



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **Ing. M. L.**, zastoupeného JUDr. Evou Pálkovou, advokátkou se sídlem 1. máje 623/19, Kroměříž, proti žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna**, se sídlem Orlická 4/2020, Praha 3, o přezkoumání rozhodnutí rozhodčího orgánu žalované ze dne 24. 5. 2006, č. j. 3701/06/Ma, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2008, č. j. 10 Ca 370/2006 – 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaná se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 24. 5. 2006, č. j. 3701/06/Ma. Uvedeným rozhodnutím nevyhověl rozhodčí orgán žalované žádosti žalobce o odstranění tvrdosti – o prominutí penále ve výši 706 466,48 Kč vyměřeného platebním výměrem VZP ČR, územního pracoviště Kroměříž ze dne 2. 3. 2006, č. 2140600089. Rozhodnutí o žádosti o prominutí penále rozhodčí orgán neodůvodnil.

Městský soud v Praze především zkoumal, zda jsou v daném případě splněny podmínky řízení, zejména zda není rozhodnutí o odstranění tvrdosti dle § 53 odst. 4 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění (dále jen „zákon č. 48/1997 Sb.“) vyloučeno ze soudního přezkumu. Vycházel přitom z rozsudků zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 6 A 69/2000-55, a ze dne 31. 7. 2007, č. j. 8 Afs 127/2005 - 65, týkajících se

rozhodnutí o prominutí daně podle § 55a daňového řádu (ve kterých soud argumentoval mimo jiné usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, jenž se týkalo rozhodování o udělení státního občanství). Jedním ze závěrů naposledy uvedeného usnesení bylo, že i rozhodnutí správního orgánu v případech, kde účastník řízení nemá právní nárok na vyhovění žádosti, může zasahovat do právní sféry tohoto žadatele, a pokud tak činí, je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., a podléhá tudíž soudnímu přezkumu. Tyto závěry lze podle Městského soudu v Praze vztáhnout i na rozhodnutí žalované v projednávané věci.

V dalších úvahách vyšel Městský soud v Praze z § 53a odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. a § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Podle prvně jmenovaného ustanovení se sice na řízení o prominutí pokuty, přírážky k pojistnému nebo penále nevztahují obecné předpisy o správním řízení, podle soudu je však nutno zohlednit rovněž posléze uvedené ustanovení správního řádu, podle něhož tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé. § 180 odst. 1 správního řádu tedy odstranil již dříve Ústavním soudem konstatovanou protiústavnost takových ustanovení zákona, která vylučují použití obecných procesních předpisů, aniž by zároveň byla stanovena komplexním způsobem úprava jiná (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, č. j. Pl. ÚS 21/04).

Rozhodování o odstranění tvrdosti podle zákona č. 48/1997 Sb. je pak podle Městského soudu v Praze právě takovým případem, jaký má § 180 odst. 1 správního řádu na mysli. Zákon č. 48/1997 Sb. totiž sice stanoví, že na řízení o prominutí penále se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, avšak veškerý další postup pro řízení upravuje pouze stanovením, že rozhodnutí je rozhodnutím konečným. V otázkách, jejichž řešení je nezbytné, je proto třeba aplikovat správní řád, což pro projednávanou věc zejména znamená, že rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti musí obsahovat odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu.

Z vyjádření žalované k žalobě je podle soudu patrné, že hlavním důvodem zamítnutí žádosti bylo neuhrazení dlužného pojistného. Z textu podané žaloby však vyplývá, že žalobce si tohoto důvodu nebyl dostatečně vědom, neboť proti němu žádným způsobem nebrojil. Odůvodnění rozhodnutí je pak nutné i s ohledem na možnost následného soudního přezkumu. Aby mohl soud rozhodnutí přezkoumat a ověřit, zda přezkoumávané rozhodnutí není projevem libovůle správního orgánu, musí v první řadě obsahovat odůvodnění, neboť pouze z něj může soud seznat důvody a úvahy správního orgánu, které jej vedly k závěru uvedenému ve výroku rozhodnutí.

Nadto soud konstatoval, že žalobce ve své žádosti o prominutí penále nijak nespecifikoval výši tohoto penále, žádal však o „*prominutí celkového penále*“. Z vyúčtování ze dne 30. 11. 2005 přitom vyplývá, že ke dni tohoto vyúčtování činil dluh na penále ještě dalších 204 620,52 Kč vyměřených dříve vydaným platebním výměrem. Předmět žádosti o prominutí penále však nebyl přes tuto nejasnost ze strany žalovaného nijak upřesněn, a z napadeného rozhodnutí tak není zcela zřejmé, zda žalovaná skutečně rozhodovala o tom, co bylo předmětem žalobcovy žádosti.

Městský soud v Praze proto rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadla žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Při srovnávání rozhodnutí rozhodčího orgánu VZP ČR podle § 53a zákona č. 48/1997 Sb. a rozhodnutí o udělení státního občanství opomněl podle žalované Městský soud v Praze tu skutečnost, že zákon č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství, ve svém textu nevylučuje ani nevylučoval použití předpisů o správním řízení. § 53a zákona č. 48/1997 Sb. však použití obecných předpisů o správním řízení výslovně vylučuje. V případě žádosti o prominutí penále proto nemůže rozhodnutí kolidovat se správním řádem, jak dovodil Městský soud v Praze.

Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení pak podle názoru stěžovatelky vylučuje rozhodování o odstranění tvrdosti ze soudního přezkumu podle § 70 písm. f) s. ř. s. Obdobně je řešeno i prominutí penále v zákoně č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (§ 104ch odst. 4), kde rozhodnutí o prominutí penále nemusí obsahovat odůvodnění a opravné prostředky se proti němu nepřipouštějí a rovněž se na toto řízení nevztahuje správní řád. Zákon č. 48/1997 Sb. pak náležitosti rozhodnutí o prominutí penále nestanoví.

Rozhodnutí o odstranění tvrdosti bylo proto podle žalované vydáno v souladu s platnými právními předpisy a Městský soud nepostupoval správně, pokud jej zrušil a věc vrátil k novému projednání žalované, zejména když by ani v novém řízení žalované nezbylo než rozhodnout stejně. Rozhodčí orgán žalované byl při svém rozhodování vázán konkrétní procesní normou, a to § 53a odst. 3 zákona č. 48/1997 Sb., podle které nemůže rozhodnutím prominout penále, není-li uhrazeno dlužné pojistné do dne vydání rozhodnutí. Zákon v tomto případě neposkytuje rozhodujícímu orgánu prostor pro správní úvahu.

Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně navrhla, aby byl její kasační stížnosti přiznán odkladný účinek ve smyslu § 107 s. ř. s., neboť je toho názoru, že pro něj existují důvody.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu uplatněných stížných bodů, avšak po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Jak již dříve Nejvyšší správní soud judikoval, postupují zdravotní pojišťovna nebo její rozhodčí orgán při podání žádosti o odstranění tvrdosti zákona tak, že nejprve zkoumají, zda není dán některý z důvodů uvedených v odstavci 3. Pokud některý z těchto důvodů dán je, pak žádost zamítnou, protože pro odstranění tvrdosti zákona nejsou splněny základní zákonné podmínky.

Pokud zdravotní pojišťovna nebo její rozhodčí orgán dospějí k závěru, že v konkrétním případě není dán žádný z důvodů uvedených v § 53a odst. 3, pak přistoupí ke

správnímu uvážení, zda v konkrétním případě je dán důvod pro odstranění tvrdosti zákona a rozhodnou o úplném či částečném odstranění tvrdosti, nebo tuto žádost zamítnou.

Na rozhodování podle § 53a zákona č. 48/1997 Sb. pak dopadá ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu, ze kterého je třeba dovodit, že náležitostí rozhodnutí, jímž se zamítá žádost o odstranění tvrdosti, je jeho odůvodnění, které musí obsahovat přiměřeně náležitosti stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2009, č. j. 3 Ads 123/2008 - 79, www.nssoud.cz).

K tomu lze dodat, že zákon č. 48/1997 Sb. se stal součástí právního řádu v době, kdy správní soudnictví bylo upraveno v části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). To ve svém ust. § 248 odst. 2 písm. i) (ve znění účinném do 31. 12. 2002) výslovně vylučovalo z přezkumu „*rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž není nárok, nebo o žádostech o odstranění tvrdosti zákona, zejména rozhodnutí finančních orgánů o úlevách na odvodech, daních a poplatcích*“. Dnem 1. 1. 2003 však nabyl účinnosti soudní řád správní, který již takové či obdobné ustanovení neobsahoval. V § 70 s. ř. s. rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona uvedena nejsou a výlukou nebylo možné dovodit ani z § 65 s. ř. s. upravujícího žalobní legitimaci.

Výše uvedené pak vedlo ke změně rozhodovací praxe správních soudů, jak v odůvodnění napadeného rozsudku podrobně popsal Městský soud v Praze, a to v tom smyslu, že i rozhodnutím jmenovaná v dříve platném § 248 odst. 2 písm. i) občanského soudního řádu soudnímu přezkumu podléhají, neboť jsou nepochybně s to zasáhnout subjektivní veřejná práva svých adresátů. Z toho pak vyplýval rovněž požadavek na odůvodnění těchto rozhodnutí, neboť bez náležitého odůvodnění byla *a priori* nepřezkoumatelná.

Dnem 1. 1. 2006 nakonec nabyl účinnosti nový správní řád, který ve svém ust. § 180 odst. 1 stanovil, že i tam, kde zvláštní zákony obecná ustanovení o správním řízení výslovně vylučovaly z užívání, se nyní úprava obsažená ve správním řádu uplatní, pokud tyto předpisy řízení v celém rozsahu samy neupravují.

Závěr Městského soudu v Praze, že napadené rozhodnutí žalované soudnímu přezkumu podléhá, resp. že toto rozhodnutí musí obsahovat odůvodnění, je tedy zcela správný.

Ke konkrétním námitkám stěžovatelky pak Nejvyšší správní soud uvádí následující:

V prvé řadě je nutno rozlišovat mezi posouzením podmínek řízení na straně jedné a věcným posouzením na straně druhé. V projednávané věci nebyla předmětem přezkumu správními soudy otázka věcné správnosti rozhodnutí žalované, předmětem sporu bylo, zda její rozhodnutí o prominutí penále je rozhodnutím podléhajícím soudnímu přezkoumání či nikoli, a pokud ano, jaké důsledky z tohoto závěru pro její rozhodovací činnost vyplývají.

Namítá-li dále stěžovatelka, že vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení zakládá výlukou ve smyslu § 70 písm. f) s. ř. s., není tomu tak. Jednak bylo ust. § 53a odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. nepřímo novelizováno výše citovaným § 180 odst. 1

správního řádu, a neplatí tudíž premisa stěžovatelčina názoru, jednak podle § 70 písm. f) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. Žádný zákon, ani zákon č. 48/1997 Sb., však výslovně rozhodování o prominutí penále ve věcech všeobecného zdravotního pojištění ze soudního přezkumu v současné době nevylučuje. Ani tato námitka tedy není důvodná.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Za této procesní situace již Nejvyšší správní soud nerozhodoval samostatně o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, žalobci prokazatelně žádné náklady v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly. Soud proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. listopadu 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu