



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Milan Dvořák**, se sídlem Velešovice 140, zastoupený Mgr. Ing. Milanem Sochořem, advokátem se sídlem Brno, Divadelní 614/6, proti žalované: **Česká průmyslová zdravotní pojišťovna**, se sídlem Ostrava, Jeremenkova 161/11, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 12. 2021, č. j. 22 Ad 8/2021 - 22,

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 o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 11. 2018, č. j. FP/ZE/VN2014_KZ/015850 (dále též jen „žalobou napadené rozhodnutí“), potvrdila výkaz nedoplatků ze dne 12. 10. 2018 č. j. FVPZ/ME/VN/2014_KZ/015850/2 (dále jen „napadený výkaz nedoplatků“), jímž žalobci předepsala postupem dle § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění ve znění účinném do 31. 12. 2021; dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) dluh na veřejném zdravotním pojištění za období od 1. 4. 2014 do 30. 9. 2018 ve výši ve výši 50 285 Kč a penále ve výši 29 952 Kč.

[2] Proti uvedenému konečnému rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou krajský soud nadepsaným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl. Krajský soud dovodil, že v projednávané věci nebyla dána překážka věci rozhodnuté (předchozími výkazy nedoplatků) a žalované nic nebránilo ve vydání výkazu nedoplatků potvrzeného žalovanou, potažmo žalobou napadeného rozhodnutí. Krajský soud poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu

ze dne 31. 7. 2007, č. j. 4 Ads 62/2006 - 63 a ze dne 28. 6. 2011, č. j. 3 Ads 7/2011 - 50, dle kterých je výkaz nedoplatků fakticky jen jakýmsi přehledem nezaplacených částek za určité období a k určitému dni, a že pozdější výkaz nedoplatků svou podstatou nahrazuje výkaz dřívější.

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s“).

[4] Stěžovatel setrvává na své námitce, že žalovaná rozhodla o jeho právech a povinnostech, ačkoli v téže věci (o identickém předmětu řízení) již bylo dříve rozhodnuto (*res administrata*). Stěžovatel byl v letech 2014 až 2018 plátcem veřejného zdravotního pojištění za své zaměstnance na účet žalované. Dne 16. 2. 2018 mu byl žalovanou oznámen výkaz nedoplatků č. j. 2014-KZ/015850/2 (dále jen „první příkaz nedoplatků“); k námitkám stěžovatele byl tento výkaz potvrzen rozhodnutím žalované datovaným dnem 16. 3. 2018, sp. zn. FP/SÝ/VN2014_KZ015850 (právní moci nabylo dne 28. 3. 2018, pozn. NSS). Jelikož však žalovaná rozhodla po zákonem stanovené lhůtě 30 dnů (§ 53 odst. 6 zákona o veřejném zdravotním pojištění), výkaz nedoplatků pozbyl platnosti ve smyslu § 53 odst. 5 tohoto zákona. Stěžovatel se domnívá, že pozbytím platnosti prvního výkazu nedoplatků byl předmět řízení vyřízen a byla založena překážka dalšího rozhodování v téže věci. Pokud tedy žalovaná vydala dne 12. 10. 2018 další výkaz nedoplatků, který potvrdila žalobou napadeným rozhodnutím, rozhodovala ve věci již rozhodnuté. Výsledek řízení o prvním výkazu nedoplatků brání tomu, aby byly opakovaně ke stejnému předmětu řízení vydávány jakékoli další výkazy nedoplatků. Přestože nelze účinek vyřízení věci dovodit explicitně z § 73 odst. 2 správního řádu, z obecných zásad předvídatelnosti, smyslu a účelu individuálních správních aktů, je dle stěžovatele dovoditelný. Alternativou k meritornímu vyřízení věci potvrzením výkazu nedoplatků je tedy nevydání rozhodnutí v námitkovém řízení. Zpětně se tak uznává, že povinnosti založené předcházejícím rozhodnutím (výkazem nedoplatků) nikdy nevznikly. To je obsahem materiální stránky závaznosti rozhodnutí zakládající jeho nezměnitelnost jiným způsobem, než který zná právní předpis (například přezkumné řízení). Zahájila-li žalovaná řízení o vydání výkazu nedoplatků, výkaz nedoplatků vydala a následně zamítla námitky stěžovatele, ačkoli již jednou v téže věci řízení vedla a toto dřívější řízení bylo pravomocně skončeno, zasáhla svým postupem do práv stěžovatele.

[5] Výklad předestřený krajským soudem by aproboval libovůli postupu správního orgánu; to odporuje samé podstatě správního řízení, v němž je vrchnostenské postavení správního orgánu kompenzováno zárukami zákonnosti procesu. Akceptováním tohoto výkladu by nebyl správní orgán vázán vlastním rozhodnutím, neboť by se jeho účinků mohl zprostit pouhou nečinností, a následně by mohl vydávat rozhodnutí v téže věci opakovaně. Stěžovatel by tak byl vůči správnímu orgánu ještě v horším postavení, než ve vztahu k soukromé osobě v synallagmatickém vztahu. Stěžovatel je toho názoru, že je-li zahájeno řízení z moci úřední, musí být též z moci úřední (rozhodnutím) vyřízeno a práva a povinnosti musí být postaveny najisto.

[6] Stěžovatel konečně poukazuje na to, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2007, č. j. 4 Ads 62/2006 - 63, které na věc aplikoval krajský soud, představovaly v tamní věci pouze úvahy *obiter dictum*, a prezentovaly spíše jedno z možných východisek nahlížení na danou problematiku.

pokračování

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své předchozí vyjádření učiněné v řízení před krajským soudem. Trvá na tom, že v projednávané věci nedošlo k porušení principu *rei iudicatae (administrata)* a dluh na veřejném zdravotním pojištění a související penále (které již byly ostatně stěžovatelem uhrazeny před podáním žaloby), byly vyměřeny zákonným způsobem. Navrhla proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu 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 rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Z předloženého správního spisu byly zjištěny následující skutečnosti podstatné pro projednávanou věc. Dne 16. 2. 2018 byl stěžovateli žalovanou oznámen první výkaz nedoplatků, kterým mu předepsala k úhradě dluh na veřejném zdravotním pojištění ve výši 60 538 Kč za období od 1. 4. 2014 do 31. 1. 2018 a předepsala mu penále ve výši 20 958 Kč. Stěžovatel proti němu podal námitky, o kterých žalovaná rozhodla dne 16. 3. 2018, rozhodnutím sp. zn. FP/SÝ/VN2014_KZ/015850, kterým výkaz nedoplatků potvrdila, přičemž rozhodnutí bylo zástupci stěžovatele doručeno až dne 28. 3. 2018. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji usnesením ze dne 11. 7. 2018, č. j. 78 Ad 4/2018 - 26, odmítl a věc postoupil rozhodčímu orgánu žalované, neboť dovedl, že proti rozhodnutí o námitkách proti výkazu nedoplatků je přípustné odvolání. Rozhodčí orgán žalované následně dne 30. 8. 2018 rozhodnutím sp. zn. RO 4/18/65 zrušil rozhodnutí žalované o námitkách proti prvnímu výkazu nedoplatků s odůvodněním, že tento výkaz pozbyl platnosti ve smyslu § 53 odst. 5 věty druhé zákona o veřejném zdravotním pojištění. Následně žalovaná dne 12. 10. 2018 vydala nyní napadený výkaz nedoplatků, kterým stěžovateli předepsala dluh na veřejném zdravotním pojištění za období od 1. 4. 2014 do 30. 9. 2018, tedy mimo jiné za stejné období, které bylo uvedeno v prvním výkazu nedoplatků. Námitky proti napadenému výkazu nedoplatků zamítla žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím. Stěžovatel následně podal proti tomuto rozhodnutí odvolání; rozhodčí orgán žalované rozhodnutím ze dne 16. 1. 2019 č. j. RO 1/19/65, odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Stěžovatel brojil proti posledně citovanému rozhodnutí žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 30. 8. 2019, č. j. 78 Ad 1/2019 - 9, zamítl jako nedůvodnou. Ke kasační stížnosti stěžovatele však byl uvedený rozsudek zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2021, č. j. 3 Ads 305/2019 - 28, č. 4298/2022 Sb. NSS, a současně byla prohlášena nicotnost rozhodnutí rozhodčího orgánu žalované ze dne 16. 1. 2019, č. j. RO 1/19/65. Současně Nejvyšší správní soud stanovil stěžovateli novou lhůtu k podání nové žaloby proti rozhodnutí žalované o námitkách proti napadenému výkazu nedoplatků. Rozhodnou otázkou pro nyní projednávanou věc se v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud nezabýval.

[11] Sporná právní otázka spočívá v tom, zda první výkaz nedoplatků, který *pozbyl platnosti*, neboť příslušný orgán žalované o námitce proti němu nerozhodl do 30 dnů, představuje překážku *res administrata* pro vydání dalšího výkazu nedoplatků, zahrnujícího

(byť i jen částečně) nedoplatky za období uvedené v prvním výkazu. Krajský soud na tuto otázku odpověděl negativně, což odůvodnil tím, že *pozbytím platnosti* došlo ke zrušení prvního výkazu nedoplatků, tím byl tento výkaz odklizen a žalovaná mohla vydat druhý výkaz nedoplatků (odst. 9 odůvodnění napadeného rozsudku).

[12] Stěžovatel namítá, že z aplikovatelné právní úpravy nelze dovodit krajským soudem dovozený závěr o vzniku fikce nevydání prvního výkazu nedoplatků. Pokud by *pozbytí platnosti* mělo za účinek zrušení (prvního) výkazu nedoplatků, muselo by se jednat o zrušení *ex tunc*, což by odpovídalo stavu, kdy by bylo vydáno meritorní rozhodnutí o tom, že se povinnost neukládá. Naopak důsledkem závěrů napadeného rozsudku je libovůle správního orgánu, který navzdory *pozbytí platnosti* může vydat další (druhý) výkaz nedoplatků s uvedením stejného dluhu.

[13] Dle Nejvyššího správního soudu neobvyklá zákonná formulace (z hlediska postupu správního orgánu) o „*pozbytí platnosti*“ neznamená *stricto sensu* zrušení výkazu nedoplatků, ale materiálně jde o pozbytí jeho veškerých právních účinků. Výkaz nedoplatků tedy formálně není odklizen, jeho další existence je již ovšem právně irelevantní. Fakticky (z hlediska dopadů do právní sféry adresáta takového aktu) tedy není rozdíl mezi tím, zda byl akt formálně odklizen, či nadále existuje, aniž by však dále zakládal jakékoli právní následky; jakkoli tedy (pouhé) „*vyhasnutí*“ správního aktu a jeho formální zrušení není totéž, není z pohledu řešení otázky nezbytné mezi oběma variantami důsledně rozlišovat.

[14] Na rozdíl od krajského soudu má Nejvyšší správní soud za to, že důvodem, proč byla žalovaná oprávněna vydat druhý výkaz nedoplatků, nebylo až „*zrušení*“ (tj. odklizení) výkazu prvního (přesněji *pozbytí* jeho veškerých právních účinků), ale již samotný fakt, že vydání (dalšího) výkazu nedoplatků nebrání ani existence (tím spíše ne absence či vyhasnutí) výkazu dřívějšího.

[15] Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 4 Ads 62/2006 - 63 konstatoval, že „*výkaz nedoplatků je vlastně jakýmsi přehledem nezaplacených částek za určité období a k určitému dni, takže poslední výkaz nedoplatků obsahuje všechny skutečnosti za předcházející období, a svou podstatou tedy nabrazuje dřívější výkazy nedoplatků. Přestože zákon č. 582/1991 Sb. výslovně neupravuje možnost zrušit dřívější výkazy nedoplatků, vyvstává tato možnost (i nutnost) ze samotného charakteru výkazu nedoplatků. I z hlediska právní jistoty je na místě předchodit výkazy zrušit, aby bylo najisto postaveno, že poslední výkaz nedoplatků je jediným vykonatelným exekučním titulem*“ (zvýraznění doplněno). Byť byl tento závěr vysloven na půdorysu zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (výše zmiňovaný zákon č. 582/1991 Sb.), lze zde vyslovené závěry aplikovat i na výkazy nedoplatků vydávané v režimu zákona o veřejném zdravotním pojištění, neboť úprava výkazu nedoplatků byla v oblasti sociálního zabezpečení i veřejného zdravotního pojištění v podstatě identická. Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (§ 104g znění zákona účinného v době rozhodování ve věci, kterou se tento soud zabýval v rozsudku č. j. 4 Ads 62/2006 - 63) (i) umožňoval předepisovat dlužné pojistné a penále výkazem nedoplatků, (ii) stanovil stejné obsahové náležitosti výkazu (zákon o veřejném zdravotním pojištění požaduje pouze navíc uvedení čísla bankovního účtu zdravotní pojišťovny). (iii) definuje stejně způsob jeho doručování a okamžik jeho vykonatelnosti, (iv) umožňuje podat proti výkazu námítky (oproti zákonu o veřejném zdravotním pojištění jim pouze nepřiznává odkladný účinek), (v) stanovuje shodně způsob vyřízení těchto námitek, včetně

pokračování

lhůty a důsledku jejího nedodržení a rovněž (vi) vylučuje na řízení o vydání výkazu nedoplatků použití správního řádu.

[16] Pro posuzovanou otázku je významný rovněž názor vyslovený tímto soudem v předcházejícím rozsudku v této věci (č. j. 3 Ads 305/2019 - 28), a sice že „z režimu správního řádu je vyloučeno jak vydání samotného výkazu nedoplatků, tak navazující námitkové řízení. Vydání výkazu nedoplatků ostatně *de facto* žádné řízení nepředchází; to je iniciováno teprve podáním námitek v osmidenní lhůtě od doručení výkazu nedoplatků (§ 53 odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění)“, z čehož plyne, že „na vydání výkazu nedoplatků a řízení o námitkách proti němu se neužijí obecná ustanovení o správním řízení“ (zvýraznění doplněno).

[17] Jakkoli zákon o veřejném zdravotním pojištění výslovně nestanoví, že výkazy nedoplatků zahrnující stejné dlužné pojistné a penále mohou být vydávány postupně, přičemž nové výkazy nahrazují výkaz předešlý (aniž by bylo nutné jej formálně zrušit), ve světle výše uvedených judikatorních závěrů to není nezbytné. Postačuje, že (i) zákon upravuje pravomoc vydávat výkaz nedoplatků s náležitostmi dle § 53 odst. 2 zákona bez vazby na to, zda je předchozí výkaz nedoplatků formálně zrušen či nikoli, přičemž překážka řízení *res administrata* (plynoucí z § 48 odst. 2 správního řádu) se na výkaz nedoplatků neužije dle § 53 odst. 7 zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2021, které je pro nyní projednávanou věc rozhodné). Výkaz nedoplatků je nutno chápat jako specifický instrument, jehož vlastnosti (zejména jeho potenci jakožto exekučního titulu) upravují výlučně zvláštní procesní předpisy (zde zákon o veřejném zdravotním pojištění) a nelze je mechanicky přebírat z obecné procesní úpravy.

[18] Lze tak uzavřít, že napadený rozsudek krajského soudu i přes korekci v něm vyslovených závěrů z hlediska zákona ob stojí; Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s.).

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o procesně úspěšnou žalovanou, té v daném řízení žádné náklady přesahující její běžné administrativní výdaje nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že právo na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. února 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu