



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **M. R.**, zastoupený Mgr. Pavlem Kužílkem, advokátem se sídlem Blahoslavova 72/4, Přerov, proti žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna**, se sídlem Orlická 2020/4, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2019, č. j. 5 A 99/2018 – 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Pavlu Kužílkovi, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 4 114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) usnesením ze dne 5. 6. 2019, č. j. 5 A 99/2018 – 39, odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, z důvodu její nepřipustnosti podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), ve spojení s § 85 s. ř. s.

[2] Nezákonný zásah měl dle žalobního tvrzení spočívat ve vydání výkazu nedoplateků na dlužném pojistném a penále, k němuž došlo dne 26. 3. 2013, pod č. j. 9241300770, a jeho uplatnění v exekučním řízení. Žalobce požadoval, aby soud určil, že vydání výkazu

nedoplatků a jeho následné uplatnění žalovanou v exekučním řízení bylo nezákonné, a aby zakázal žalované pokračovat v porušování jeho práv a přikázal jí obnovit stav před vydáním výkazu nedoplatků.

[3] V odůvodnění usnesení městský soud poukázal na to, že je možné se domáhat ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu pouze tehdy, pokud není možná ochrana jinými právními prostředky. Poté uvedl, že v dané věci měl žalobce možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, k níž má žaloba na ochranu před nezákonným zásahem subsidiární povahu. Výkaz nedoplatků zdravotní pojišťovny, respektive rozhodnutí, kterým se výkaz nedoplatků potvrzuje, je totiž rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[4] Městský soud upozornil také na to, že proti výkazu nedoplatků lze podat námitky, na základě nichž žalovaná vydává rozhodnutí, kterým jej potvrdí, nebo zruší (§ 53 odst. 4 a 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc; dále jen „*zákon o veřejném zdravotním pojištění*“). Takové rozhodnutí je pak samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, což vyplývá také z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 30. 3. 2016, č. j. 2 Ads 303/2015 – 27, nebo ze dne 6. 12. 2018, č. j. 4 Ads 306/2018 – 41). Žalobce se proto nemohl úspěšně bránit u správního soudu zásahovou žalobou proti vydání výkazu nedoplatků dle § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění a vedení exekučního řízení, jelikož to bylo pouze důsledkem vydání takového rozhodnutí.

[5] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že výkaz nedoplatků je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V této souvislosti odkazuje na § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, v němž je uvedeno, že dlužné pojistné a penále může zdravotní pojišťovna předepsat k úhradě též výkazem nedoplatků (zvýraznění přidal stěžovatel – pozn. soudu). Z této formulace stěžovatel dovozuje, že výkaz nedoplatků není rozhodnutím, protože naopak v § 53 odst. 1 téhož zákona je výslovně uvedeno, že zdravotní pojišťovny rozhodují ve věcech přírážek k pojistnému, pokut a ve sporných případech ve věcech placení pojistného a penále platebními výměry (zvýraznění přidal stěžovatel – pozn. soudu).

[6] To, že výkaz nedoplatků není rozhodnutím, podle stěžovatele vyplývá mimo jiné z § 53 odst. 7 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Toto ustanovení uvádí, že na řízení o vydání výkazu nedoplatků se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, kdežto pro platební výměry dle § 53 odst. 1 tohoto zákona se obecné předpisy upravující správní řízení použijí. Stěžovatel také tvrdí, že z § 53 odst. 5 vyplývá, že rozhodnutí vydává zdravotní pojišťovna teprve tehdy, pokud přezkoumává v důsledku podaných námitek výkaz nedoplatků.

[7] Nakonec stěžovatel v kasační stížnosti uvádí „*z procesní opatrnosti*“ námitky, kterými zpochybňuje doručení výkazu nedoplatků, namítá promlčení dluhu a

pokračování

zpochybňuje závěr pojišťovny, že za něj v období od února do května roku 2013 nebyl povinen hradit pojistné stát.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její odmítnutí, případně zamítnutí. Je přesvědčena, že městský soud své rozhodnutí logicky a věcně správně odůvodnil, navíc vhodně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se touto otázkou zabývá.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínky vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že kasační stížnost míří proti usnesení městského soudu, jímž byla předmětná žaloba odmítnuta pro nepřipustnost. Žaloba tedy nebyla městským soudem meritorně posuzována. V souladu s ustálenou judikaturou (například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003 – 38, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65; všechna zmiňovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) se tak soud mohl v návaznosti na kasační argumentaci zabývat pouze tím, zda je rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby v souladu se zákonem [viz § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Z tohoto důvodu se soud nezbyval námitkami, jimiž stěžovatel zpochybňuje doručení výkazu nedoplatek, namítá promlčení dluhu a zpochybňuje závěr pojišťovny, že za něj v období od února do května roku 2013 nehradil pojistné stát.

[11] Stěžovatel namítá, že výkaz nedoplatek, jímž zdravotní pojišťovna předepisuje k úhradě dlužné pojistné a penále, není rozhodnutím. Tento závěr předně opírá o to, že zákonodárce v § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění užívá výraz „předepisuje“, nikoli „rozhoduje“. Nejvyšší správní soud stěžovateli v tom ohledu nepřisvědčuje, a to z níže uvedených důvodů.

[12] Podle § 53 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění platí, že *zdravotní pojišťovny rozhodují ve věcech přírážek k pojistnému, pokut a ve sporných případech ve věcech placení pojistného a penále platebními výměry*. Ustanovení § 53 odst. 2 téhož zákona potom stanoví, že *dlužné pojistné a penále může zdravotní pojišťovna předsat k úhradě též výkazem nedoplatek*.

[13] Synonyma ke slovesu „předsat“ jsou slova „nařídít“ či „stanovit“. Právě k tomu pak rozhodnutí správních orgánů v obecnosti slouží, jelikož jejich smyslem je autoritativně upravit poměry účastníků (srovnej § 67 odst. 1 správního řádu), a proto užití takového výrazu zákonodárcem svědčí o opačném závěru, než z něj dovozuje stěžovatel. Bez ohledu na výše uvedené je však vhodné dodat, že k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může představovat pouze „[p]rvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy, z nichž je v souzené věci namístě jmenovat především metodu teleologickou a systematickou (samozřejmě

podle povahy věci bude namíste užít i jiných metod, jako např. komparativní, logické či historické)“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publikovaný pod č. 792/2006 Sb. NSS). Podstatné tak především je, že výkaz nedoplatků slouží k tomu, aby jeho adresátovi uložil povinnost k zaplacení dlužného pojistného a penále (v podrobnostech níže). Jazykový výklad § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění ho navíc potvrzuje (viz výklad slova „předepsat“ uvedený v tomto odstavci výše).

[14] Stejně tak není důvodná kasační námitka, že výkaz nedoplatků nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., protože § 53 odst. 7 zákona o veřejném zdravotním pojištění uvádí, že na řízení o vydání výkazu nedoplatků se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, kdežto pro platební výměry dle § 53 odst. 1 tohoto zákona se obecné předpisy upravující správní řízení použijí. Ustanovení § 53 odst. 7 zákona o veřejném zdravotním však pouze stanoví, že se na výkaz nedoplatků nepoužije správní řád. Pojišťovna tedy může předepsat dlužné pojistné a penále výkazem nedoplatků s náležitostmi stanovenými *lex specialis*, anebo platebním výměrem, jehož náležitosti upravuje správní řád. Jinak řečeno, obě rozhodnutí jsou vydána s příslušnými zákonnými náležitostmi podle konkrétního typu rozhodnutí na základě příslušného řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, č. j. 6 Ads 160/2012 - 74). Pouhá skutečnost, že na řízení o vydání výkazu nedoplatků se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, však nevylučuje možnost soudní ochrany dle § 65 s. ř. s. Podstatná je povaha správního aktu, jímž je řízení završeno (v podrobnostech odst. [15] a [16] tohoto rozsudku).

[15] Nejvyšší správní soud dává za pravdu městskému soudu, že výkaz nedoplatků je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (nikoli až rozhodnutí o námitkách, jimiž je výkaz nedoplatků napadán, jak tvrdí stěžovatel). Pro posouzení právní povahy výkazu nedoplatků je podstatné, že byl vydán v příslušném řízení (ve kterém byl veden správní spis) a má i zákonné náležitosti správního aktu (upravené zákonem o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Také po materiální stránce se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Výkaz nedoplatků totiž sám o sobě zasahuje do hmotných práv jeho adresáta (v nynějším případě stěžovatele) tím, že mu ukládá určitou povinnost (k zaplacení dlužného pojistného a penále). Tento závěr podporuje také § 104g odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, podle něhož je výkaz nedoplatků vykonatelný dnem doručení, přičemž námitky proti němu směřující nemají odkladný účinek (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2007, č. j. 4 Ads 62/2006 - 63). Jde tedy nepochybně o úkon správního orgánu, který adresátovi závazně určuje povinnost uhradit dlužnou částku na pojistném, případně na penále.

[16] Ostatně krajské soudy i Nejvyšší správní soud výkaz nedoplatků bez jakýchkoliv pochybností považují za úkon správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. (například již zmiňovaný rozsudek č. j. 4 Ads 62/2006 - 63), na což trefně upozornil také městský soud v napadeném usnesení. Od této soudní praxe nemá Nejvyšší správní soud důvod se odchýlit ani nyní. Proto souhlasí s městským soudem, že po vyčerpání opravných prostředků, jimiž se stěžovatel mohl domáhat ochrany v řízení před správním orgánem, byl stěžovatel oprávněn využít možnosti soudní ochrany v podobě žaloby

pokračování

proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. (nikoli žaloby proti nezákonnému zásahu), která má vůči žalobě na ochranu před nezákonným zásahem subsidiární povahu.

[17] Nad rámec výše uvedeného lze dodat, že volba jiného žalobního typu (konkrétně žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.) by byla za daných okolností efektivní pouze tehdy, pokud by stěžovatel vyčerpal opravné prostředky v řízení před správním orgánem (§ 68 odst. 1 s. ř. s.), tedy uplatnil včasné námitky proti výkazu nedoplatků, a následně by včasnou žalobou napadl rozhodnutí o podaných námitkách. Nejvyššímu správnímu soudu však není známo, že by tak stěžovatel učinil. Městský soud proto nepochybil, jestliže žalobu odmítl bez dalšího, aniž by stěžovateli poskytl lhůtu k úpravě žaloby (srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 389/19, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>).

[18] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadené usnesení není zatíženo tvrzenými vadami, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[19] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované není možné náhradu nákladů řízení přiznat. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[20] Ustanovený zástupce stěžovatele, advokát Mgr. Pavel Kužílek, učinil ve věci jeden úkon právní služby spočívající v sepsu a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); dále jen „advokátní tarif“], za který mu náleží odměna. Soud mu však nepřiznal odměnu za úkon spočívající v další poradě s klientem přesahující jednu hodinu. Ustanovený zástupce totiž neuvedl, z jakého důvodu jí bylo k dalšímu postupu ve věci třeba, a ani z obsahu spisu nic nenasvědčuje tomu, že se jednalo o účelně vynaložený náklad. Ustanovenému zástupci tedy náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bodu 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a k tomu náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkově tedy 3 400 Kč. Zástupce doložil, že je plátcem DPH (§ 14a advokátního tarifu), proto mu odměna byla navýšena o částku 714 Kč. Celková výše odměny ustanoveného zástupce proto činí 4 114 Kč. Tato částka bude zástupci stěžovatele vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Náklady zastoupení stěžovatele nese stát (§ 60 odst. 4 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. dubna 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu