti správní orgán prvního stupně rozhodnout v souladu s § 17 odst. 2 zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Stěžovatel ovšem o vrácení tohoto přeplatku výslovně nepožádal. Za žádost o vrácení přeplatku je pak třeba považovat až podání přehledu o příjmech a výdajích osoby samostatně výdělečně činné ve smyslu § 15 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení za rok 2003. Toto podání stěžovatel učinil až dne 23. 6. 2004 a vyplývá z něj přeplatek ve výši 35 710 Kč.

To, že stěžovatel o vrácení přeplatku požádal (a to formou podání přehledu) až dne 23. 6. 2004, však v žádném případě neznamená, že do té doby stěžovatel žádný přeplatek na platbách pojistného neměl. Přeplatek je objektivní skutečnost, která existuje již od okamžiku přijetí platby. Nejvyšší správní soud nesdílí názor městského soudu, že přeplatek mohl být zjištěn až podáním přehledu dne 23. 6. 2004. Z tohoto přehledu totiž bylo zjištěno především to, jaké byly opravdové příjmy a výdaje stěžovatele za rok 2003. Tento přehled je potom relevantní pro posouzení otázky, zda předepsané zálohy na pojistné placené v roce 2003 byly dostatečné či zda byly příliš nízké – tudíž vzniká povinnost plátce pojistného rozdíl doplatit, anebo zda byly příliš vysoké – tudíž vzniká přeplatek. Právě jen takovýto přeplatek je přeplatkem, který je zjistitelný (a tudíž jako přeplatek ve smyslu uvedeného zákona vzniká) až podáním přehledu dle § 15 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Tato situace však v daném případě nenastala, neboť přeplatek ve výši 143 856 Kč vznikl nikoliv v důsledku příliš vysokých předepsaných záloh na pojistné za rok 2003, nýbrž v důsledku zcela mimořádné a nesprávné platby.

Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožňuje s názorem stěžovatele, že přeplatek na pojistném mu vznikl již dne 18. 12. 2003, a nikoliv až dne 23. 6. 2004. Správní orgán prvního stupně byl povinen s tímto přeplatkem naložit v souladu s § 17 zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Dle odstavce prvního tohoto ustanovení se přeplatek použije na jiný splatný závazek. Vzhledem k tomu, že stěžovatel měl přeplatek výrazně převyšující zálohy, které byl povinen platit v období leden až květen 2004, nemohl se v tomto období vůbec ocitnout v prodlení s jejich placením a nemohlo mu být tudíž z tohoto důvodu vyměřeno penále.

Nejvyšší správní soud ještě podotýká, že se plně neztotožňuje s názorem stěžovatele, podle kterého se stěžovatel vůbec nemůže dostat do prodlení, pokud by stát v pozici věřitele disponoval dostatečnými finančními prostředky přijatými od stěžovatele na pokrytí všech jeho dluhů týkajících se pojistného, a podle něhož by bylo nepřipustné vyměřit mu penále coby sankci za nesplnění fiskální disciplíny, ačkoliv fakticky vůči státu finanční prostředky naopak přebývaly. Je třeba vždy vycházet ze zákonem užívaného pojmu přeplatek, coby sumy peněžních prostředků, které v daný okamžik neměly být dle zákona vůbec zaplacené nebo přesahují aktuální závazky plátce a jež mohou být tudíž za podmínek uvedených v § 17 zákona o pojistném na sociální zabezpečení požadovány plátcem pojistného zpět. Přeplatkem tedy nemohou být

před podáním přehledu o příjmech a výdajích například platby odpovídající stanoveným zálohám na pojistné, a to ani v situaci, kdy je již např. ke konci roku zcela zřejmé, že tyto zálohy jsou nepřiměřeně vysoké v poměru k očekávanému hospodářskému výsledku za příslušný rok a že po podání přehledu o příjmech a výdajích ve smyslu § 15 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení vznikne přeplatek. Pokud by se plátce pojistného v takové situaci například svévolně rozhodl nezaplatit již předepsanou zálohu na pojistném, bylo by mu zcela oprávněně z této chybějící platby vyměřeno penále. Na oprávněnosti takového penále by potom nemohlo nic změnit ani to, že by následně z podaného přehledu vyplynulo, že zálohy byly opravdu příliš vysoké a že už v okamžik, kdy se plátce pojistného rozhodl zálohu na příslušný měsíc nezaplatit, již skutečně finanční prostředky ve vztahu ke státu od plátce pojistného přebývaly. V daném případě však o takový případ nešlo, neboť uvedená platba proběhla nad rámec povinnosti stěžovatele platit zálohy na pojistné a tudíž zde již ode dne 18. 12. 2003 existoval přeplatek ve smyslu § 17 zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

Nejvyšší správní soud tedy uznal stěžejní námitku stěžovatele jako důvodnou. Pokud jde o námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, je třeba přisvědčit stěžovateli, že městský soud opominul žalobní bod vytýkající správním orgánům porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení. Toto pochybení městského soudu však již nebude mít vliv na další řízení, neboť at' již byl pro věc rozhodný právní názor zaujat již správním orgánem prvního stupně, nebo tak učinila až žalovaná, v každém případě z výše uvedeného vyplývá, že jde o názor nesprávný.

Součástí žalobního bodu, jímž stěžovatel v žalobě zpochybňoval zmíněný právní názor žalované, byla i argumentace, podle níž penále nemůže vzniknout, pokud správní orgán disponuje dostatečnými finančními prostředky k pokrytí veškerých závazků stěžovatele. Nejednalo se tedy o samostatný žalobní bod, byť tak mohl být žalobcem označen. Městský soud se s tímto žalobním bodem z celkového hlediska vypořádal, a byť se Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému s právním posouzením městského soudu neztotožnil, nelze říci, že by byl rozsudek městského soudu v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost v uvedeném rozsahu důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. února 2008

JUDr. Ludmila Valentová  
předsedkyně senátu