



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyně Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci

žalobkyně: **FLIEGL Agrartechnik CZ s. r. o.**, IČO: 28129806  
sídlem Mánesova 345/13, 370 01 České Budějovice  
zastoupené advokátem Mgr. Michalem Majchrákem, Ph.D.  
sídlem U Sirkárny 467/2a, 370 04 České Budějovice

proti

žalované: **Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky**, IČO: 47114975  
sídlem Drahobejlova 1404/4, 190 03 Praha 9

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované spočívající v nevydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně ze dne 25. 3. 2024,

takto:

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

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) dne 20. 6. 2024 domáhala ochrany proti nečinnosti žalované a navrhla, aby soud uložil žalované povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobkyně ze dne 25. 3. 2024 týkající se úhrady penále ve výši 521 899,70 Kč, eventuálně aby uložil rozhodčímu orgánu žalované povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 23. 4. 2024 směřujícím proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 4. 2024, zn. 726543-2024, a to obojí ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku.
2. Žalobkyně podala dne 25. 3. 2024 žádost o zaplacení úroku z přeplatku pojistného na veřejné zdravotní pojištění (penále) ve výši 521 899,70 Kč, který měl vzniknout v souvislosti s prodlením žalované s vrácením přeplatku pojistného na veřejné zdravotní pojištění žalobkyni jakožto zaměstnavateli, a to v období ode dne 22. 1. 2021 do dne 28. 8. 2023 (dále jen „Žádost“). Žalovaná na Žádost odpověděla dopisem ze dne 3. 4. 2024, sp. zn. 726543-2024, ve kterém uvedla, že dne 11. 8. 2023 byla žalované doručena žádost o vrácení přeplatku pojistného na veřejné zdravotní pojištění a přeplatek byl žalobkyni vyplacen dne 28. 8. 2023, tedy v zákonem stanovené lhůtě jednoho měsíce ode dne, kdy tento přeplatek zjistila, proto povinnost uhradit žalobkyni penále za prodlení s vrácením přeplatku na pojistném žalované nevznikla (dále jen „odpověď na Žádost“).
3. Na odpověď na Žádost reagovala žalobkyně podáním ze dne 23. 4. 2024, označeným jako „*odvolání zaměstnavatele proti rozhodnutí Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 03. 04. 2024 sp. zn. 726543-2024*“, v němž namítla, že žádost o vrácení přeplatku podala již ze dne 21. 12. 2020; pokud se však žalovaná rozhodla zůstat nečinná a vyčkávat na pravomocné skončení soudního řízení vedeného mezi žalobkyní a jejím zaměstnancem, pak se jedná o rozhodnutí žalované, které zakládá její odpovědnost za prodlení s vrácením přeplatku a následnou povinnost vrátit přeplatek spolu s penále. Dále žalobkyně uvedla, že žalované nic nebránilo v tom, aby k žádosti žalobkyně o vrácení přeplatku ze dne 21. 12. 2020 provedla vlastní šetření a v něm ověřila, zda zdravotní pojištění bylo uhrazeno v rozporu se zákonem a žádost o vrácení přeplatku je tedy důvodná nebo nikoliv (dále jen „podání ze dne 23. 4. 2024“).
4. K podání ze dne 23. 4. 2024 žalovaná v dopise ze dne 24. 4. 2024, sp. zn. 948647-2024, sdělila, že odpověď na Žádost není rozhodnutím podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a tedy není možné se proti ní bránit odvoláním (dále jen „sdělení ze dne 24. 4. 2024“). Dále žalovaná zopakovala, že spolu s žádostí o vrácení přeplatku ze dne 21. 12. 2020 podala žalobkyně toliko přílohu s několika tabulkami, které měly patrně obsahovat přepočty mezd. Tento dokument však není přehledem o platbách pojistného ve smyslu § 25 odst. 3 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pojistném“). Citované ustanovení stanovuje náležitosti přehledu o platbách pojistného, a pro jeho podání je předepsán formulář, který jsou zaměstnavatelé ve smyslu § 28 zákona o pojistném povinni používat. Opravné přehledy splňující zákonné požadavky žalobkyně podala až 10. 7. 2023; dne 11. 8. 2023 byla žalované doručena žádost o vrácení přeplatku a přeplatek byl žalobkyni vyplacen dne 28. 8. 2023, tedy v zákonem stanovené lhůtě.

## II. Žaloba

5. Žalobkyně v žalobě uvedla, že dle § 53 odst. 1 písm. i) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) platí, že zdravotní pojišťovny rozhodují ve sporných případech ve věcech placení pojistného a penále platebními výměry. Dle § 53 odst. 1 písm. j) zákona o veřejném zdravotním pojištění platí, že zdravotní pojišťovny rozhodují ve sporných případech ve věcech

vrácení přeplatku na pojistném. V daném případě přitom žalobkyně na žalované žádá úhradu penále za prodlení žalované s vrácením přeplatku pojistného. Dle obecných právních zásad přitom platí, že svěřili-li procesní předpis určitému orgánu pravomoc rozhodovat o určitém nároku (jistině), přičemž ohledně příslušenství tohoto nároku (této jistiny) „mlčí“, pak se tato pravomoc (automaticky) vztahuje i na rozhodování o příslušenství takových nároků. Žalovaná tak byla dle žalobkyně povinna k Žádosti ze dne 25. 3. 2024 vydat příslušné správní rozhodnutí.

6. Dále žalobkyně poznamenala, že podala dne 11. 6. 2024 u Rozhodčího orgánu žalované žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalované, spočívající v nevydání rozhodnutí o Žádosti. Rozhodčí orgán žalované však sdělil žalobkyni dopisem ze dne 17. 6. 2024, sp. zn.1324920–2024, že nemá pravomoc k přijetí opatření pro nečinnosti ve věci penále z přeplatku na pojistném, o níž žalovaná ani není oprávněna rozhodovat, neboť právní předpis jí k tomu nedává zákonné zmocnění.

### III. Vyjádření žalované

7. Žalovaná ve vyjádření ze dne 10. 7. 2024 navrhla žalobu pro nedůvodnost zamítnout. Uvedla, že penále je samostatnou pohledávkou, není příslušenstvím ani přeplatku na pojistném, ani samotného pojistného. Výčet případů, v nichž žalovaná může uplatnit svou rozhodovací pravomoc, je obsažen v ustanovení § 53 zákona o pojištění. V tomto výčtu není uvedeno, že žalovaná rozhoduje o úhradě penále z přeplatku na pojistném. K vydání takového rozhodnutí žalovanou nezmocňuje ani žádné jiné zákonné ustanovení. Žalovaná rozhoduje o povinnostech plátců pojistného hradit pojistné a penále na veřejné zdravotní pojištění, nevystupuje vůči plátcům v rovnocenném postavení, ale rozhoduje vrchnostensky. Veřejnou moc lze uplatňovat pouze v případech a v mezích, které stanoví zákon. Zákonem stanovené hranice použití veřejné moci nelze rozšiřovat výkladem. Z toho důvodu žalovaná správní rozhodnutí o Žádosti žalobkyně ze dne 25. 3. 2024 o úhradu penále z přeplatku nevydala.
8. Žalovaná dále poznamenala, že u Městského soudu v Praze je pod sp. zn. 10 Ad 10/2024 projednávána žaloba, kterou se žalobkyně domáhá zrušení odpovědi na Žádost o úhradu penále z přeplatku. Žalobkyně si zjevně protiřečí, když na jednu stranu odpověď na Žádost ze dne 3. 4. 2024 považuje za rozhodnutí, které napadá žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), avšak pro účely řízení vedeného v nadepsané věci jej za rozhodnutí nepovažuje a domáhá se ochrany před údajnou nečinností žalované. Žalovaná závěrem uvedla, že pro řízení v projednávané věci je podstatné vyřešení otázky, zda dopis žalované ze dne 3. 4. 2024 (odpověď na Žádost) je nebo není rozhodnutím ve správním řízení, přičemž tato otázka bude řešena předně v dříve zahájeném řízení vedeném pod sp. zn. 10 Ad 10/2024.

### IV. Další podání účastníků

9. V podání ze dne 26. 7. 2024 žalobkyně zopakovala důvody, pro které nelze akceptovat právní názor žalované, že ve věci úhrady penále žalovaná není povinna vydat o Žádosti žalobkyně ze dne 25. 3. 2024 rozhodnutí. Podle žalobkyně z ničeho nevyplývá, že by penále nemohlo být pro účely výkladu § 53 odst. 1 písm. j) zákona o veřejném zdravotním pojištění považováno za příslušenství přeplatku na pojistném. Žalobkyně dále uvedla, že žalobu, kterou se v řízení vedeném u městského soudu pod sp. zn. 10 Ad 10/2024 domáhá přezkumu rozhodnutí Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 3. 4. 2024, sp. zn. 726543-2024 (tj.

odpovědi na Žádost), podala toliko z procesní opatrnosti, když v řízení sp. zn. 10 Ad 10/2024 ostatně argumentuje i tím, že napadené rozhodnutí je nicotné.

10. V podání ze dne 3. 10. 2024 žalobkyně informovala o vydání usnesení městského soudu ze dne 22. 8. 2024, č. j. 10 Ad 10/2024- 33, kterým byla žaloba ve věci přezkumu odpovědi na Žádost odmítnuta. Žalobkyně dále vyjádřila nesouhlas s názorem žalované, že úhrady penále se lze domáhat toliko v rámci řízení o žádosti o vrácení přeplatku podle § 53 odst. 1 písm. j) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Naopak, dle žalobkyně vrácení přeplatku a úhrada penále představují samostatné nároky a zákon žádnou podmínku procesní kumulace těchto nároků v jediném řízení nevyžaduje. Současně žalobkyně sdělila, že žalovaná dosud příslušné řízení o vrácení přeplatku pojistného na veřejném zdravotním pojištění neukončila žádným rozhodnutím. Vyrozumění o vrácení přeplatku ze dne 28. 8. 2023 totiž žalobkyně vnímala pouze jako předběžné sdělení, že její žádosti o vrácení přeplatku bude vyhověno a příslušným přeplatek jí bude vrácen. Žalobkyně závěrem zopakovala, že je připravena předmětnou záležitost se žalovanou uzavřít smírně.
11. V podání ze dne 16. 10. 2024 žalovaná k dotazu soudu sdělila, že jednání o smírném řešení věci mezi účastníky neprobíhají.

#### V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

12. Městský soud projednal žalobu podle ustanovení § 79 s. ř. s., podle něhož platí, že „*ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*“ Městský soud přitom rozhodoval podle skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).
13. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, když souhlas účastníků s tímto postupem byl s ohledem na § 51 odst. 1 větu druhou s. ř. s. presumován. Návrhy na provedení důkazů označené žalobkyní městský soud neprováděl, neboť se jedná o listiny, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud při posouzení věci obligatorně vychází. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
14. Městský soud na základě včas podané žaloby posoudil tvrzenou nečinnost žalované a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
15. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
16. Žalobkyně zaslala žalované dne 22. 12. 2020 žádost o vrácení přeplatku datovanou 21. 12. 2020, ve které požádala o vrácení přeplatku pojistného na veřejné zdravotní pojištění za období od ledna 2015 do února 2017 v celkové výši 1 099 894 Kč (dále jen „Přeplatek“). Přeplatek vznikl vyplacením čistých mezd bývalému jednateli žalobkyně, které si bývalý jednatel vyplatil sám, bez předchozího schválení valnou hromadou žalobkyně. Žalobkyně k žádosti ze dne 21. 12. 2020 přiložila přehled přeplatků pojistného za příslušná období a žalobu ohledně vrácení neoprávněně vyplacené mzdy za uvedená období, kterou podala k civilnímu soudu dne 26. 3. 2018 (dále jen „žádost o vrácení přeplatku ze dne 21. 12. 2020“).

17. Na žádost o vrácení přeplatku ze dne 21. 12. 2020 reagovala žalovaná dne 18. 1. 2021 sdělením sp. zn. 2953118-2020, ve kterém žalobkyni oznámila, že k vrácení Přeplatku je nutné doložit pravomocné rozhodnutí civilního soudu, neboť k jeho vyplacení potřebuje právní titul.
18. Žalobkyně zaslala žalované dne 10. 7. 2023 opravné přehledy za období od března 2015 do února 2017 (dále jen „Opravné přehledy“). Následně zaslala žalobkyně dne 11. 8. 2023 žalované sdělení k aktuálnímu stavu spolu s pravomocným rozsudkem civilního soudu, kterým bylo rozhodnuto o povinnosti bývalého jednatele žalobkyně zaplatit žalobkyni částku odpovídající čisté mzdě, kterou si vyplatil sám, bez předchozího schválení valnou hromadou žalobkyně. Závěrem sdělení žalobkyně požádala o pokračování v řízení ohledně vrácení přeplatku pojistného (dále jen „Sdělení aktuálního stavu“).
19. Žalovaná na Sdělení aktuálního stavu reagovala dne 14. 8. 2023 zasláním přehledu předpisů a plateb pojistného k odsouhlasení. Žalobkyně podala k žalované dne 25. 8. 2023 žádost o vrácení přeplatku ze dne 24. 8. 2023, ve které uvedla, že z přehledu předpisů a plateb pojistného vyplývá, že žalobkyni vznikl přeplatek ve výši 1 099 892 Kč, který požadovala již ve Sdělení aktuálního stavu vrátit. Dne 28. 8. 2023 sdělila žalovaná vyrozuměním o vrácení přeplatku sp. zn. 2343007377/5821, že přeplatek ve výši 1 099 892 Kč bude žalobkyni vyplacen.
20. Následovalo podání Žádosti žalobkyně o zaplacení úroku z přeplatku pojistného na veřejné zdravotní pojištění ze dne 25. 3. 2024, na které žalovaná dne 3. 4. 2024 reagovala odpovědí na Žádost, jak je již uvedeno shora.
21. Z právní úpravy nečinnosti žaloby vyplývá, že žalobkyně se s úspěchem může domáhat ochrany proti nečinnosti za splnění podmínek § 79 a násl. s. ř. s. Soudní ochrana proti nečinnosti podle uvedené právní úpravy spočívá v tom, že soud uloží správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Rozhodnutím, které má správní orgán vydat, se rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva osoby v konkrétním případě, tzn. že ochrana proti nečinnosti musí směřovat k vydání individuálního správního aktu. Správní orgán je nečinný ve smyslu uvedené ochrany dané soudním řádem správním, pokud nekoná ve své meritorní rozhodovací činnosti, přestože mu to zákon ukládá; jinými slovy tedy pokud zákon stanoví jeho pravomoc vydat určité rozhodnutí v konkrétní věci a správní orgán tak nečiní. Důvodnost podané žaloby tak bylo namísto posoudit z pohledu existence zákonné povinnosti žalované vydat o Žádosti žalobkyně ze dne 25. 3. 2024 rozhodnutí ve věci samé, tj. meritorní rozhodnutí o právech a povinnostech žalobkyně.
22. Z rozhodovací činnosti je městskému soudu známo, že žalobkyně dne 10. 6. 2024, tedy před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti žalované v projednávané věci, podala k městskému soudu žalobu, zapsanou pod sp. zn. 10 Ad 10/2024, kterou se dle § 65 a násl. s. ř. s. domáhala přezkoumání „rozhodnutí Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 03.04.2024, sp. zn. 726543-2024“, jímž byla zamítnuta Žádost žalobkyně ze dne 25. 3. 2024 o zaplacení úroku z přeplatku pojistného na veřejném zdravotním pojištění, podaná dle § 18 odst. 2 zákona o pojistném. K přípustnosti žaloby v řízení sp. zn. 10 Ad 10/2024 žalobkyně uvedla, že „dopis žalované datovaný dnem 03.04.2024, sp. zn. 726543-2024, hodnotí žalobkyně jako správní rozhodnutí žalované o její žádosti, proti kterému není odvolání přípustné. [...] Nepřípustnost odvolání proti negativnímu rozhodnutí žalované obsaženému v jejím dopisu ze dne 03.04.2024, sp. zn. 726543-2024, dovozuje žalobkyně z toho, že judikatura NSS týkající se rozhodování zdravotních pojišťoven připouští odvolání pouze proti rozhodnutím zdravotních pojišťoven vydaných dle ust. § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění. Písm. j) odst. 1 § 53 citovaného zákona sice uvádí, že zdravotní pojišťovny rozhodují ve sporných

*případech ve věcech vrácení přeplatku na pojistném, v daném případě se však jedná o úhradu penále z přeplatku na pojistném. Také písm. i) odst. 1 § 53 citovaného zákona sice uvádí, že zdravotní pojišťovny rozhodují ve sporných případech ve věcech placení pojistného a penále platebními výměry, toto ustanovení však zjevně míří na placení pojistného a penále, které evidují zdravotní pojišťovny vůči třetím osobám, tj. nemíří na penále za opožděné vrácení přeplatku na pojistném, které by měla uhradit samotná zdravotní pojišťovna. Situací, kdy zdravotní pojišťovny rozhodují mimo ust. § 53 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, se přitom zabýval NSS např. ve svém rozsudku ze dne 14.05.2020, č.j. 6 Ads 58/2020-47, v němž uzavřel, že pro rozhodnutí zdravotních pojišťoven vydaná mimo ust. § 53 odst. 1 taxativně vymezené typy řízení zákon (v nyní účinném znění) nestanovuje žádný opravný prostředek a takové rozhodnutí je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s.ř.s., tj. rozhodnutím proti kterému lze podat přímo správní žalobu.“ Žalobkyně následně v žalobě, projednávané v řízení sp. zn. 10 Ad 10/2024, předeštlá důvody svědčící pro nezákonnost napadeného rozhodnutí (tj. odpovědi na Žádost) a navrhovala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, jelikož mj. nesouhlasila se závěrem žalované, že k žádosti o vrácení přeplatku pojistného je nezbytné vždy přiložit i podání opravných přehledů o platbách pojistného, neboť takovou podmínku zákon o pojistném dle žalobkyně nestanoví. Nad rámec uvedeného měla žalobkyně za to, že napadené rozhodnutí (tj. odpověď na Žádost) je nicotné, neboť „rozhodnutí neobsahuje žádný konkrétní výrok“, „žalovaná v napadeném rozhodnutí překračuje svou pravomoc, když si (nad rámec zákona) fakticky prodlužuje lhůtu k vrácení přeplatku“ a „napadené rozhodnutí je vnitřně rozporné“.*

23. Dne 22. 8. 2024 rozhodl městský soud usnesením č. j. 10 Ad 10/2024 – 33, kterým žalobu podanou žalobkyní proti „rozhodnutí Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 03.04.2024, sp. zn. 726543-2024“ (tj. odpovědi na Žádost) pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e), § 70 písm. a) a § 65 odst. 1 s. ř. s. odmítl, neboť dospěl k závěru, že „žaloba směřovala proti aktu, který není rozhodnutím, a zároveň nepřichází v úvahu ani jiný žalobní typ.“
24. Proti usnesení ze dne 22. 8. 2024, č. j. 10 Ad 10/2024 – 33, ve kterém městský soud vyslovil svůj právní názor, žalobkyně nebrojila kasační stížností.
25. Městský soud proto v nyní projednávané věci neshledal důvody se od závěrů, ke kterým dospěl zdejší soud ve věci vedené pod sp. zn. 10 Ad 10/2024, odchýlit, neboť o podstatě věci bylo v rámci odlišného žalobního typu, uplatněného dříve žalobkyní, zdejším soudem již rozhodnuto. Opačný postup by byl tzv. překvapivým rozhodnutím, jehož zákaz plyne z práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
26. Žalovaná může uplatňovat svou rozhodovací pravomoc pouze v případech vyjmenovaných v ustanovení § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění.
27. Podle § 53 odst. 1 písm. i) zákona o veřejném zdravotním pojištění „[z]dravotní pojišťovny rozhodují ve sporných případech ve věcech placení pojistného a penále platebními výměry; odvolání proti platebnímu výměru ve věcech dlužného pojistného nemá odkladný účinek, [...]“
28. Podle § 53 odst. 1 písm. i) zákona o veřejném zdravotním pojištění „[z]dravotní pojišťovny rozhodují ve sporných případech ve věcech vrácení přeplatku na pojistném a snížení záloh na pojistné, [...]“
29. Jak vyložil městský soud ve shora odkazovaném usnesení č. j. 10 Ad 10/2024 – 33: „V tomto výčtu není uvedeno, že by žalovaná mohla rozhodovat o úhradě penále z přeplatku na pojistném,

*to znamená odděleně od vrácení přeplatku. K vydání takového rozhodnutí žalovanou nezmocňuje ani žádné jiné zákonné ustanovení.“*

30. Městský soud proto v usnesení č. j. 10 Ad 10/2024 – 33 souhlasil s argumentací žalované, že „otázka úhrady penále z přeplatku mohla být řešena nanejvýše v rámci řízení o žádosti o vrácení přeplatku ze dne 11. 8. 2023, jak bylo žalovanou uvedeno výše, a to podle ustanovení § 53 odst. 1 písm. j) zákona č. 48/1997 Sb. jako sporný případ ve věci vrácení přeplatku na pojistném. V správním řízení vedeném o žádosti žalobkyně o vrácení přeplatku ze dne 11. 8. 2023, žalovaná rozhodla v souladu s ustanovením § 14 odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, tak, že zjištěný přeplatek žalobkyni vrátila, čímž žádosti žalobkyně zcela vyhověla. Jestliže byla žalobkyně přesvědčena o tom, že zdravotní pojišťovna má povinnost ve správním řízení rozhodovat i ve věci penále z přeplatku pojistného, pak toto rozhodnutí mohlo být vydáno právě a pouze jen v souvislosti s řízením o vrácení přeplatku pojistného. Pokud se tedy žalobkyně domnívala, že žalovaná měla žalobkyni zároveň přiznat úhradu penále, na což jí měl údajně vzniknout nárok, měla možnost podat proti rozhodnutí žalobkyně o vrácení přeplatku odvolání a následně případně i správní žalobu dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Tyto však do současnosti nepodala a lhůty pro podání těchto opravných prostředků již uplynuly. [...] Soud proto považuje dopis žalované ze dne 3. 4. 2024, č.j. 726543-2024, za pouhé sdělení, nikoliv rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., proti kterému by byla přípustná žaloba proti rozhodnutí. Skutečnost, že žalovaná neposoudila žádost žalobkyně ze dne 25. 3. 2024 jako úkon zahajující správní řízení, ale jako prostou žádost, na kterou dopisem ze dne 3. 4. 2024 reagovala, tak že žalobkyni sdělila, že má za to, že povinnost k úhradě penále žalované nevznikla spolu s uvedením důvodů, nepřestavuje nezákonný postup žalované.“
31. V usnesení č. j. 10 Ad 10/2024 – 33 městský soud shrnul, že „o žádosti žalobkyně ze dne 25.3.2024, nebyla žalovaná povinna vydávat rozhodnutí, o čemž žalobkyni zpravila dopisem ze dne 3.4.2024. Nejedná se ani o rozhodnutí v materiálním slova smyslu, neboť nestanovuje žádná práva ani povinnosti. Jelikož žalovaná nebyla povinna v daném případě rozhodovat a nerozhodovala nemůže se jednat ani o nicotné rozhodnutí. Jelikož právní předpisy nepředpokládají vydání rozhodnutí, nelze uvažovat ani podání rozkladu proti takovému rozhodnutí; přiměřeně srov. též závěry k justiční zkoušce v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12. 2018, č. j. 6 As 102/2018–39, č. 3841/2019 Sb. NSS., bodu 21]. Napadený dopis žalované tedy ani hypoteticky nemůže představovat rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s.“
32. Městský soud v řízení sp. zn. 10 Ad 10/2024 rovněž zkoumal, zda není namístě umožnit žalobkyni změnu žalobního typu v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18. Dospěl však k závěru, že „k takovému postupu nejsou splněny podmínky, neboť k podání zásahové žaloby nejsou splněny podmínky v podobě existující zásahu. Žalobkyně měla možnost se domáhat vrácení úroků z přeplatku v rámci řízení o žádosti o vrácení přeplatku ze dne 11. 8. 2023 a to podle ustanovení § 53 odst. 1 písm. j) zákona č. 48/1997 Sb. jako sporný případ ve věci vrácení přeplatku na pojistném, což neučinila. Pokud jde o žalobu na nečinnost, tu u zdejšího soudu, jak sama uvádí a jak si soud ověřil, podala.“
33. Vzhledem k tomu, že v usnesení č. j. 10 Ad 10/2024 – 33 městský soud dospěl k závěru, že o Žádosti žalobkyně ze dne 25. 3. 2024 nebyla žalovaná povinna vydávat rozhodnutí a že odpověď žalované na Žádost ze dne 3. 4. 2024 ani hypoteticky nemůže představovat rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž proti vysloveným závěrům se žalobkyně nevymezila podáním kasační stížnosti, nelze než uzavřít, že žaloba na ochranu proti nečinnosti žalované není důvodná, neboť žalovaná nebyla a není nečinná, pokud jí není dána zákonná povinnost (a pravomoc) rozhodnutí vydat. Obdobně se k zamítnutí nečinnosti žaloby

z důvodu absence pravomoci správního orgánu vydat rozhodnutí vyslovil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 31. 1. 2006, č. j. 9 Ca 228/2004-47, nebo Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003-9, publ. pod č. 19/2003 Sb. NSS, kde konstatoval, že „[p]lasivní legitimace je v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 2 SŘS určena tvrzením žalobce v žalobě. Existencí povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení se soud, a to soud věcně a místně příslušný, zabývá až při věcném posuzování žaloby a nikoli při rozhodování o procesních otázkách.“

34. V návaznosti na shora uvedené soud považuje za vhodné zdůraznit, že i v případě, kdy závěry městského soudu vyslovené v usnesení č. j. 10 Ad 10/2024 – 33 by nebyly správné a žalovaná by o Žádosti žalobkyně ze dne 25. 3. 2024 byla povinna rozhodnout, nemohla by žalobkyně v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované uspět. Žalovaná totiž na Žádost žalobkyně ze dne 25. 3. 2024 reagovala, a to právě odpovědí na Žádost, proti které žalobkyně brojila dne 10. 6. 2024 podáním správní žaloby, neboť „rozhodnutí Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 03.04.2024, sp. zn. 726543-2024“ považovala za rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví dle § 65 a násl. s. ř. s. Právě žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je totiž žalobním typem, který má přednost před jinými žalobními typy (zejm. § 79 a § 82 s. ř. s.). Výraz „rozhodnutí“ je přitom legislativní zkratka obsažená v § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím ve smyslu tohoto ustanovení se míní úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti osob. V tomto ustanovení užitý výraz „práva“ je pak nutno v kontextu § 2 s. ř. s. vyložit jako *veřejná subjektivní práva*. Pojem rozhodnutí podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je přitom třeba chápat v materiálním smyslu jako úkon orgánu veřejné moci vydaný z pozice jeho vrchnostenského postavení ve veřejné správě, který se vztahuje ke konkrétní věci a konkrétním adresátům a který zasahuje do práv a povinností dotčené osoby (srov. *usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS*). Úkon správního orgánu je nezbytné primárně posuzovat podle jeho obsahu, neboť i neformální úkon správního orgánu může být rozhodnutím v materiálním smyslu (srov. *rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č.j. 1 Ans 5/2008-104 nebo rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2011, č.j. 2 Aps 3/2010-112, č. 2350/2011 Sb. NSS*). Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76, i v případech, kdy úkon správního orgánu nemá formální znaky rozhodnutí, nicméně podle svého obsahu nepochybně představuje rozhodnutí v materiálním smyslu, chybí podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 s. ř. s.).
35. I kdyby tedy žalované byla dána zákonná povinnost (a pravomoc) vydat o Žádosti žalobkyně ze dne 25. 3. 2024 o zaplacení úroku z přeplatku pojistného na veřejné zdravotní pojištění (penále) ve výši 521 899,70 Kč rozhodnutí, nemohl by soud dospět k jinému závěru, než že žalovaná své povinnosti dostála, neboť odpověď na Žádost ze dne 3. 4. 2024 by dle citované judikatury naplnila atributy rozhodnutí v materiálním smyslu, proti kterému by se žalobkyně mohla potenciálně úspěšně bránit toliko podáním včasné žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s. tak, jak ostatně i učinila.

## VI. Závěr a náklady řízení

36. Městský soud ze shora uvedených důvodů nečinnost žalované neshledal a podanou žalobu podle § 81 odst. 3 s. ř. s. pro nedůvodnost zamítl.

37. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byla úspěšná žalovaná, které však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

#### 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). Připadne-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 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 29. listopadu 2024

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.  
předsedkyně senátu