



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **M. M.**, zast. JUDr. Michalem Krýslem, advokátem, se sídlem náměstí Republiky 204/30, Plzeň, proti žalované: **Česká průmyslová zdravotní pojišťovna**, se sídlem Jeremenkova 161/11, Ostrava, proti rozhodnutím žalované ze dne 12. 3. 2024, č. j. FP/SEV/VN2012\_KZ/106553 a č. j. FP/SEV/VN2015\_KZ/049334, o kasační stížnosti žalobce proti výrokům II. a III. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 3. 2025, č. j. 22 Ad 7/2024-58,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 3. 2025, č. j. 22 Ad 7/2024-58, **se ve výrocích II. a III. zrušuje a věc se vrací** v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení.

**Odůvodnění:**

### **I. Přehled dosavadního řízení**

[1] Žalovaná nejprve vydala výkazy nedoplatků ze dne 11. 9. 2015, sp. zn. VN2012 KZ/106553, a ze dne 15. 9. 2020, sp. zn. VN2015 KZ/049334, kterými vyměřila žalobci dlužné pojistné na zdravotním pojištění a penále (dále jen „původní výkazy nedoplatků“). Žalovaná následně přistoupila k podání exekučních návrhů a své pohledávky vymáhala po žalobci prostřednictvím soudních exekutorů. Proti vedeným exekucím se žalobce úspěšně soudně bránil, když obě exekuce byly zastaveny usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 9. 2022, č. j. 64 Co 204/2022-104. Důvodem pro zastavení exekucí byla skutečnost, že žalobci nebyly řádně doručeny původní výkazy nedoplatků.

[2] Žalovaná původní výkazy nedoplatků zrušila. Rozhodnutím ze dne 5. 1. 2023 zrušila výkaz nedoplatků ze dne 11. 9. 2015 a rozhodnutím ze dne 15. 12. 2022 výkaz nedoplatků ze dne 15. 9. 2020. Následně vydala nové výkazy nedoplatků ze dne 8. 2. 2024, sp. zn. VN2012\_KZ/106553 (dále jen „první výkaz nedoplatků“; tento výkaz se týká nedoplatků za období od 10. 1. 2012 do 31. 7. 2015), a ze dne 8. 2. 2024, sp. zn. VN2015\_KZ/049334 (dále jen „druhý výkaz nedoplatků“; jeho předmětem jsou nedoplatky za období od 1. 8. 2015 do 10. 8. 2020). Proti oběma výkazům se žalobce bránil námitkami.

[3] Žalovaná se s námitkami neztotožnila. Rozhodnutím ze dne 12. 3. 2024, č. j. FP/SEV/VN2012\_KZ/106553 (dále jen „první napadené rozhodnutí“), potvrdila první výkaz nedoplatků a rozhodnutím ze dne 12. 3. 2024, č. j. FP/SEV/VN2015\_KZ/049334 (dále jen „druhé napadené rozhodnutí“), potvrdila druhý výkaz nedoplatků.

[4] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení obou napadených rozhodnutí.

[5] Krajský soud o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 19. 3. 2025, č. j. 22 Ad 7/2024-58. Výrokem I. zrušil první napadené rozhodnutí a výrokem II. žalobu ve zbytku (tj. ve vztahu k druhému napadenému rozhodnutí) zamítl. Výrokem III. rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[6] Krajský soud neprovedl žalobcem navržené důkazy. Účastnický výslech žalobce krajský soud neprovedl, protože s ohledem na obsah žalobcem vznesených námitek se jevílo provedení navrhovaného důkazu nadbytečným. Ostatní žalobcem navržené důkazy nebyly svou povahou důkazem, neboť se jednalo o listiny již obsažené ve správním spise, popřípadě o doručení prokazující doručení napadených rozhodnutí žalobci.

[7] Žalobce namítal, že žalovaná nezohlednila, že výkaz nedoplatků není *ex lege* vyměřovací úkon. K této námitce krajský soud uvedl, že mu není zřejmé, kam žalobce svou námitkou směřoval. Pokud měl žalobce za to, že žalovaná má o povinnosti k úhradě pojistného rozhodovat primárně platebním výměrem ve smyslu § 53 odst. 1 písm. i) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, mýlí se. Z § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění totiž plyne, že je na úvaze zdravotní pojišťovny, zda přistoupí k vyměření dlužného pojistného výkazem nedoplatků nebo platebním výměrem. Žalobce navíc v žalobě nijak nespécifikoval, jak namítaným postupem žalované mohl být zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.

[8] Krajský soud se dále neztotožnil s námitkou, že napadená rozhodnutí odporují zákonu, jelikož předmětné výkazy nedoplatků nejsou vydány vůči žalobci jako osobě samostatně výdělečně činné (dále jen „OSVČ“), nýbrž nesprávně vůči žalobci jako fyzické osobě. Krajský soud konstatoval, že právním důvodem vzniku dlužných částek je nesplnění povinnosti hradit předepsanou výši pojistného v době evidence žalobce v kategorii plátce pojistného jako OSVČ – samoplátce, přičemž dlužné pojistné je vyměřováno žalobci jako fyzické osobě s právní subjektivitou. Není podstatné, zda je dlužné pojistné včetně penále žalobci vyměřováno za období, kdy byl OSVČ, či za období, kdy byl evidován v odlišné kategorii plátců. Postavení žalobce v době vzniku povinnosti platit pojistné na zdravotní

pokračování

pojištění má význam pouze z hlediska určení, kdo je plátcem zdravotního pojištění, a výše pojistného. Žalobce navíc nijak nespécifikoval, jak byl namítaným postupem žalované zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.

[9] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaná v rozporu se zákonem doručovala listiny do obou datových schránek žalobce. S ohledem na dřívější okolnosti s doručováním původních výkazů nedoplatků žalovaná z opatrnosti doručovala žalobci výkazy do všech jeho aktivních datových schránek, aby předešla pochybnostem o řádném doručení. Krajský soud považoval uvedený postup žalované za zcela pochopitelný a neshledal jej jakkoli nezákonným ani pro žalobce obtěžujícím. Nadto ani ve vztahu k této námitce žalobce neuvedl, jak byl tímto postupem žalované zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.

[10] Žalobce dále namítl, že výkazy nedoplatků byly označeny shodným číslem jako původní výkazy nedoplatků. Krajský soud připustil, že způsob identifikace výkazů nedoplatků mohl působit nepřehledně. Je však zřejmé, že nyní přezkoumávané výkazy nedoplatků jsou označeny jiným datem vydání. Žalobce si navíc musel být vědom toho, že původní výkazy nedoplatků byly žalovanou zrušeny.

[11] Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou, že nebylo zřejmé, proč žalovaná zvolila jako kontrolní období právě dané období a proč vydala dva výkazy nedoplatků. Postup žalované totiž závisí na jejím uvážení a krajský soud neshledal tento postup jakkoli nezákonným. Ani ve vztahu k této námitce žalobce neuvedl, jak byl namítaným postupem žalované zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.

[12] Krajský soud však přisvědčil námitce prekluze dlužného pojistného ve vztahu k prvnímu výkazu nedoplatků, kterým bylo žalobci vyměřeno dlužné pojistné za období od 10. 1. 2012 do 31. 7. 2015. Krajský soud zdůraznil, že z judikatury vyplývá, že lhůta k předepsání a vymáhání pojistného na zdravotní pojištění stanovená v § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění (dále jen „zákon o pojistném“), je lhůtou prekluzivní, a nikoli promlčecí. Otázkou prekluze se žalovaná v prvním napadeném rozhodnutí nijak nezabývala. To by nebylo na škodu, pokud by ovšem z výkazu nedoplatků bylo zřejmé, že dlužné částky jsou vyměřeny pouze za neprekludovaná období. Z prvního výkazu nedoplatků však vyplývá, že ke dni 8. 2. 2024, kdy byl výkaz nedoplatků vydán, vyměřila žalovaná žalobci pojistné také mj. za období duben 2013 až leden 2014, u kterého obecně ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o pojistném již v době vydání výkazu nedoplatků uplynula prekluzivní lhůta 10 let. Ačkoliv na běh této doby mohl mít vliv úkon žalované vedoucí ke zjištění pojistného nebo jeho vyměření, o takovém úkonu není v prvním výkazu nedoplatků ani v prvním napadeném rozhodnutí zmínky a o takovém úkonu nevypovídá ani žalovanou předložená spisová dokumentace. Z tohoto důvodu krajský soud první napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[13] Krajský soud však neshledal námitku prekluze důvodnou ve vztahu k druhému napadenému rozhodnutí. Je totiž zřejmé, že žalovaná v druhém výkazu nedoplatků vyměřila žalobci dlužné pojistné a penále za období od 1. 8. 2015 do 10. 8. 2020, a nemohlo tak dojít ke dni jeho vydání k prekluzi práva předepsat pojistné.

[14] Na závěr krajský soud uvedl, že nepřehlédl námitky, jež žalobce vznesl při jednání dne 19. 3. 2025 týkající se skutečnosti, že první a druhý výkaz nedoplatků neobsahují žádné odůvodnění, nemají elementární náležitosti, není zjevné, za jaké období bylo pojistné stanoveno, jakým způsobem došlo k výpočtu penále, a není v nich stanoven den, ke kterému bylo pojistné zjištěno. Tyto námitky ovšem neměly žádný předobraz v žalobě a byly podány opožděně.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[15] Proti výrokům II. a III. rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[16] Stěžovatel uvedl, že důvody, pro něž krajský soud zrušil první napadené rozhodnutí, se uplatní i ve vztahu k druhému napadenému rozhodnutí.

[17] Stěžovatel dále brojil proti tomu, že krajský soud pro opožděnost nepřihlédl k námitkám, které uplatnil při jednání dne 19. 3. 2025. Během jednání uvedl, že první i druhý výkaz nedoplatků postrádají odůvodnění a základní zákonem požadované náležitosti; nevyplývá z nich, za jaké období žalovaná dlužné pojistné stanovila, ani jakým způsobem penále vypočítala, a neobsahují určení rozhodného dne, k němuž žalovaná výši pojistného zjistila. Stěžovatel tyto námitky uplatnil v reakci na vyjádření žalované. Stěžovatel byl tímto postupem krajského soudu zbaven ústavně zaručeného práva reagovat na vyjádření žalované. Pokud by byl aprobován postup krajského soudu, postrádalo by smysl doručovat vyjádření žalované stěžovateli, neboť by na ně nemohl reagovat. Námitky vznesené při jednání dne 19. 3. 2025 nasvědčují nicotnosti, nepřezkoumatelnosti, nesrozumitelnosti, neurčitosti a zmatečnosti obou napadených rozhodnutí. K těmto vadám měl krajský soud přihlédnout z úřední povinnosti a obě rozhodnutí zrušit.

[18] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud nedůvodně zamítl návrh na provedení důkazů, zejména účastnického výslechu stěžovatele.

[19] Krajský soud se řádně nevypořádal s námitkou, že žalovaná při vydávání napadených výkazů nedoplatků ponechala bez povšimnutí, že výkaz nedoplatků není *ex lege* tzv. vyměřovacím úkonem jako např. platební výměr. Krajský soud se dále dostatečně nezabýval námitkou, že žalovaná výkazy nedoplatků vydala v rozporu se zákonem vůči stěžovateli jako fyzické osobě, nikoli vůči stěžovateli jako OSVČ, když následně protiprávně doručovala listiny stěžovateli do všech jím zřízených datových schránek. Krajský soud se nakonec nevypořádal ani s námitkou, že první a druhý výkaz nedoplatků byly označeny shodným číslem jako původní výkazy nedoplatků. Tento postup způsobil nepřehlednost, zmatečnost, nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost posuzovaných výkazů nedoplatků.

[20] Žalovaná ve svém vyjádření navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[21] Uvedla, že rozhodnutím ze dne 7. 5. 2025 zrušila první výkaz nedoplatků ve snaze vyhnout se dalším soudním řízením. Jelikož zrušením prvního výkazu nedoplatků došlo

pokračování

k úpravě pohledávek také v následujícím kontrolním období, zrušila rozhodnutím ze dne 7. 5. 2025 rovněž druhý výkaz nedoplatků. Po úpravě pohledávek žalovaná vydala další výkaz nedoplatků ze dne 23. 5. 2025, č. j. VN2015\_KZ/049334/2.

[22] Žalovaná odkázala na § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který výslovně umožňuje zdravotním pojišťovnám předepsat dlužné pojistné a penále výkazem nedoplatků. Toto ustanovení zároveň upravuje jeho povinné náležitosti, jež všechny žalovanou vydané výkazy splňují. K námitce, že výkazy nedoplatků byly vydány vůči stěžovateli jako nepodnikající fyzické osobě namísto vůči stěžovateli jako OSVČ, žalovaná zdůraznila, že pojištěncem ve veřejném zdravotním pojištění může být ze své povahy pouze fyzická osoba. Identifikace pojištěnce je vedena výlučně pod rodným číslem v Centrálním registru pojištěnců, který spravuje Všeobecná zdravotní pojišťovna. Zákon nepředpokládá identifikaci podle identifikačního čísla ani podle údajů o podnikání, neboť existence a trvání pojistného vztahu na podnikání pojištěnce nenavazuje. K doručování písemností do obou aktivních datových schránek stěžovatele žalovaná uvedla, že tak učinila ze zvýšené opatrnosti, aby předešla námitkám ohledně doručení. Námitku nepřehlednosti a zmatečnosti výkazů nedoplatků žalovaná odmítla s tím, že všechny výkazy jsou jednoznačně identifikovány a je v nich uvedeno datum jejich vydání. Žalovaná má za to, že je jednání stěžovatele účelové. Stěžovatel se dlouhodobě vyhýbá plnění zákonných povinností a vyhledává formální pochybení, aniž by zpochybnil samotnou povinnost hradit pojistné.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

[24] NSS se zabýval otázkou, zda v posuzované věci neodpadl předmět řízení o kasační stížnosti. Žalovaná totiž uvedla, že po vydání rozsudku krajského soudu zrušila první i druhý výkaz nedoplatků.

[25] Existence předmětu řízení patří mezi podmínky řízení, které je třeba zkoumat z moci úřední po celou dobu trvání soudního řízení. V případě odpadnutí předmětu řízení pak jde o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, pro nějž je soud povinen návrh odmítnout. Rozšířený senát v usnesení ze dne 27. 2. 2024, č. j. 8 Azs 172/2020-66, č. 4592/2024 Sb. NSS, dospěl k závěru, že předmětem řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu je právě toto rozhodnutí. Konkrétně uvedl, že *„zatímco předmětem řízení před krajským soudem je jednání správního orgánu, resp. jeho výsledek napadený žalobou či jiným návrhem, předmětem řízení o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu, kterým bylo o daném jednání správního orgánu rozhodnuto. Dokud toto rozhodnutí krajského soudu existuje, je dán předmět řízení o kasační stížnosti. Předmět řízení o kasační stížnosti tedy nemůže odpadnout v případě, že přestane existovat jednání správního orgánu, o němž rozhodoval krajský soud. Je přitom lhostejné, zda takové jednání přestalo existovat z důvodů souvisejících s rozhodnutím krajského soudu, nebo z důvodů na něm nezávislých. Výše uvedené znamená, že Nejvyšší správní soud bude v některých případech rušit rozhodnutí krajského soudu a věc mu*

*vracet k dalšímu řízení, přestože bude vědět, že v mezidobí došlo k odpadnutí předmětu řízení o žalobě (tedy že zde již není jednání správního orgánu, o jehož zákonnosti by krajský soud mohl rozhodovat), a že krajský soud tudíž musí následně žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“ NSS neshledal v posuzované věci důvod se od těchto závěrů odchýlit.*

[26] Vzhledem k tomu, že rozsudek krajského soudu v posuzované věci nadále existuje, není dán důvod pro odmítnutí kasační stížnosti pro odpadnutí předmětu řízení. Kasační stížnost je tak třeba meritorně posoudit, a to i přesto, že první a druhý výkaz nedoplatků byly dle sdělení žalované po vydání rozsudku krajského soudu zrušeny.

[27] Stěžovatel v první řadě namítl, že krajský soud měl druhé napadené rozhodnutí zrušit ze stejných důvodů, pro které zrušil první napadené rozhodnutí. Tato námitka je důvodná.

[28] Podle § 16 odst. 1 zákona o pojistném právo předepsat dlužné pojistné se promlčuje za 10 let ode dne splatnosti. Byl-li proveden úkon ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření, plyne nová promlčecí lhůta ode dne, kdy se o tom plátce pojistného dozvěděl.

[29] Podle § 19 zákona o pojistném, pokud jde o splatnost penále, způsob jeho placení, vymáhání, promlčení a vrácení přeplatku na penále, postupuje se stejně jako u pojistného.

[30] Krajský soud zrušil první napadené rozhodnutí, protože z prvního výkazu nedoplatků, který zahrnuje nedoplatky za období od 10. 1. 2012 do 31. 7. 2015, nebylo zřejmé, zda jsou vyměřeny nedoplatky pouze za neprekludovaná období. Tento výkaz nedoplatků byl vydán dne 8. 2. 2024, takže nedoplatky na pojistném za měsíce duben 2013 až leden 2014 by mohly být prekludovány, neboť z odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí ani obsahu správního spisu nevyplývá, že by byl proveden úkon, který by založil běh nové prekluzivní lhůty. Tím se musí žalovaná podrobně zabývat v dalším řízení. V tomto rozsahu se NSS nemůže správností závěrů krajského soudu zabývat, neboť výrok I. rozsudku krajského soudu nebyl napaden kasační stížností a je již nezměnitelný.

[31] Krajský soud v souladu s judikaturou vycházel z toho, že promlčecí lhůta upravená v § 16 odst. 1 zákona o pojistném je svojí povahou lhůtou prekluzivní, přičemž zánikem práva předepsat dlužné pojistné je soud povinen zabývat se z úřední povinnosti. Stěžovatelka při jednání před krajským soudem opakovaně uvedla, že i penále bylo stanoveno z prekludovaných nedoplatků pojistného. NSS v této souvislosti poukazuje na § 19 zákona o pojistném, podle něž se ve vztahu k promlčení penále postupuje shodně jako u pojistného. Judikatura zdůraznila, že penále jakožto příslušenství dlužného pojistného sleduje jeho osud, tedy v případě, kdy je prekludováno dlužné pojistné, je prekludováno i penále k němu se vztahující (viz rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2014, č. j. 4 Ads 67/2014-49).

[32] Krajský soud se při posuzování námitky prekluze ve vztahu k druhému výkazu nedoplatků soustředil na dlužné pojistné zahrnuté v tomto výkazu, které se stalo splatným až v období od 1. 8. 2015 do 10. 8. 2020. V tomto rozsahu dospěl ke správnému závěru, že dlužné pojistné nemohlo být ke dni vydání druhého výkazu nedoplatků a jeho doručení stěžovateli prekludováno podle § 16 odst. 1 zákona o pojistném. Stěžovatel ostatně v kasační stížnosti nepředkládá žádnou argumentaci, která by tento závěr byla schopná vyvrátit.

pokračování

[33] Krajský soud ovšem pominul, že součástí druhého výkazu nedoplatků je jednak penále, které se vztahuje k dlužnému pojistnému předepsanému k úhradě tímto výkazem nedoplatků, jednak penále, jež se týká ještě starších nedoplatků na pojistném, které byly předepsány k úhradě prvním výkazem nedoplatků. To vyplývá z toho, že konečný stav účtu dlužného pojistného ke dni 31. 7. 2015 vyčíslený v prvním výkazu nedoplatků činil 43 925 Kč, přičemž tato částka zahrnuje i pojistné za měsíce duben 2013 až leden 2014, které lze na základě obsahu správního spisu považovat za prekludované (ledaže žalovaná v dalším řízení přesvědčivě odůvodní opak). V druhém výkazu nedoplatků je uveden počáteční stav účtu dlužného pojistného ke dni 1. 8. 2015 ve výši 43 925 Kč, který postupně narůstá. Penále, které je předmětem tohoto výkazu nedoplatků, je počítáno vždy z aktuálního stavu účtu, tedy zahrnuje nejen penále z dlužného pojistného, které se stalo splatným v období, jež zahrnuje výkaz nedoplatků, tak penále přirostlé v tomto období z dlužného pojistného, které se stalo splatným v dřívějším období (včetně dlužného pojistného za měsíce duben 2013 až leden 2014). Pokud krajský soud shledal důvod pro zrušení prvního napadeného rozhodnutí z důvodu prekluze části dlužného pojistného, nemohl dospět k opačnému závěru ve vztahu k druhému napadenému rozhodnutí, neboť jeho předmětem je mj. penále týkající se prekludované části pojistného, které sleduje osud tohoto pojistného.

[34] Dále stěžovatel brojí proti tomu, že krajský soud nepřihlédl k námitkám stěžovatele, jež uplatnil při jednání dne 19. 3. 2025. Tato námitka není důvodná.

[35] Stěžovatel během jednání uvedl, že (i) výkazy nedoplatků neobsahují žádné odůvodnění, (ii) nemají elementární náležitosti, (iii) není zřejmé, za jaké období bylo pojistné stanoveno, ani (iv) jakým způsobem došlo k výpočtu penále a že (v) výkazy nedoplatků nestanoví den, ke kterému bylo pojistné zjištěno. Krajský soud vyhodnotil tyto námitky jako nepřípustné z důvodu jejich opožděnosti. Podle krajského soudu nemají tyto námitky předobraz v žalobních bodech. S tímto závěrem se NSS ztotožňuje.

[36] V řízení před krajským soudem platí zásada koncentrace řízení, podle níž lze námitky uplatnit pouze v žalobě, případně žalobní body rozšířit ve lhůtě pro podání žaloby (viz § 71 odst. 2 s. ř. s.). NSS ze spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatel výše uvedené námitky v žalobě, jejím doplnění ani v jiném podání učiněném ve lhůtě pro podání žaloby skutečně neuplatnil. Tyto námitky stěžovatel poprvé vznesl až v průběhu jednání dne 19. 3. 2025. Jedná se proto o námitky opožděné. NSS přisvědčuje krajskému soudu, že argumentaci stěžovatele uplatněnou během jednání nelze posoudit jako rozhojnění včas uplatněných žalobních bodů. Stěžovatel v doplnění žaloby formuloval tyto žalobní body: (i) výkaz nedoplatků není *ex lege* vyměřovacím úkonem, (ii) výkazy nedoplatků nebyly vydány vůči stěžovateli jako OSVČ, (iii) žalovaná doručovala listiny do obou datových schránek stěžovatele, (iv) část dlužného pojistného je promlčena, (v) není odůvodněno, proč bylo jako kontrolní období zvoleno právě dané období a proč byla vydána dvě samostatná rozhodnutí, (vi) posuzované výkazy nedoplatků jsou označeny shodným číslem jako původní výkazy nedoplatků. Takto formulované výtky obsažené v doplnění žaloby nepředstavují dostatečně konkrétní předobraz pozdějších tvrzení stěžovatele o tom, že výkazy nedoplatků neobsahují žádné odůvodnění, nemají elementární náležitosti, není zřejmé, za jaké období bylo pojistné stanoveno ani jakým způsobem bylo vypočteno penále, nebo že výkazy nedoplatků nestanoví den, ke kterému bylo pojistné zjištěno. Tato argumentace je odlišná od včas

uplatněných žalobních bodů, a nelze je proto považovat za jejich rozvinutí. Je přitom zřejmé, že stěžovatel mohl tyto vady namítat již ve lhůtě pro podání žaloby.

[37] Stěžovatel dále uvedl, že námitky, které vznesl během jednání před krajským soudem, byly reakcí na vyjádření žalované. Pokud by stěžovatel nemohl na vyjádření žalované reagovat proto, že by se jednalo o novou námitku, pak by jakákoli jeho další vyjádření postrádala smysl, neboť by je soud vždy vyhodnotil jako nepřijatelné námitky.

[38] S touto argumentací se NSS neztotožňuje. Skutečnost, že stěžovatel tvrdí, že dané námitky uplatnil až v reakci na vyjádření žalované, sama o sobě nevylučuje, že šlo o nově uplatněné žalobní body (viz rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2024, č. j. 8 As 224/2023-64, nebo jeho usnesení ze dne 15. 1. 2025, č. j. 4 Azs 240/2024-59). Je totiž třeba zdůraznit, že stěžovatel žalobními body nastavil referenční rámec soudního přezkumu (viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 25. 3. 2015, č. j. 1 Afs 233/2014-44). V žalobě, resp. jejím doplnění stěžovatel určil, jaké skutkové a právní otázky měl krajský soud posuzovat z hlediska tvrzené nezákonnosti napadených rozhodnutí nebo procesního postupu žalované. Tímto referenčním rámcem byli následně krajský soud i účastníci řízení vázáni a stěžovatel jej po uplynutí lhůty k podání žaloby nemohl rozšiřovat. Stěžovatel samozřejmě mohl na vyjádření žalované reagovat a snažit se její argumentaci vyvrátit, avšak pouze v mantinelech vymezených v žalobě. Pokud účastník řízení uplatní nové námitky, které do vymezeného referenčního rámce nespádají, je krajský soud povinen je posoudit jako nepřijatelné a nezabývat se jimi (k výjimkám viz níže). Nelze se proto ztotožnit s názorem stěžovatele, že jakákoli argumentace uplatněná až po uplynutí lhůty k podání žaloby by byla zbytečná, protože by se jí krajský soud tak či onak nezabýval. Krajský soud je povinen se takovou argumentací zabývat, to ovšem za předpokladu, že má alespoň elementární předobraz v žalobních bodech, jež byly vzneseny ve lhůtě pro podání žaloby.

[39] Námitky uplatněné stěžovatelem při jednání krajského soudu nejsou ani takového charakteru, že by jimi poukazoval na takové vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 s. ř. s., které by bránily v přezkumu druhého napadeného rozhodnutí v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů, takže by k nim musel krajský soud přihlídnout i bez námítky (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Tyto námitky se totiž týkají údajných nedostatků náležitostí výkazu nedoplatků, zatímco včas uplatněné žalobní body se vztahují k označení stěžovatele ve výkazu, způsobu doručování písemností a prekluze, přičemž v této souvislosti neměl stěžovatel v doplnění žaloby nejmenší potíže s identifikací kontrolovaného období (teprve při jednání uvedl, že tato náležitost výkazu nedoplatků v něm chybí). Na závěru, že krajský soud nebyl povinen se vypořádat s žalobními body poprvé uplatněnými až při jednání, nemění nic ani to, že v závěrečném návrhu stěžovatel uvedl, že chybějící náležitosti výkazu nedoplatků mají za následek „snad až nicotnost“. Ačkoliv je krajský soud povinen k nicotnosti rozhodnutí přihlídnout i bez námítky (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), neznamená to, že by žalobní body, v nichž žalobce namítá nicotnost správního rozhodnutí, bylo možno uplatnit kdykoliv, tedy i mimo časový rámec vymezený lhůtou pro podání žaloby, resp. že by námitka nicotnosti správního rozhodnutí měla jiný charakter než žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a bylo by ji možno uplatnit v podstatě kdykoliv. Neshledá-li krajský soud rozhodnutí nicotným, není jeho povinností tento svůj závěr

pokračování

v rozhodnutí uvádět, ledaže by žalobce ve včas uplatněných žalobních bodech nicotnost namítal. Pokud tedy krajský soud neshledá rozhodnutí nicotným a žalobce uplatní žalobní bod poukazující na nicotnost až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, není povinností krajského soudu se k této otázce vyjádřit v odůvodnění rozsudku (rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2006, č. j. 7 Afs 31/2005-94, a ze dne 21. 11. 2024, č. j. 8 As 274/2023-55).

[40] Krajský soud tedy nepochybil, jestliže se v odůvodnění rozsudku věcně nezabýval žalobními body uplatněnými poprvé až při jednání. Při ústním odůvodnění rozsudku nadto krajský soud poukázal na to, že druhý výkaz nedoplatků obsahuje všechny náležitosti stanovené v § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[41] Jestliže stěžovatel v návaznosti na to namítá, že krajský soud měl druhé napadené rozhodnutí jako tzv. paakt zrušit z úřední povinnosti, NSS k tomu uvádí, že druhý výkaz nedoplatků vskutku obsahuje všechny náležitosti předepsané v § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, mezi něž nepatří odůvodnění. Konkrétní výhrady k druhému napadenému rozhodnutí, jímž byl výkaz nedoplatků přezkoumán, stěžovatel ani nevznesl. Za nicotný (tedy tzv. paakt) lze považovat jen takový akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí (akt) správního orgánu považovat nelze. Příkladem takových vad je absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS). Takto intenzivními nedostatky druhé napadené rozhodnutí ani jím přezkoumaný druhý výkaz nedoplatků zjevně netrpí.

[42] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud nedůvodně zamítl návrh na provedení důkazů, zejména účastnického výslechu stěžovatele. Tato námitka není důvodná.

[43] Stěžovatel v bodě 8 doplnění žaloby navrhl provést důkaz svým účastnickým výslechem. Krajský soud tomuto důkaznímu návrhu nevyhověl, protože se s ohledem na obsah stěžovatelem vznesených námitek, které se týkaly posouzení právních otázek, jevílo jeho provedení nadbytečným.

[44] Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. NSS ustáleně judikuje, že správní soud není povinen provést všechny navržené důkazy. Pokud ale důkaznímu návrhu nevyhoví, musí v souladu se zásadami spravedlivého procesu vyložit, z jakého důvodu navržený důkaz neprovedl (viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS, ze dne 22. 7. 2022, č. j. 10 Ads 303/2020-52, nebo ze dne 16. 8. 2022, č. j. 9 As 206/2020-46). To krajský soud v posuzované věci učinil. V bodě 15 svého rozsudku odůvodnil, že by provedení důkazu účastnickým výslechem stěžovatele bylo nadbytečné.

[45] K funkci výslechu účastníka řízení se NSS vyjádřil již mnohokrát. Výslech účastníka řízení není určen k tomu, aby při něm účastník uváděl svá tvrzení o rozhodných

skutečnostech, ani aby se touto formou vyjadřoval k jiným provedeným důkazům. K tomu slouží primárně podání, návrhy a jiné procesní úkony účastníka řízení. Jedná se o důkazní prostředek, který je nutno využít zejména, pokud jsou o skutkovém stavu pochybnosti, nebo pokud v něm panují rozpory (viz rozsudky NSS ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013-29, a ze dne 24. 7. 2025, č. j. 6 Azs 45/2025-33). O takovou situaci se však v posuzované věci nejednalo. Krajský soud měl k dispozici dostatek listinných důkazů pro posouzení důvodnosti žaloby, jelikož disponoval správním spisem vztahujícím se k napadeným rozhodnutím, kde byly obsaženy veškeré relevantní listiny. Neměl o skutkovém stavu pochybnosti. Sám stěžovatel se navíc zúčastnil jednání před krajským soudem a měl možnost se k rozhodným skutečnostem vyjádřit i písemně. Nebylo tak namístě poskytovat mu opětovně prostor k vyjádření tentokrát z pozice vyslychaného účastníka řízení. NSS uzavírá, že provedení tohoto důkazu bylo v daném řízení nadbytečné (viz rozsudek NSS ze dne 17. 5. 2024, č. j. 5 As 88/2023-78).

[46] Stěžovatel dále v bodě 8 doplnění žaloby označil jako důkaz správní spis žalované, doručky, napadená rozhodnutí, posuzované výkazy nedoplatků, své námitky vůči nedoplatkům a rozhodnutí žalované ze dne 5. 1. 2023, kterým žalovaná zrušila původní výkazy nedoplatků.

[47] Z ustálené judikatury vyplývá, že písemnostmi obsaženými ve správním spise se nedokazuje (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 10. 8. 2021, č. j. 10 As 9/2020-47). Krajský soud měl při rozhodování všechny písemnosti k dispozici ve správním spise, a proto nebylo namístě, aby jimi prováděl důkaz.

[48] V bodě 6 doplnění kasační stížnosti stěžovatel namítl, že se krajský soud řádně nevypořádal s dalšími námitkami proti druhému napadenému rozhodnutí, resp. tyto námitky nesprávně právně posoudil, a proto na nich setrvává, přičemž zopakoval podstatu těchto námitek shodně, jak je vymezena v doplnění žaloby.

[49] Námitkou, že žalovaná ponechala bez povšimnutí, že výkaz nedoplatků není *ex lege* tzv. vyměřovacím úkonem jako např. platební výměr, se krajský soud s největší možnou podrobností, která přicházela v úvahu vzhledem k formulaci žalobního bodu, z níž nelze seznat podstatu namítaného pochybení, zabýval v bodech 16 a 17 rozsudku. S námitkou, že žalovaná v rozporu se zákonem vydala výkaz nedoplatků vůči stěžovateli jako fyzické osobě, nikoliv jako OSVČ, se krajský soud vypořádal v bodech 18 a 19 rozsudku. V bodě 20 rozsudku se krajský soud vyjádřil k výtce, že žalovaná doručovala listiny do obou přístupných datových schránek, které jsou zřízeny pro stěžovatele. Námitkou, že druhý výkaz nedoplatků je opatřen shodným číslem jednacím jako původní výkaz nedoplatků, se krajský soud zabýval v bodech 21 a 22. S námitkou chybějících důvodů, proč žalovaná vymezila kontrolované období tak, jak jej vymezila, a proč vydala dvě samostatná rozhodnutí, se krajský soud vypořádal v bodě 21 svého rozsudku.

[50] Stěžovateli tedy nelze přisvědčit, že by se krajský soud s uvedenými námitkami řádně nevypořádal. Nesouhlas stěžovatele s tím, jak krajský soud jeho námitky posoudil, nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

pokračování

[51] Pokud jde o správnost posouzení těchto právních otázek ze strany krajského soudu, stěžovatel s jeho závěry v kasační stížnosti (resp. jejím doplnění) nijak nepolemizuje, pouze uvedl, že na svých námitkách trvá. Stěžovatel tedy nereagoval na napadený rozsudek, a proto je tato část kasační argumentace nepřijatelná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, či ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[52] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu v rozsahu, v němž byl napaden kasační stížností, podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Nejprve však v návaznosti na sdělení žalované, že byl v mezidobí zrušen druhý výkaz nedoplatků, prověří, zda neodpadl předmět řízení o žalobě.

[53] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, včetně přiznání odměny advokátu ustanovenému stěžovateli krajským soudem (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. listopadu 2025

Tomáš Kocourek  
předseda senátu