



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Martina Bobáka a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **K. P.**  
bytem X

proti  
žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**  
sídlem Orlická 4/2020, 130 00 Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí rozhodčího orgánu žalované ze dne 5. 10. 2023,  
č. RO/2051/23/Vj, sp. zn. S-KI-VZP-23-01815002-T8G9,

**takto:**

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem**

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí rozhodčího orgánu žalované (dále také „rozhodčí orgán“), kterým bylo rozhodnuto o jeho žádosti o odstranění tvrdosti zákona dle § 53a odst. 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“).
2. Ze správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.

3. Žalovaná prostřednictvím regionální pobočky Ostrava stanovila výkazem nedoplatků č. 9142300580 ze dne 30. 3. 2023 žalobci povinnost uhradit dlužné pojistné na veřejné zdravotní pojištění ve výši 71 809 Kč a penále ve výši 145 639 Kč. Dlužné pojistné bylo stanoveno za období 7/2016 až 3/2020. Žalobce vůči tomuto výkazu nepodal námitky, a ten nabyl právní moci a vykonatelnosti dne 4. 4. 2023. Dne 7. 4. 2023 žalobce požádal o prominutí penále, které odůvodnil náklady a investicemi na rekonstrukci domu, kde je předsedou společenství vlastníků, svou obecně špatnou finanční situací a dále vznesl námitku promlčení. Žalovaná přistoupila k vymáhání vykonatelných pohledávek, přičemž bylo mj. zřízeno zástavní právo na bytovou jednotku žalobce. Žalobce se výkonu rozhodnutí opakovaně brání s odkazem na rozličné důvody (např. budoucí „milostivé léto“), žádný z procesních návrhů na zastavení exekuce však nebyl plně úspěšný. Dlužné pojistné žalobce uhradil k 28. 8. 2023. Žalovaná návrh žalobce projednala dne 5. 10. 2023 a žalobou napadeným rozhodnutím snížila penále na částku 102 000 Kč.
4. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že se vznesenou námitkou promlčení se již vypořádala v rámci rozhodování o povinnostech žalobce plynoucích z předcházejících výkazů, a to v rozhodnutí ze dne 7. 12. 2022, č. VZP-22-05299416-Z722, kterým byla exekuce žalobce částečně zastavena z důvodu vznesené námitky promlčení. Žalovaná dále zkonstatovala, že institut odstranění tvrdosti zákona slouží k řešení mimořádných situací, ve kterých by dopady řádné aplikace zákona o veřejném zdravotním pojištění, např. v podobě penále, byly v rozporu se smyslem této úpravy. Žalovaná vyšla z toho, že na prominutí penále není právní nárok, a že žalobce řádně nehradil platby na veřejné zdravotní pojištění, přičemž jeho platební morálka nebyla dobrá a muselo být přistoupeno k exekuci. Zároveň však zohlednila skutečnost, že žalobce dodržel sjednaný splátkový kalendář ohledně dlužného pojistného, dále že je zaměstnán a nový dluh na pojistném mu již nevzniká. Za osvědčené vzala žalovaná rovněž žalobcem tvrzené finanční důvody žádosti. Na základě takto popsaných skutkových okolností žalovaná správním uvážením došla k závěru, že předepsané penále by skutečně bylo nepřiměřeným finančním postihem, a proto jej snížila na částku 102 000 Kč.

## II. Obsah žaloby

5. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je „*neetické, nemorální a žalovaného* (myšleno zřejmě žalobce – pozn. soudu) *dostává do dluhové pasti.*“ Žalobce uvádí, že žalovaná v jeho případě nepostupovala jako řádný hospodář, neboť měla dlužné pojistné vymáhat daleko dříve, neboť první penále mu bylo stanoveno již 1. 1. 2016; žalovaná svým postupem způsobila zbytečné navýšení celkového penále, které je větší než jistina.
6. Žalobce dále namítá, že řádně splatil jistinu, dodržel veškeré požadavky na odstranění tvrdosti zákona a očekával daleko výraznější snížení penále. Příjem žalobce je v současné době tvořen pouze příjmem z předsednictví společenství vlastníků bytových jednotek ve výši 6 969 Kč a příspěvku na bydlení. Žalované byly veškeré finanční poměry žalobce známy, přesto snížila penále pouze na částku 102 000 Kč, což je pro žalobce likvidační a bere mu šanci dostat se z dluhové pasti.
7. Žalobce dále upřesňuje, že u žalované má dluhy na pojistném dva, první dluh vznikl již před rokem 2015, přičemž jistiny obou dluhů byly již splaceny. Vymáhání prvního dluhu bylo již zastaveno pro nemajetnost žalobce. V současné době se žalobce rovněž upíná k milostivému létu týkajícímu se zdravotních pojišťoven, které je dle jeho názoru v legislativním procesu. K této skutečnosti žalovaná nedostatečně přihlédla.

### III. Vyjádření žalované

8. Žalovaná ve vyjádření zrekapitulovala průběh předchozího řízení a odkázala na závěry napadeného rozhodnutí. Žalovaná zdůrazňuje, že pojistné na veřejné zdravotní pojištění a související penále bylo vyměřeno zcela v souladu s platnými a účinnými zákony. Žalovaná uvádí, že na uplatnění institutu odstranění tvrdosti zákona není právní nárok a zákon ani nestanoví žádná pevná kritéria k jeho uplatnění. Žalovaná tedy rozhoduje na základě správního uvážení, limitovaného pouze ústavními principy materiálního právního státu. Žalovaná při svém rozhodování postupovala v souladu s těmito zásadami, její rozhodnutí je jasné a obsahuje logické důvody, pro které bylo rozhodnuto o snížení penále. Žalovaná podotýká, že případy, kdy by penále bylo odpuštěno zcela, jsou naprosto výjimečné, a k takovému postupu nebyl v nynějším případě důvod. K legislativě týkající se „milostivého léta“ žalovaná uvádí, že tento návrh zákona je zatím v legislativním procesu a jeho přijetí nelze předjímat.

### IV. Replika žalobce

9. Žalobce v replice nad rámec již dříve uvedeného zdůrazňuje, že je zaměstnán od 1. 4. 2020 a další dluhy na pojistném mu nevznikají. Žalobce dále polemizuje s důvody pojišťovny pro nařízení exekuce. Žalobce rovněž opakovaně upozorňuje na budoucí zákon o „milostivém létu 2024“, dle kterého by mělo v těžké životní situaci docházet k odpuštění celého penále. Žalobce zastává názor, že odpuštění penále, které se mu dostalo, není odstraněním tvrdosti a žalovaná nezohlednila jeho tíživou životní situaci.

### V. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

10. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů („s. ř. s.“), neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.
11. Soud dle § 75 soudního řádu správního přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
12. Podle § 53a odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění rozhodčí orgán může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při vyměření přírážky k pojistnému nebo předepsání penále, jehož výše přesahuje 30 000 Kč.
13. Podle § 53a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění rozhodnutí o odstranění tvrdosti je prvním úkonem v řízení. Na prominutí přírážky k pojistnému nebo penále není právní nárok. Proti rozhodnutí o odstranění tvrdosti nejsou přípustné odvolání ani obnova řízení.
14. Soud předně konstatuje, že žaloba žalobce je na samé hranici projednatelnosti, neboť je značně neurčitá a formulace žalobních bodů je, eufemisticky řečeno, nepřilíživě dobrá. Nicméně s ohledem na specifikum napadeného rozhodnutí (viz dále) soud dospěl k závěru, že odmítnutí dané žaloby by bylo přepjatým formalismem, zvláště za situace, kdy z obsahu žaloby lze žalobní body dovodit. Ze žaloby je patrné, že žalobce nesouhlasí s postupem žalované při rozhodování o jeho dluhu na veřejném zdravotním pojištění, že nepovažuje správní uvážení žalované ohledně odstranění tvrdosti zákona za řádné a že brojí vůči opominutí posouzení budoucího milostivého léta.

15. Před vypořádáním těchto žalobních bodů soud považuje za nutné objasnit určitou specifičnost řízení o odstranění tvrdosti zákona dle § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění. Odstranění tvrdosti zákona představuje specifický institut umožňující žádat o odstranění tvrdosti zákona vůči zákonem vymezeným nárokům plynoucím z veřejného zdravotního pojištění (přirážka k pojistnému, penále). Jedná se o institut relativně unikátní, neboť zákon přímo stanoví, že na odstranění tvrdosti zákona není právní nárok, nejedná se tedy o ve správním řízení (a správním soudnictví, viz § 2 s. ř. s.) zcela dobře zařaditelné typizované nároky, jelikož správní orgán (zde rozhodčí orgán žalované) nerozhoduje o veřejných subjektivních právech žalobce. Žadatel má sice právo podat žádost o odstranění tvrdosti zákona za zákonem specifikovaných podmínek (srov. § 53a odst. 3 a 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění), nicméně na vyhovění této žádosti nemá žádný právní nárok. Jedná se o zákonodárcem specifikovanou možnost výjimečného dobrodiní, jehož výjimečnost je zdůrazněna také tím, že fakticky nemá žádná hmotněprávní kritéria (vyjma negativních kritérií stanovených v § 53a odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění).
16. Shora uvedený stručný exkurz do právní teorie předmětného institutu má implikace rovněž pro správní soudnictví, neboť zásadně omezuje soudní přezkum rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona. Je tomu tak proto, že kasační princip, jenž je vůdčím principem správního soudnictví, spočívá převážně v přezkumu právní stránky daného rozhodnutí a porušení ustanovení právních norem ve vztahu k žalobci. Tento princip je však u přezkumu rozhodnutí o odstranění tvrdosti značně omezen jednoduše proto, že žádná pozitivní hmotněprávní kritéria stanovená pro vyhovění návrhu nejsou. Nadto zákon o veřejném zdravotním pojištění v § 53a odst. 5 výslovně stanoví, že rozhodnutí o odstranění tvrdosti je prvním úkonem řízení, což z větší části vylučuje vznik procesních vad řízení, které by měly za výsledek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.]. Správní soud se tudíž v intencích žalobních bodů může zabývat pouze přezkumem naplnění formálních kritérií řízení o odstranění tvrdosti zákona (vyplývajících z úpravy § 53a odst. 3 a 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění), chybnou aplikací správního uvážení žalované při rozhodování a dále nepřezkoumatelností nebo obecně postupem správního orgánu, který by měl charakter porušení práva na spravedlivý proces či by nesl znaky diskriminace (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07, též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 – 79).
17. V těchto intencích správní soud přistoupil k přezkumu žalobních bodů žalobce.
18. Žalobce v první řadě namítá, že žalovaná obecně nepostupovala správně při vydání výkazu nedoplatků, na základě něhož bylo stanoveno v dané věci řešení penále, ani v případě vymáhání těchto nároků. Její postup považuje za neetický a likvidační především s ohledem na zbytečné navýšení penále při pozdním rozhodování o výkazu nedoplatku č. 9142300580 ze dne 30. 3. 2023. Soud k této námitce konstatuje, že se zcela míjí s předmětem tohoto řízení. Meritem projednávané věci je rozhodnutí žalované o žádosti o odstranění tvrdosti zákona, nikoli důvodnost či oprávněnost povinností, které byly žalobci stanoveny shora uvedeným výkazem nedoplatků. Již jen proto nemůže být tato námitka důvodná. Soud nicméně považuje za vhodné se k této námitce stručně vyjádřit. Především je nutné říci, že odpovědnost za stav, v rámci kterého je žalobce obtížen povinnostmi k uhrazení dlužných povinností plynoucích ze zákona o veřejném zdravotním pojištění (nyní již jen penále), nese jen a pouze žalobce. I on sám totiž přiznává, že řádně a dlouhodobě neplnil své povinnosti, neboť se mu nedařilo v podnikání. Jinými slovy řečeno, kdyby žalobce řádně plnil své zákonem vymezené povinnosti, nyní by tyto problémy vůbec neřešil.

19. Soud nemůže přihlédnout k námitkám žalobce vůči okamžiku vydání rozhodnutí o výkazu nedoplatku. Žalobci svěřilo právo uplatnit tyto výhrady v opravném prostředku vůči výkazu, tzv. námitkách, což neučinil, přestože byl o této možnosti poučen. I ve správním řízení se uplatňuje v omezené míře zásada *vigilantibus iura scripta sunt*, která klade na účastníky povinnost, aby si střežili svá práva. Za situace, ve které se žalobce vůči uvedenému výkazu nedoplatků nebránil jemu řádně příslušejícími procesními prostředky, jen těžko se nyní může domáhat nesprávnosti nebo nemorálnosti povinností zde stanovených či přístupu žalované, obzvláště jestliže rozhodnutí o výkazu nedoplatků není předmětem tohoto řízení a žaloba vůči němu by byla podána zjevně po lhůtě stanovené soudním řádem správním.
20. K opakovaným námitkám žalobce, že penále bylo stanoveno větší, než jistina, soud konstatuje, že penále bylo stanoveno v souladu s kritérii stanovenými zákonem (§ 18, § 28c zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění). Žalobce pomíjí, že penále má primárně sankční charakter, tzn. je trestem za to, že žalobce neplnil své zákonné povinnosti a nepřispíval do systému veřejného zdravotního pojištění, ačkoli k tomu byl povinen. To znamená, že žalobce sám ovlivnil výši penále tím, jak dlouho neplatil. Zároveň se opět uplatní závěr, že pakliže žalobce s výpočtem výše penále nesouhlasil, měl se bránit opravnými prostředky proti výše uvedenému výkazu nedoplatků.
21. Žalobce dále namítá nesprávné užití správního uvážení ohledně samotné úvahy o odstranění tvrdosti zákona. Konstantní judikatura správních soudů dospěla k závěru, že možnost přezkumu správního uvážení je limitována. *„Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, nýbrž posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem“* (např. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46). *„I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná - s obdobným rozhodováním v obdobných případech atd.). Nezákonnost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů. Účastníci jsou tímto limitováni při formulaci žalobních bodů správní žaloby, nikoliv však vyloučení ze soudní ochrany“* (již výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79).
22. Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že přezkum správního uvážení správním soudem je třeba aplikovat restriktivně, a při jeho posuzování, zvláště v případech zcela volného správního uvážení jako je tento, je třeba postupovat ryze v mezích § 78 odst. 1 s. ř. s. To znamená, že ke zrušení rozhodnutí lze přistoupit pouze v případech, kdy jsou pravidla vytyčená shora popsanou judikaturou skutečně porušena takovým způsobem, že lze shledat vybočení ze zákonem stanovených mezí správního uvážení, či jeho zneužití.
23. Žádné takové pochybení však z napadeného rozhodnutí ani obsahu spisu nevyplývá. Napadené rozhodnutí je odůvodněné a lze z něj seznat, že žalovaná si byla vědoma stavu řízení ohledně vymáhání dlužného pojistného a penále s ním souvisejícího. Žalovaná dále

přesně popsala zákonná ustanovení, která v daném případě aplikovala, a rovněž uvedla skutkové okolnosti, ze kterých při rozhodování vycházela, přičemž vzala za svá i skutková tvrzení žalobce z jeho žádosti. Z odůvodnění vyplývá, že všechny okolnosti žalovaná posoudila logickým a na sebe vzájemně navazujícím způsobem, přičemž hodnotila jak skutečnosti, které svědčily proti aplikaci institutu odstranění tvrdosti zákona (např. že je žalobce dlouhodobým neplatičem), tak okolnosti pro jeho aplikaci (např. tíživou finanční situaci žalobce a jeho současnou dobrou platební morálku). Žalovaná se rovněž ve stručnosti vypořádala s námitkou žalobce ohledně promlčení, a to s odkazem na předcházející rozhodování ve věci. Po těchto úvahách došla k závěru, že penále ve výši 145 639 Kč je nepřiměřeně tvrdým finančním postihem a ponížila jej o 30 %. Soud uzavírá, že shora uvedené správní uvážení je logické, přezkoumatelné a nejedná se o jeho zneužití.

24. K námitkám žalobce, že s jeho majetkovými poměry je pro něj i taková výše pojistného likvidačního, soud nesouhlasí. Je tomu především proto, že žalobce je stále v produktivním věku, disponuje nějakým (byť minimálním) příjmem a nic mu nebrání, aby své příjmy případně zvýšil takovým způsobem, aby mohl plnit své povinnosti stanovené pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Zároveň soud konstatuje, že žalobce pod hrozbou výkonu rozhodnutí prozatím vždy uhradil samotné dlužné pojistné na veřejné zdravotní pojištění. Lze se tedy domnívat, že je schopen i ze svých nízkých příjmů částku penále uhradit. Nadto, jak již bylo výše uvedeno, penále má nikoli reparační, ale sankční charakter, což znamená, že má být podobně jako správní sankce zásahem do majetkové sféry žalobce.
25. Ohledně námitek žalobce nedostatečným zohledněním nadcházejícího institutu milostivého léta, které by dle žalobce mělo vést k odpuštění jeho penále, soud podotýká, že budoucí právní úpravu nelze brát v potaz. V rámci (nejen) správního rozhodování nelze vycházet z potenciálního budoucího vývoje právní úpravy, včetně zákonů, které mohou, ale nemusí vstoupit v platnost a účinnost. Bez ohledu na to, jaké potenciální důsledky může (pakliže bude přijata) tato úprava pro žalobce přinést, nemůže tuto budoucí úpravu ani žalovaná, ani správní soud zohlednit.
26. Soud shrnuje, že v intencích shora uvedených mantinelů soudního přezkumu neshledal důvodnou ani jednu z námitek obsažených v žalobě. Rozhodnutí žalované hodnotí jako souladné s příslušnou právní úpravou. Žalovaná při svém rozhodování zohlednila právní teorii i aplikační praxi, napadené rozhodnutí dostatečným způsobem odůvodnila a soud její rozhodnutí považuje za věcně správné.

## VI. Závěr

27. Žalobce se svými žalobními námitkami neuspěl. Jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž by byl soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.
28. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalované v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

## Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 27. března 2024

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D.  
předseda senátu