



Mgr. MARIE BENEŠOVÁ
MINISTRYNĚ SPRÁVEDLNOSTI ČR

Praha 4. listopadu 2021
Č. j. MSP-414/2021-LO-SP/2



██████████ ██████████,

k Vašemu dopisu ze dne 15. října 2021 č.j. PÚ/2021/23, který se týkal použití institutu tzv. milostivého léta v případě, kdy je v exekuci vymáháno penále k pojistnému na veřejném zdravotním pojištění vyměřené vykonatelným exekučním titulem, si úvodem dovoluji připomenout obecně známou skutečnost, že Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy pro soudy, státní zastupitelství, střet zájmů, vězeňství, probaci a mediaci a **do jeho působnosti nespadá podávání závazného výkladu právních předpisů**, a to ani těch, které náležejí do jeho kompetence; závazný výklad podává v rámci řízení o konkrétní věci soud. Dále bych chtěla zdůraznit, že právní úprava tzv. milostivého léta (část druhá čl. IV bod 25 zákona č. 286/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony), byla do vládního návrhu zařazena v důsledku schváleného pozměňovacího návrhu. Nejde tedy o součást vládního návrhu, který zpracovávalo Ministerstvo spravedlnosti. Dále je třeba zdůraznit, že právní povahu penále k pojistnému na veřejné zdravotní pojištění je nutno dovozovat z právních předpisů, které nespadají do působnosti Ministerstva spravedlnosti. Níže tedy uvádím pouze čistě neformální názor expertů Ministerstva spravedlnosti. Najisto může danou situaci postavit pouze judikatura soudů, popř. zákonodárce svou legislativní činností.

1. Zákon č. 286/2021 Sb. v části druhé čl. IV bodu 25 odst. 1 bodu 1 stanoví, že uhradí-li povinný do tří měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nezaplacenou nebo jinak

nezaniklou **jistinu** vymáhanou v exekučním řízení a na nákladech exekuce částku 750 Kč zvýšenou o daň z přidané hodnoty, je-li exekutor plátcem daně z přidané hodnoty, exekutor i bez souhlasu oprávněného a bez návrhu exekuci zastaví. Ze závěrečné části téhož ustanovení plyne, že je-li exekuce vedena jen pro vymožení **příslušenství** vzniklého podle hmotného práva, má se za to, že celá jistina byla vymožena a postupuje se podle ustanovení tohoto bodu přiměřeně.

2. Podle § 513 o.z. jsou příslušenstvím pohledávky úroky, úroky z prodlení a náklady spojené s jejím uplatněním. Ze stanoviska Nejvyššího soudu sp. zn. CPJN 202/2005 plyne, že *úroky z prodlení, které se stanou splatnými teprve v budoucnu po vyhlášení (vydání) soudního rozhodnutí, jsou svou povahou opětuující se dávkou ve smyslu ustanovení § 154 odst. 2 o.s.ř.* Podle § 154 odst. 2 o.s.ř. platí, že **jde-li o opětuující se dávky, lze uložit povinnost i k plnění dávek, které se stanou splatnými teprve v budoucnu.**

3. Ve svém dopisu poukazujete na ustanovení § 18 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, ze kterého plyne, že nebylo-li pojistné nebo záloha na pojistné zapláceno ve stanovené lhůtě anebo bylo-li zapláceno v nižší částce, než ve které mělo být zapláceno, je plátce pojistného povinen platit penále (odst. 1). Podle § 19 zákona č. 592/1992 Sb. platí, že pokud jde o splatnost penále, způsob jeho placení, vymáhání, promlčení a vracení přeplatku na penále, postupuje se stejně jako u pojistného.

Z Vašeho dopisu dále plyne, že v okamžiku vyměření/předepsání a **finančního zafixování dlužného penále ve formě pravomocného platebního výměru/výkazu** nedoplatků se z penále stává samostatně vymahatelná pohledávka bez přímého dopadu na pojistné, ke kterému se vztahovalo.

Z Vámi rovněž citovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 2428/2011 plyne, že *... dovolatel opírá... námitku o tvrzení, že (podobně jako příslušenství sdílí osud hlavní pohledávky) penále sdílí osud pojistného. Tato úvaha je však v příkrém rozporu s dikcí zákona č. 592/1992 Sb., jehož výklad dosud nečinil a nečiní v tomto směru obtíže.* Dále se dané rozhodnutí zabývá promlčením práva vymáhat pojistné a penále a k tomu dodává, že ustanovení o promlčení práva vymáhat pojistné a § 19 zákona č. 595/1992 Sb. stanoví, že pokud jde o promlčení penále, postupuje se stejně jako u pojistného, *nelze vykládat, tak... , že by se právo vymáhat penále promlčelo za pět let nikoliv od právní moci platebního výměru*

vyměřujícího toto penále, ale jiného platebního výměru, jež vyměřuje nárok od penále odlišný (dlužné pojistné).

4. Z rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. č. j. 10Ad 1/2019 - 47 plyne, že *podle judikatury správních soudů je penále vždy příslušenstvím dlužného pojistného nebo daně a sleduje tak jejich osud, a to bez ohledu na to, zda se jedná o penále v oblasti daňové, pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti nebo pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Nejhojnější je judikatura ve vztahu k daňové úpravě, avšak právní principy pro ukládání penále v ní vyslovené platí rovněž v dalších jmenovaných oblastech. Jak dovedil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 Ads 23/2013 - 56 ze dne 30. 10. 2013, „při ukládání penále v oblasti pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti přiměřeně platí principy uznávané i v jiných právních odvětvích – především v oblasti práva daňového. [...] Analogicky lze z toho dovodit, že penále je také příslušenstvím pojistného, případně záloh na pojistné, a sleduje jeho osud. Uvedená úvaha má oporu i v tzv. principu bezrozpornosti právního řádu... Konkrétně ve vztahu k penále v oblasti veřejného zdravotního pojištění potvrdil tento závěr Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 Ads 67/2014 - 49 ... **Penále je tedy příslušenstvím pojistného a nikdy se nevyskytuje samostatně.***

Podle § 2 odst. 5 daňového řádu se příslušenstvím daně rozumějí úroky, penále, pokuty a náklady řízení, jsou-li ukládány nebo vznikají-li podle daňového zákona. Úroky, penále a pokuta za opožděné tvrzení daně sledují osud daně.

Komentář k § 2 odst. 5 daňového řádu uvádí, že *zákon nijak přesně nspecifikuje, co znamená pojem „sledovat osud daně“.* To zejména ve vztahu k rovině procesní. Není pochyb o tom, že pakliže dojde ke změně daně, mělo by to mít vliv i na příslušenství sledující jeho osud. Je tím ale myšleno, že bez jakéhokoliv dodatečného procesu dochází automaticky ex lege ke změně? Nebo je třeba pro naplnění tohoto pravidla iniciovat postup předvídaný daňovým řádem, zpravidla přezkumné řízení? Vzhledem k tomu, že správa daní je nezřídko založena na vydávání deklaratorních rozhodnutí (např. platební výměry na úroky z prodlení), pak se striktní lpění na procesu může v tomto jevit jako přísný formalismus. Proto dle názoru autorů lze připustit, že *ke změně příslušenství by mohlo dojít i ex lege s tím, že tuto změnu správce daně dovrší vydáním deklaratorního rozhodnutí.* (Lichnovský, O., Ondříšek, R., Nováková, P., Kostolanská, E., Rozehnal, T. Daňový řád. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021)

5. Z výše uvedeného by bylo možno dovodit, že podle judikatury správních soudů je penále vždy příslušenstvím dlužného pojistného nebo daně. **Mezi právní úpravou příslušenství v občanském zákoníku a právní úpravou příslušenství (penále) v zákoně č. 592/1992 Sb. nebo v daňovém řádu lze spatřovat určité odlišnosti**, např. povinnost k plnění úroků z prodlení podle občanského zákoníku lze uložit i tehdy, pokud se stanou splatnými teprve v budoucnu, zatímco, jak je uvedeno ve Vašem dopisu, v pravomocném platebním výměru dochází k finančnímu zafixování dlužného penále - podle daňového řádu penále sice sleduje osud daně, ale podle citovaného komentáře je i v případě, že došlo v návaznosti na změnu daně ke změně příslušenství ex lege, vhodné vydat deklaratorní rozhodnutí.

Máme však za to, že **tyto odlišnosti nejsou rozhodné pro posouzení, zda má být právní úprava tzv. milostivého léta aplikována i na exekuční řízení, v nichž je vymáháno penále** k pojistnému na veřejné zdravotní pojištění. Zákon č. 286/2021 Sb. hovoří v právní úpravě tzv. milostivého léta o příslušenství a nerozlišuje, zda jde o příslušenství podle soukromého nebo příslušenství podle veřejného práva.

Ani zákon č. 592/1992 Sb., ani daňový řád nepoužívají pojem jistina. Pokud však budeme vycházet z judikatury soudů (viz výše), tedy z toho, že penále je příslušenstvím dlužného pojistného, lze vycházet z toho, že za jistinu podle části druhé čl. IV bodu 25 odst. 1 bodu 1 zákona č. 286/2021 Sb. by mělo být v případě, že je vymáhána pohledávka zdravotní pojišťovny, považováno dlužné pojistné na veřejné zdravotní pojištění. Zákon č. 286/2021 Sb. uvádí v souvislosti s tzv. milostivým létem, že je-li exekuce vedena jen pro vymožení příslušenství vzniklého podle hmotného práva, má se za to, že celá jistina byla vymožena a postupuje se podle části druhé čl. IV bodu 25 zákona č. 286/2021 Sb. přiměřeně. Vzhledem k tomu, co bylo uvedeno výše, lze zřejmě dovodit, že penále k pojistnému na veřejné zdravotní pojištění je příslušenstvím podle hmotného práva (zákon č. 592/1992 Sb.) a že by tedy v případě, kdy je vymáháno pouze penále k pojistnému na veřejné zdravotní pojištění, měl soudní exekutor za splnění dalších zákonných podmínek přistoupit k zastavení exekuce v rámci tzv. milostivého léta.

Z citovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 2428/2011 nelze podle našeho názoru dovodit, že by penále nebylo příslušenstvím pojistného, ale spíše to, že právo vymáhat penále se promlčuje nezávisle na tom, kdy byl vydán platební výměr vyměřující nárok na dlužné pojistné.

6. Závěrem je třeba upozornit na to, že v souladu s obecnou právní úpravou může oprávněný vždy podat návrh na zastavení exekuce, při zastavování exekuce k vymáhání penále k pojistnému na veřejné zdravotní pojištění tedy není třeba vycházet jenom z právní úpravy tzv. milostivého léta. Tím se ovšem nevyjadřuji k event. požadavkům vycházejícím z právních předpisů upravujících např. činnost zdravotních pojišťoven, které nepatří do gesce Ministerstva spravedlnosti.

S pozdravem

A large black rectangular redaction box covering the signature of the official.

Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky
P r a h a