



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **S., spol. s r. o.**, zast. JUDr. Radkem Kellerem, advokátem, se sídlem Brno, Jaselská 23, proti žalovanému: **Rozhodčí orgán České národní zdravotní pojišťovny**, se sídlem Praha 2, Ječná 39, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2005, č. j. 12 Cad 36/2004 – 22,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2005, č. j. 12 Cad 36/2004 – 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Platebním výměrem České národní zdravotní pojišťovny ze dne 29. 1. 2002, č. 1700/Z byl žalobce uznán povinným zaplatit a) penále za opožděnou úhradu pojistného na zdravotní pojištění ke dni 24. 1. 2002 ve výši 739 236 Kč, b) dlužné pojistné za období od ledna 1997 do prosince 2001 ve výši 670 699 Kč. Podle § 55 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. (dále též jen správní řád) byl vyloučen odkladný účinek případného odvolání.

Proti tomuto platebnímu výměru podal žalobce odvolání dne 13. 2. 2002. V odvolání uvedl, že penále uznává co důvodu a výše. Dále uvedl, že dluh na pojistném zaplatí podle splátkového kalendáře. Navrhoval, aby na základě skutečností, uvedených v odvolání, rozhodčí orgán přihlédl k velmi složité finanční situaci, ochotě dostát závazkům vůči pojišťovně a vyměřené penále prominul. Rozhodčí orgán České národní zdravotní pojišťovny rozhodnutím ze dne 20. 7. 2004, č. j. 1700/Z ČNZP-20/7-2004-RO 65/2004, rozhodl tak, že podle § 53 odst. 3 zákona č. 48/1997 Sb. se odstraňuje tvrdost, která se vyskytla při vyměření penále, ve výši 47 420 Kč. V odůvodnění rozhodnutí poukázal na to, že pojištěnec nesplnil zákonem stanovenou povinnost a neodvedl včas pojistné

na zdravotní pojištění. Proto mu bylo vyměřeno penále ve výši 944 808 Kč, které po projednání rozhodčím orgánem bylo sníženo o 5 %. Plátcí proto byla uložena povinnost zaplatit penále ve výši 897 568 Kč. Rozhodčí orgán v odůvodnění napadeného rozhodnutí dále konstatoval, že přezkoumal, zda byly splněny podmínky odvolání, t. j. zda odvolání podal účastník řízení, zda bylo učiněno ve lhůtě a zda bylo přípustné. Zjistil, že účastník řízení podal odvolání v zákonné lhůtě a tuto skutečnost vzal na vědomí. Přezkoumány byly i náležitosti platebního výměru, objektivnost vyměřené částky a správnost odůvodnění a poučení o odvolání. Přezkoumán byl celý skutkový stav a postup České národní zdravotní pojišťovny a nebyly shledány nedostatky. Rozhodčí orgán dospěl k závěru, že v této věci využije svého práva a použije v případě žádosti o prominutí penále institut odstranění tvrdosti zákona, neboť k takovému rozhodnutí spatřuje důvod. Proto rozhodl tak, jak je ve výrokové části tohoto rozhodnutí uvedeno. V poučení rozhodnutí uvedl, že „proti tomuto Rozhodnutí Rozhodčího orgánu není přípustný žádný opravný prostředek. Rozhodnutí je podle § 53 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. přezkoumatelné soudem“.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobu žalobce, v níž poukázal na to, že rozhodnutí má být v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahovat předepsané náležitosti. Rozhodnutí má pak obsahovat výrok, odůvodnění a poučení, přičemž v odůvodnění rozhodnutí má správní orgán uvést, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Žalobce dále uvedl, že se domnívá, že žalovaný porušil povinnost uvedenou v ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu, neboť z rozhodnutí vůbec nevyplývá, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití správních předpisů a z jakého důvodu odstranil tvrdost pouze v rozsahu 5 %, když bylo možno odstranit tvrdost s ohledem na objektivní skutečnosti mnohem širěji. Navrhoval, aby krajský soud žalobě vyhověl a rozhodl rozsudkem bez jednání podle ustanovení § 78 a § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí je nezákonné v důsledku vad řízení, které mu předcházelo. Žádal, aby rozhodnutí Rozhodčího orgánu bylo zrušeno a vráceno žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 9. 9. 2005, č. j. 12 Cad 36/2004 – 22, žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění usnesení uvedl, že podle § 53 odst. 3 zákona č. 48/1994 (správně zákona č. 48/1997 Sb.) může rozhodčí orgán odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při uložení pokuty nebo vyměření penále nebo přírážky k pojistnému. Proti rozhodnutí o odstranění tvrdosti není přípustný opravný prostředek. Konstatoval, že na odstranění tvrdosti není právní nárok. Se zřetelem k ustanovení § 2 s. ř. s., který stanoví, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a se zřetelem k ustanovení § 65 odst. 1 a 2, dovodil, že rozhodnutím žalovaného, které je napadeno žalobou není rozhodováno o právech a povinnostech, ani se jím práva či povinnosti závazně neurčují, nýbrž se jím odmítá poskytnutí určité úlevy z povinnosti platit penále, vyměřené podle zákona jiným rozhodnutím (platebním výměrem). Na poskytnutí takové úlevy není zákonem založen nárok. Citoval ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími, t. j. úkony, které nezasahují sféru práv (byť z formálně právního hlediska jako rozhodnutí označeny jsou). Dospěl proto k závěru, že jde o situaci uvedenou v § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto žalobu podle tohoto ustanovení odmítl.

Proti tomuto usnesení podal včas kasační stížnost žalobce (dále též jen stěžovatel) a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Uvedl, že je sice nesporné, že odstranění tvrdosti, o kterém mohl a může rozhodovat rozhodčí orgán stanovený zákonnou úpravou zákona č. 48/1997 Sb., vylučuje opravný prostředek, avšak rozhodnutím rozhodčího orgánu dochází, ať již odstraňováním či naopak neodstraňováním tvrdostí, které se vyskytnou při uložení pokuty nebo při vyměření penále, resp. vyměřené přírážky k pojistnému, k zásahu do práv. Konstatoval, že pokud by se přistoupilo na právní argumentaci Městského soudu v Praze, který dovodil, že napadené rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím, pak je třeba odkázat již na pouhé znění textu, které dozorčí orgán České národní zdravotní pojišťovny vydal. Samotná správní úvaha o tom, zda odstraní správní orgán tvrdost a v jaké výši, je rozhodnutím a to nikoliv nejen formálním, ale i faktickým. Na tom nemění nic ani ta skutečnost, že na odstranění tvrdosti není zákonem založený nárok. Pokud však správní orgán se již rozhodl, že odstraní tvrdost, která se vyskytla při vyměření penále, pak by při právním názoru, prezentovaným Městským soudem v Praze, bylo správní uvážení zcela nepřezkoumatelné, neboť by z něho nebylo možné ani zjistit, proč se k odstranění tvrdosti správní orgán rozhodl a zejména v jakém rozsahu. Navrhoval, aby napadené usnesení Městského soudu v Praze bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že ji stěžovatel podává z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle citovaného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že napadené rozhodnutí žalované bylo vydáno dne 20. 7. 2004, tedy za účinnosti zákona č. 48/1997 Sb. ve znění zákona č. 176/2002 Sb., účinného od 1. 7. 2002. Podle § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. v jeho znění ke dni 20. 7. 2004, na rozhodování zdravotních pojišťoven ve věcech týkajících se přírážek k pojistnému, pokut a pravděpodobné výše pojistného a ve sporných případech ve věcech placení pojistného, penále, vracení přelátku na pojistném a snížení záloh na pojistné se vztahují obecné předpisy o správním řízení, nestanoví-li tento zákon jinak. Zdravotní pojišťovny rozhodují platebními výměry, které jsou vykonatelné podle předpisů o řízení ve věcech občanskoprávních. O odvolání rozhoduje rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny.

Podle § 53 odst. 3 téhož zákona za výkon funkce může být členu rozhodčího orgánu poskytnuta odměna, o které rozhoduje Správní rada zdravotní pojišťovny. Podle § 53 odst. 4 rozhoduje-li rozhodčí orgán v I. stupni, použijí se obdobně ustanovení správního řádu o rozkladu. Podle § 53 odst. 5 pravomocná rozhodnutí zdravotních pojišťoven podle odst. 1 jsou přezkoumatelná soudem podle zvláštních předpisů.

Podle § 53a odst. 1 zdravotní pojišťovna může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při předepsání penále, jehož výše nepřesahuje 20 000 Kč ke dni doručení žádosti o odstranění tvrdosti. Podle § 53a odst. 2 Rozhodčí orgán může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při uložení pokuty, vyměření přírážky k pojistnému nebo předepsání penále, jehož výše přesahuje 20 000 Kč. Podle § 53a odst. 5 nařízení o prominutí pokuty,

přirážky k pojistnému nebo penále se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Rozhodnutí o odstranění tvrdosti je rozhodnutím konečným.

Z výše uvedeného tedy nutno dovodit, že rozhodoval-li žalovaný ve výroku rozhodnutí podle § 53 odst. 3 zákona č. 48/1997 Sb., pak rozhodoval podle ustanovení, jímž je konstatováno, že za výkon funkce může být člena rozhodčího orgánu poskytnuta odměna, o které rozhoduje Správní rada pojišťovny. Uvedení tohoto ustanovení ve výroku napadeného rozhodnutí je tedy zcela nepřipadné.

Dále bylo nutno zkoumat, o jaký typ rozhodnutí jde z hlediska výše uvedené právní úpravy. Z obsahu správního spisu a ostatně i ze záhlaví rozhodnutí žalovaného plyne, že tímto rozhodnutím přezkoumal žalovaný podle § 59 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, odvolání účastníka proti rozhodnutí České národní zdravotní pojišťovny, č. j. 1700/Z ze dne 29. 1. 2002. Ze záhlaví rozhodnutí žalovaného tedy vyplývá, že jde o rozhodnutí o odvolání účastníka podle § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. ve znění účinném ke dni vydání tohoto rozhodnutí. V rozporu s tímto tvrzením žalovaného uvedeným v záhlaví rozhodnutí, je však výrok rozhodnutí, v němž žalovaný podle zákona neodpovídajícimu ustanovení § 53 odst. 3 (zákon č. 48/1997 Sb.), rozhodl tak, že odstraňuje tvrdost, která se vyskytla při vyměření penále, ve výši 47 240 Kč, přičemž jiný výrok rozhodnutí žalovaného neobsahuje. V odůvodnění rozhodnutí se pak žalovaný (v rozporu s výrokem) zabývá (velmi obecně) i otázkou přezkoumání odvoláním napadeného platebního výměru.

Je dále nesporné, a vyplývá to nejen z ustanovení § 53 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., ale i z dosavadní judikatury (a to i z judikatury před účinností zákona č. 150/2002 Sb.), že zdravotní pojišťovny, jako právnické osoby a jako nositelé všeobecného zdravotního pojištění (§ 5 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 280/1992 Sb.) rozhodují na pokladem zákonem jim svěřené pravomoci též o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (§ 244 odst. 2 o. s. ř.). Takovým rozhodnutím je i platební výměr k zaplacení penále za opožděnou platbu na zdravotním pojištění. I na rozhodování ve věci penále se vztahují obecné předpisy o správním řízení (§ 53 odst. 1 věta první zákona č. 48/1997 Sb.). Rozhodnutí zdravotní pojišťovny vydané v oblasti veřejné správy je přezkoumatelné soudem v řízení dle části páté občanského soudního řádu, neboť jde o rozhodnutí o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy (SJS 571/2000).

Uvedený závěr lze samozřejmě vztáhnout i na podmínky zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, kdy v podstatě nelze pochybovat o tom, že rozhodnutí rozhodčího orgánu České národní zdravotní pojišťovny o odvolání žalobce proti platebnímu výměru, jímž bylo vyměřeno penále za opožděnou platbu pojistného a dlužné pojistné, je nepochybně rozhodnutí, které přezkumu soudů ve správním soudnictví podléhá.

Přeneseme-li tyto úvahy na nyní posuzovanou věc, je nutno dospět k jedinému závěru, a to k tomu, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Pojem „nesrozumitelnost“ rozhodnutí je nutno vykládat tím způsobem, že z rozhodnutí nevyplývá, jak, či o čem bylo rozhodnuto. Typickým příkladem nesrozumitelnosti rozhodnutí správního orgánu je chybnost výroku rozhodnutí a jeho rozpornost, lhotejno, zda jde o rozhodnutí vydané v prvním nebo v druhém stupni. Tak je tomu i v posuzované věci, kdy nesrozumitelným je rozhodnutí žalovaného. Jestliže žalovaný považoval podání stěžovatele ze dne 13.2. 2002 za odvolání a v záhlaví svého rozhodnutí ze dne 20. 7. 2004 uvedl, že rozhodl o odvolání účastníka řízení proti rozhodnutí ze dne 29. 1. 2002 podle § 59 odst. 2 správního řádu, pak jeho jediný výrok, jímž rozhodl o odstranění tvrdosti

(navíc podle nesprávného zákonného ustanovení), je zcela nesrozumitelný. Jedná se tedy o situaci, kdy výrok rozhodnutí vůbec neodpovídá ustanovení § 59 odst. 2 správního řádu, ale spíše jde o výrok ve smyslu § 53a a následující zákona č. 48/1997 Sb. Navíc nutno dodat, že i v odůvodnění rozhodnutí se žalovaný vypořádává s odvoláním stěžovatele, aniž o něm ve výroku rozhodl.

Na základě výše uvedeného nutno dospět k závěru, že názor Městského soudu v Praze o tom, že napadené rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nemůže obstát, neboť rozhodnutí rozhodčího orgánu o odvolání žalobce proti platebnímu výměru je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ostatně i ve smyslu § 53 odst. 1 a 5 zákona č. 48/1997 Sb., a takové rozhodnutí je rozhodnutím přezkoumatelným soudem ve správním soudnictví. Jiná otázka je již jeho obsah, avšak výše bylo rozebráno, že rozhodnutí rozhodčího orgánu o odvolání účastníka řízení proti platebnímu výměru, které obsahuje pouze výrok o odstranění tvrdosti, je rozhodnutím nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, neboť z něho nelze seznat, o čem a jak bylo rozhodnuto.

Se zřetelem k tomu, že stěžovatel již v žalobě namítal (kromě námitek směřujících proti postupu podle § 53a zákona č. 48/1997 Sb.) nedostatek rozhodnutí žalovaného z hlediska § 47 správního řádu, kdy poukazoval na to, že rozhodnutí má obsahovat výrok, odůvodnění a poučení, t. j. brojil proti rozhodnutí žalovaného jako celku, měl Městský soud v Praze bez nařízení jednání rozsudkem napadené rozhodnutí zrušit pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí. Neučinil-li tak, a namísto toho žalobu odmítl, je nutno v napadeném usnesení Městského soudu v Praze spatřovat nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Za této situace nezbylo, než napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku uvedeným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne soud i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 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. března 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu