



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

M. K., narozen X
bytem X,
Slovenská republika

proti
žalovanému

Všeobecná zdravotní pojišťovna,
se sídlem Orlická 4/2020, Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 6. 2023, spisová značka S-SP-VZP-23-02968595-E851,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 29. 6. 2023, spisová značka S-SP-VZP-23-02968595-E851, kterým Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny v řízení o odvolání žalobce změnil výrok rozhodnutí – platebního výměru Všeobecné zdravotní pojišťovny, Regionální pobočky Hradec Králové, pobočka pro Královéhradecký a Pardubický kraj č. 2740086154 ze dne 26. 3. 2023, jímž byla žalobci uložena povinnost zaplatit podle § 18 odst. 1 v souladu s § 28c odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, penále ve výši 30 950 Kč. Tato změna spočívala ve vypuštění odkazu na ust. § 28c odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, z výroku platebního výměru, a ponechání odkazu na ust. § 18 odst. 1 citovaného zákona.
2. Toto napadené rozhodnutí považuje žalobce za nezákonné, neboť správní orgán I. stupně mu odňal právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, a navíc svůj platební výměr vydal v tak krátké lhůtě, že tím žalobci odňal právo na spravedlivý proces.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce v žalobě uvedl, že nehradil pojistné na veřejné zdravotní pojištění v zákonem stanovených termínech a výši při zařazení v kategorii osoba samostatně výdělečně činná se zákonnou povinností odvodu pojistného v době od 09/2012 do 03/2013 a při zařazení v kategorii osoba bez zdanitelných příjmů se zákonnou povinností odvodu pojistného v době od 04/2013 do 10/2014. V rozhodném období hradil toliko své nejnutnější výdaje, jelikož byl nezaměstnaný a neměl dostatek finančních prostředků.
4. V září roku 2014 se žalobce odhlásil ze systému zdravotního pojištění na území ČR, jelikož se stěhoval do Spolkové republiky Německo a ke dni 2. 2. 2016 si odhlásil trvalý pobyt na území ČR.
5. Výkazem nedoplatků č. 7041701207 ze dne 16.11.2017 bylo stanovené dlužné pojistné ve výši 33.569,- Kč. Výkaz nedoplatků měl být žalobci dle tvrzení žalované doručený dne 01.12.2017 do datové schránky.
6. Pokud jde o odnětí práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu, správní orgán I. stupně žalobce v oznámení o zahájení správního řízení toliko poučil o jeho právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, avšak nestanovil žádnou lhůtu pro toto seznámení a pro sepsání a doručení vyjádření. Žalobce tedy nemohl vědět, zda má správní orgán prvního stupně shromážděné veškeré relevantní podklady rozhodnutí a je připravený rozhodnout, či nikoliv. Ačkoliv žalovaná v napadeném rozhodnutí uvádí, že takovou informaci žalobce v oznámení o zahájení správního řízení dostal, s tím, že lhůtu k vyjádření VZP ČR určila v délce pěti dnů, nezakládá se toto tvrzení na pravdě, neboť žalobci žádná lhůta ze strany správního orgánu I. stupně stanovena nebyla a správní spis takovou výzvu žalobci neobsahuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

7. Pokud by se tvrzení žalované o tom, že žalobci byla řádně poskytnuta možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, zakládalo na pravdě, tak se žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí nijak nevypořádala s otázkou, či měl správní orgán I. stupně při zaslání oznámení o zahájení správního řízení již shromážděné veškeré podklady pro vydání rozhodnutí nebo zda od okamžiku odeslání oznámení o zahájení správního řízení správní orgán správní spis doplnil o nové podklady rozhodnutí.
8. Podle žalobce smyslem institutu vyjádření se k podkladům rozhodnutí je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi „*před vydáním rozhodnutí*“ - tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí - mohl uplatnit své výhrady, případně učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si sám nemůže učinit relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno; z výzvy správního orgánu k seznámení musí být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno.
9. Smysl, respektive účel tohoto procesního práva je podle žalobce také v tom, že je jím účastníkovi signalizováno, že správní řízení se chýlí ke konci, a tak by účastník mohl a měl uplatnit své celkové stanovisko k věci a podkladům, případně učinit závěrečná vyjádření. Z povahy věci není vyloučeno, aby s vyjádřením podle odstavce 3 bylo spojeno právo podle odstavce 1 a účastník v rámci celkového vyjádření uvedl návrh na opatření dalších či jiných podkladů pro vydání rozhodnutí.
10. Žalobce nepopírá právo správního orgánu kombinovat realizaci jeho práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí s jinými procesními úkony, např. s oznámením o zahájení správního řízení. V takovém případě je však třeba, aby správní orgán stanovil účastníkovi řízení lhůtu pro seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim. V opačném případě se nejedná o realizaci práva žalobce na vyjádření se k podkladům rozhodnutí, ale toliko o poučení o existenci tohoto procesního institutu. K totožnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j.: 8 Afs 21/2009-243, ze dne 26. 2. 2010.
11. Žalobce uzavřel s tím, že právo vyjádřit se ke všem provedeným důkazům/podkladům rozhodnutí nestojí na předpokladu správního orgánu, zda jednotlivá vyjádření účastníků řízení budou způsobilá vyvrátit dosavadní zjištění, či nikoliv⁴, přičemž jeho porušení představuje významné a jen krajně obtížně napravitelné procesní pochybení, které takřka vždy zakládá nezákonnost rozhodnutí ve věci.⁵ Žalobce nijak nezpochybňuje hmotněprávní nárok Žalované na stanovení penále.
12. K námitce nepřiměřenosti lhůty, ve které bylo napadené rozhodnutí vydáno, žalobce uvedl, že správní orgán I. stupně mu doručil dne 19. 5. 2023 oznámení o zahájení správního řízení, rozhodnutí (platební výměr) pak vydal a doručil dne 26. 5. 2023.
13. Správnímu orgánu I. stupně přitom bylo známo, že žalobce žije od roku 2014 v zahraničí. Lhůtu, ve které vydal správní orgán rozhodnutí (platební výměr), žalobce považuje za příliš krátkou, neboť není reálné, aby žalobce v průběhu pěti dní kontaktoval telefonicky správní orgán za účelem sjednání termínu pro nahlížení do správního spisu, přicestoval do České republiky, odcestoval zpět do místa svého bydliště a sepsal vyjádření k podkladům rozhodnutí. Pokud by správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí (platební výměr) ve lhůtě např. čtrnácti dní, nebyl by délkou této lhůty ohrožen účel řízení.
14. Žalobce v této souvislosti upozornil na institut odstranění tvrdosti při vyměření přírážky k pojistnému nebo předepsání penále podle ust. § 53a odst. 2, odst. 3 a odst. 4 zákona o

veřejném zdravotním pojištění, a poukázal na to, že podle § 53 odst. 1 písm. i) citovaného zákona „*odvolání proti platebnímu výměru ve věcech dlužného pojistného nemá odkladný účinek*“.

15. Podle žalobce lze v jednání správního orgánu I. stupně spatřovat snahu zamezit mu v případném podání návrhu na odstranění tvrdosti u předepsaného penále, neboť tuto písemnou žádost je možné podat (i.) do právní moci rozhodnutí, kterým byla vyměřená přírážka k pojistnému nebo předepsané penále a (ii.) zároveň této žádosti není možné vyhovět, pokud před vydáním rozhodnutí (platebního výměru) nedošlo k úhradě dlužného pojistného.
16. Jelikož správní orgán vyměřoval penále za období téměř před deseti lety, a nejedná se o sumu zcela zanedbatelnou, chtěl se žalobce nejprve obeznámit s podklady rozhodnutí, aby mohl posoudit oprávněnost tohoto nároku a vyloučit jakákoliv administrativní pochybení. Předmětné rozhodnutí o předepsání penále si nemohl dohledat ani ve své datové schránce, neboť datové zprávy jsou automaticky mazané po uplynutí tří měsíců a žalobce v rozhodném období neměl aktivovaný datový trezor. Tato možnost však žalobci byla postupem správního orgánu odepřena.
17. S ohledem na povahu projednávané věci a citované okolnosti nelze považovat lhůtu, ve které správní orgán I. stupně rozhodl, za přiměřenou. Žalobce tak má za to, že došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces;
18. S odkazem na tato tvrzení žalobce navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí Rozhodčího orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 29. 6. 2023 a věc vrátil žalované k dalším u řízení.
19. Žalovaná se k podané žalobě vyjádřila s tím, že správní řízení se žalobcem ve věci zaplacení penále zahájila regionální pobočka na základě vyúčtování plateb pojistného za období od 1.11. 2017 do 15. 5. 2023. Oznámení o zahájení správního řízení ze dne 19. 5. 2023 včetně vyúčtování za předmětné období bylo žalobci doručeno dne 19.05.2023 v souladu s § 19 a násl. zákona č. 500/2004 Sb. ve spojení s § 17 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, tedy přihlášením žalobce do své datové schránky.
20. Žalobce byl správně poučen o svém právu navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, a před vydáním rozhodnutí se vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Rovněž byl informován kde a kdy se může seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí, jakož i o tom, že v odůvodněných případech je možno se s podklady pro vydání rozhodnutí seznámit i v jiném termínu po předchozí telefonické dohodě. Dále byl správně poučen, že účastník řízení může podat námitky proti zahájenému správnímu řízení do 5 dnů od doručení tohoto oznámení. Žalobce však příslušnou regionální pobočku v této lhůtě nijak nekontaktoval.
21. Dne 9. 6. 2023 obdržela žalovaná do datové schránky podání žalobce nazvané jako „*Odvolání proti platebnímu výměru ze dne 26.05.2023*“, o němž rozhodl Rozhodčí orgán VZP. K věci samé žalovaná uvedla, že žalobce vůbec nehradil pojistné v kategoriích osoba samostatně výdělečně činná a osoba bez zdanitelných příjmů v předchozím kontrolovaném období. Penále ve výši 30 950 Kč bylo vyměřeno ke dni 15. 5. 2023 a vzniklo z nedoplatku pojistného ve výši 33 569 Kč z předchozího období.

22. Dlužné pojistné bylo předepsáno vykonatelným výkazem nedoplatků č. 7041701207 ze dne 16. 11. 2017, který byl žalobci doručen dne 1. 12. 2017 do datové schránky. Dlužné pojistné dosud nebylo uhrazeno a proti výkazu nedoplatků žalobce nepodal žádné námitky.
23. Platebním výměrem č. 2840086154 ze dne 26. 5. 2023 bylo vyměřeno pouze penále z dlužného pojistného, z předchozího kontrolovaného období. Jediný podklad, ze kterého tak nyní žalovaná vycházela při stanovení výše penále, je vyúčtování pojistného za kontrolované období od 1. 11. 2017 do 15. 5. 2023, které bylo žalobci zasláno spolu s Oznámením o zahájení správního řízení, takže s tímto podkladem byl žalobce prokazatelně seznámen.
24. K námitce nesprávného procesního postupu žalovaná uvedla, že správní orgán pak řízení na druhém stupni nedoplnil prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již žalobce znal. Správní orgán je přitom povinen účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dát možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním.
- K tvrzení žalobce, že v jednání správního orgánu lze spatřovat snahu zamezit žalobci v případném podání návrhu na odstranění tvrdosti, žalovaná uvedla, že podle § 53a odst. 4 zákona č. 48/1997 Sb. o prominutí přirážky k pojistnému nebo penále se rozhoduje na základě písemné žádosti plátce pojistného nebo jiné oprávněné osoby. Žádost může být podána do nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byla vyměřena přirážka k pojistnému nebo předepsáno penále, a podle
- § 53a odst. 3 písm. a) téhož zákona, žádosti o odstranění tvrdosti podle odstavce 1 nebo 2 nelze vyhovět, jestliže plátce pojistného nezaplatil pojistné na zdravotní pojištění splatné do dne vydání rozhodnutí o prominutí přirážky k pojistnému nebo penále.
25. Žalobce tak mohl podat žádost o odstranění tvrdosti do dne právní moci platebního výměru. Žalovaná však žádnou takovou žádost neeviduje. Z výše uvedeného dále vyplývá, že dluh na pojistném musí být uhrazen ke dni vydání rozhodnutí o odstranění tvrdosti, nikoli ke dni vydání platebního výměru. I v tomto případě správní orgán postupoval zcela v souladu se zákonnou úpravou.
26. Aktivace datového trezoru jako doplňkové služby k datové schránce pak je plně v kompetenci držitele datové schránky, tedy žalobce.
27. S odkazem na tyto důvody žalovaná navrhla zamítnutí žaloby.
28. Žalobce reagoval na vyjádření žalované replikou ze dne 26. 9. 2023, v níž odmítl tvrzení žalované o tom, že v oznámení o zahájení správního řízení byl ze strany VZP ČR o právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí informován a že lhůtu k vyjádření VZP ČR určila v délce pěti dnů. Oznámení o zahájení správního řízení však obsahuje toliko poučení žalobce o jeho právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nikoliv však realizaci této povinnosti ze strany VZP. Ze správního spisu je dále zřejmé, že žalobci před vydáním rozhodnutí (platebního výměru) nebyla ze strany VZP, Regionální pobočky Hradec Králové nebyla odeslána notifikace, aby se ve stanovené lhůtě vyjádřil k podkladům rozhodnutí.
29. Žalobce vyjádřil názor, že je třeba striktně rozlišovat mezi poučovací povinností správního orgánu a realizací jeho zákonných povinností. Ačkoliv právní doktrína i rozhodovací praxe správních soudů připouští možnost zakomponovat výzvu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí přímo do oznámení o zahájení správního řízení (za předpokladu,

že správní orgán má shromážděné všechny podklady a je připravený rozhodnout), je zřejmé že toto není případem projednávané věci - žalobce byl v projednávané věci toliko poučen o svém právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, avšak nebyl správním orgánem vyzván, aby své právo v určené lhůtě realizoval.

30. S ohledem na uvedené má žalobce za to, že mu bylo odňato právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a podstatnou otázkou je, zda takové odnětí tohoto práva způsobílé vnést do řízení o vyměření penále nezákonnost.

III.

Posouzení žaloby

31. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 soudního řádu správního), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
32. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 soudního řádu správního bez nařízení jednání, když účastníci s takovým rozhodnutím věci souhlasili.
33. Žaloba není důvodná.
34. Z obsahu spisu předloženého žalovanou je zřejmé, že Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, Regionální pobočka Hradec Králové, pobočka pro Královéhradecký a Pardubický kraj oznámením číslo jednací: VZP-23-02968595-E85I ze dne 19. 5. 2023, jež bylo žalobci doručeno do datové schránky, oznámila zahájení správního řízení ve věci porušení povinnosti platit penále z dlužného pojistného podle § 18 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
35. V Oznámení se uvádí, že „K zahájení správního řízení VZP ČR přistoupila proto, že kontrolou plateb pojistného na veřejné zdravotní pojištění provedenou pracovníky VZP ČR, za období od 01.11.2017 do 15.05.2023, bylo zjištěno, že v rozporu s ustanovením § 7 a § 10 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, nebylo pojistné plátcem hrazeno včas a ve správné výši. Z důvodu porušení ustanovení § 18 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, bylo plátcovi vyčísleno penále.

[...]

V podrobnostech odkazujeme na vyúčtování pojistného na veřejné zdravotní pojištění za období od 01.11.2017 do 15.05.2023 ze dne 19.05.2023, které zasíláme v příloze.

Účastník řízení může podat námitky proti zahájenému správnímu řízení do 5 dnů od doručení tohoto oznámení.

V souladu s § 36 správního řádu má plátcé pojistného jako účastník řízení právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, a to písemně nebo ústně do protokolu, a před vydáním rozhodnutí se vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Současně je povinen podle § 52 správního řádu označit důkazy na podporu svých tvrzení. “

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

36. Přílohou Oznámení bylo Vyúčtování pojistného na veřejné zdravotní pojištění ze období 1. 11. 2017 – 15. 5. 2023, z něhož vyplývá, že nedoplatek penále činí 30 950 Kč.
37. Dne 26. 5. 2023 byl žalobci do datové schránky doručen platební výměr číslo jednací VZP-23-03076288-E85I z téhož dne, kterým byla žalobci uložena povinnost zaplatit penále ve výši 30 950 Kč, a to do 15 dnů ode dne právní moci platebního výměru.
38. V odůvodnění platebního výměru žalovaná odkázala na oznámení o zahájení správního řízení a též na vyúčtování pojistného za období od 1. 11. 2017 do 15. 5. 2023. Žalobce byl poučen o možnosti podat proti platebnímu výměru odvolání k Rozhodčímu orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny prostřednictvím regionální pobočky žalované.
39. Žalobce se proti platebnímu výměru odvolal dne 9. 6. 2023, a v odvolání namítal, že mu správní orgán však odňal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, neboť mi neoznámil, že považuje podklady pro vydání rozhodnutí za kompletní. Poučení o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, uvedené v oznámení o zahájení správního řízení je formalistické a abstraktní, neboť není možné očekávat, že správní orgán, který účastníkovi řízení teprve oznámil zahájení správního řízení, už má k dispozici všechny podklady pro vydání rozhodnutí, a to především s ohledem na skutečnost, že správní orgán v tento okamžik nemůže vědět, jaké důkazy účastník řízení na svoji obhajobu teprve navrhne.
40. Dále žalobce namítal, že správní orgán vydal platební výměr v příliš krátké lhůtě, tedy již dne 26. 5. 2023. Vzhledem k tomu, že žalobce dlouhodobě nežije na území ČR, není reálně možné, aby si v průběhu šesti (6) dní stihl se správním orgánem sjednat termín za účelem nahlížení do správního spisu a zároveň stihl přicestovat do ČR a následně se písemně vyjádřit k podkladům rozhodnutí.
41. Žalobce v odvolání rovněž namítal nesprávné poučení o možnosti podat námitky proti zahájenému správnímu řízení, což však není podle ust. § 53 odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění možné, dále namítal, že za období od 1. 11. 2017 do 15. 5. 2023 neměl povinnost hradit pojistné, a též namítal, že správní orgán jej v oznámení o zahájení správního řízení nepoučil o právu nahlížet do správního spisu (viz § 38 správního řádu), ani o právu nechat se pro účely správního řízení zastoupit advokátem či obecným zmocněncem (viz § 33 správního řádu).
42. Toto žalobcovo odvolání zamítl rozhodčí orgán žalované napadeným rozhodnutím ze dne 29. 6. 2023.
43. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
44. První žalobní námitka spočívala v tvrzení, že žalobci bylo postupem správního orgánu I. stupně odňato právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí, resp. vyjádřit se k nim, jak stanoví § 36 odst. 3 věty první správního řádu, neboť správní orgán v oznámení o zahájení správního řízení žalobce toliko poučil o tomto právu, ale nedal mu příležitost je realizovat. Pokud pak v oznámení byla žalobci stanovena lhůta pěti dnů, týkala se výslovně možnosti podat námitky proti správnímu řízení.
45. Tato námitka není důvodná.
46. Podle ust. § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, *Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v*

plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady podle předchozí věty, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.

47. Účelem této normy je poskytnout účastníkovi správního řízení možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, jak je správní orgán shromáždil, a vyjádřit se k nim – včetně možnosti je zpochybnit například pro jejich nesprávnost či irelevanci, a navrhnout opatření jiných podkladů. Typicky bude toto právo účastníka řízení realizováno tak, že správní orgán poté, co provedl dokazování a opatřil všechny potřebné či dostupné podklady pro rozhodnutí, oznámí tuto skutečnost účastníkovi řízení a stanoví mu přiměřenou lhůtu k tomu, aby se s nimi seznámil. Tento postup bude nesporně nutný tam, kde teprve v průběhu řízení – ať již vedeného na žádost anebo z moci úřední – bude správní orgán opatřovat nezbytné podklady, jejichž rozsah nemusí být vždy předem znám.
48. V projednávané věci však o takový typický případ nešlo. Řízení ve věci porušení povinnosti platit penále bylo zahájeno z moci úřední, přičemž rozsah a obsah potřebných podkladů znám byl již při zahájení řízení – bylo jím Vyúčtování pojistného na veřejné zdravotní pojištění ze období 1. 11. 2017 – 15. 5. 2023, z něhož vyplývalo, že nedoplatek penále činí 30 950 Kč. Nešlo tedy o situaci, kdy by správní orgán teprve až po zahájení opatroval jednotlivé podklady pro své rozhodnutí. Žalobce přitom byl o tom, že důvod penále a jeho výše vyplývá právě z označeného Vyúčtování, zpraven v textu Oznámení o zahájení řízení, a toto Vyúčtování mu bylo doručeno současně s Oznámením.
49. Je tedy nesporné, že s jediným relevantním podkladem pro rozhodnutí byl žalobce seznámen hned při zahájení správního řízení a nic mu nebránilo, aby se k němu vyjádřil. Ostatně správní orgán I. stupně jej na takovou možnost upozornil, když v Oznámení uvedl, že žalobce může ve lhůtě pěti dní podat námitky k zahájenému správnímu řízení. Měl-li žalobce za to, že Vyúčtování pojistného na veřejné zdravotní pojištění ze období 1. 11. 2017 – 15. 5. 2023 obsahuje chyby, případně že je zcela věcně nesprávné, měl možnost na to reagovat. Přitom je zřejmé, že za tímto účelem nemusel žalobce se správním orgánem nijak komunikovat a už vůbec nebylo potřeba, aby někam cestoval – relevantní podklad pro rozhodnutí měl od počátku k dispozici.
50. V této souvislosti soud neshledal důvodnou ani námitku, že se žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí nijak nevypořádala s otázkou, zda měl správní orgán I. stupně při zaslání oznámení o zahájení správního řízení již shromážděné veškeré podklady pro vydání rozhodnutí nebo zda od okamžiku odeslání oznámení o zahájení správního řízení správní orgán správní spis doplnil o nové podklady rozhodnutí.
51. S touto záležitostí se rozhodčí orgán žalované vypořádal na straně 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí shora, kde konstatoval, že „nyní VZP ČR stanovila pouze penále z již vyměřeného dlužného pojistného, které bylo stanoveno výkazem nedoplatků č. 7041701207 ze dne 16.11.2017, který byl plátcovi doručen dne 01.12.2017 do datové schránky a proti kterému plátce nepodal námitky“.

52. Toto vypořádání považuje soud za dostatečné, a to i s přihlédnutím k tomu, jak střídme žalobce svou námitku v této věci koncipoval – viz bod 4. jeho odvolání.
53. Pouze pro úplnost soud zvažoval, zda by z důvodu lepší srozumitelnosti bylo vhodné, aby žalovaná v případě, kdy zahajuje řízení z moci úřední na základě podkladu, který již při zahájení řízení má v dispozici (například výkazu nedoplatků), své oznámení o zahájení řízení koncipovala co do poučení účastníka řízení konkrétněji. Jmenovitě jde o to, aby žalovaná nejen účastníka řízení s tímto podkladem seznámila (jak to žalovaná v projednávané věci učinila), ale současně aby jej výslovně zpravila o tom, že předložený výkaz nedoplatků je *jediným* podkladem pro rozhodnutí, tudíž že žádné další podklady nebudou v řízení opatřovány, a že hodlá-li účastník realizovat své právo podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu, nechť tak učiní ve lhůtě, již mu k tomu stanoví. Povinnost takto postupovat sice žalované není přímo žádnou normou stanovena, ale lze-li předpokládat, že ne každý účastník řízení ohledně penále podle předpisů o veřejném zdravotním pojištění si bude tohoto stavu věci vědom, by vhodné poučení nepochybně splňovalo účel sledovaný v ustanovení § 4 správního řádu.
54. Absence takové výslovné informace v text Oznámení však podle názoru soudu nemění nic na tom, že žalobní námitka je nedůvodná.
55. Podstatné tu totiž je, že nikoliv každá vada řízení nutně způsobuje nezákonnost rozhodnutí. To konec konců vyplývá z dikce ust. § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního, podle kterého *Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*
56. Porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu by tak mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé jen tehdy, bylo-li by zřejmé, že zkrácení práva účastníka seznámit se s podkladem pro rozhodnutí a vyjádřit se k němu vedlo například k tomu, že v řízení nemohl být, resp. nebyl, náležitě zjištěn skutečný stav věci, nebo že účastník řízení byl zbaven možnosti uplatnit ve svůj prospěch určité relevantní skutečnosti, a podobně.
57. Tvrdit takto konkrétní námitky je ovšem úkolem a odpovědností žalobce. V projednávané věci však v tomto směru zůstala žalobcova tvrzení neúplná a nekonkrétní. Žalobce sice namítl porušení svého práva podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu, ale v žalobě – jejímž rozsahem a obsahem je soud vázán – neuvedl nic konkrétního o tom, jak by na předestřený podklad pro rozhodnutí reagoval, tedy co by byl býval správnímu orgánu sdělil či co jiného pro věc relevantního by při realizaci tohoto svého práva učinil, tedy zda by například požadoval provedení určitého konkrétního důkazu a podobně. I kdyby tedy soud konstatoval, že správní orgán I. stupně svým postupem žalobce na jeho právu podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu skutečně zkrátil, takové procesní pochybení by samo nevedlo k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
58. Nadto je třeba konstatovat, že žalobce své věcné výhrady vůči správnosti Vyúčtování pojistného na veřejné zdravotní pojištění ze období 1. 11. 2017 – 15. 5. 2023 vyjádřil v bodě 7 svého odvolání, s čímž se rozhodčí orgán žalované v napadeném rozhodnutí vypořádal (správnost tohoto vypořádání však žalobce v podané žalobě nečinil nijak spornou).
59. Druhá žalobní námitka spočívala v tvrzení, že postupem správního orgánu I. stupně bylo žalobci znemožněno využít možnosti žádat o odstranění tvrdosti zákona podle ust. § 53a odst. 2, 3 a 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění, jelikož platební výměr na penále byl

vydán krátce po zahájení řízení, takže žalobce neměl možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí.

60. Ani tuto námitku soud nehledal důvodnou.
61. K záležitosti možnosti žalobce vyjádřit se k podkladu pro rozhodnutí soud odkazuje na své závěry ohledně první žalobní námitky, tedy má za to, že žalobce měl možnost takto se vyjádřit.
62. Pokud pak jde o možnost podat žádost o odstranění tvrdosti, soud má za to, že ani o tu nebyl postupem správního orgánu I. stupně připraven.
63. Předně se soud neshoduje se žalobcem ve výkladu ust. § 53a odst. 3 písm. c) zákona o veřejném zdravotním pojištění, podle něhož *„Žádosti o odstranění tvrdostí podle odstavce 1 nebo 2 nelze vyhovět, jestliže plátce pojistného nezaplatil pojistné na zdravotní pojištění splatné do dne vydání rozhodnutí o prominutí přirážky k pojistnému nebo penále.“*
64. Žalobce má za to, že podle této normy nelze žádosti vyhovět, pokud před vydáním rozhodnutí (platebního výměru) nedošlo k úhradě dlužného pojistného.
65. Žalovaná naopak tuto normu vykládá tak, že dluh na pojistném musí být uhrazen ke dni vydání rozhodnutí o odstranění tvrdosti, nikoliv ke dni vydání platebního výměru.
66. Soud se v této věci shoduje se žalovanou, a má tak za to, že žalobce mohl podat žádost o odstranění tvrdosti, aniž by ke dni vydání platebního výměru bylo dlužné pojistné uhrazeno. Názor, že tak nemohl učinit v důsledku záměrného jednání správního orgánu I. stupně, je tak pouhou spekulací. Navíc vázal-li žalobce své rozhodnutí o tom, zda žádost o odstranění tvrdosti podá, na to, až se seznámí s podklady pro vyměření penále, pak ani v tom mu nic nebránilo: jak je vyloženo výše, jediným relevantním podkladem tu bylo Vyúčtování pojistného na veřejné zdravotní pojištění ze období 1. 11. 2017 – 15. 5. 2023, s nímž žalobce seznámen byl od počátku správního řízení.
67. Soud tedy vypořádání této žalobní námitky uzavřel s tím, že správní orgán I. stupně své rozhodnutí ze dne 26. 5. 2023 vydal v přiměřené lhůtě: ačkoliv se tak stalo jen sedm dní poté, kdy žalobce obdržel oznámení o zahájení správního řízení, podstatné podle soudu je, že žalobce byl obeznámen s jediným relevantním podkladem pro rozhodnutí a měl možnost se k předmětu řízení, resp. k tomuto podkladu vyjádřit.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

68. Městský soud v Praze tedy po přezkoumání věci dospěl k závěru, že žádná z žalobních námitek nebyla důvodná, a proto žalobu podle ust. § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
69. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce neměl ve věci úspěch a žalované žádné náklady nad rámec její běžné činnosti nevznikly.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. 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.

Praha 31. července 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.