

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **L. H.**, zastoupena Mgr. Jakubem Zvolánkem, advokátem, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1932/13, 602 00 Brno, proti žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, se sídlem Orlická 2020/4, 130 00 Praha 3, týkající se žaloby proti rozhodnutí Rozhodčího orgánu žalované ag. č. RO/12820/09/Ld ze dne 18. 3. 2015, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 36 Ad 15/2015 - 71 ze dne 31. 8. 2016,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Na základě vyúčtování plateb pojistného na veřejné zdravotní pojištění za období od 1. 5. 2003 do 5. 10. 2009 (kdy v obdobích od 1. 4. 2003 do 31. 7. 2003, od 1. 3. 2004 do 31. 10. 2005, od 1. 2. 2006 do 30. 9. 2006 a od 1. 11. 2006 do 30. 6. 2008 byla žalobkyně vedena jako osoba bez zdanitelných příjmů), Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, Krajská pobočka pro Jihomoravský kraj, Územního pracoviště Brno – město (dále jen „správní orgán I. stupně“) zahájila dne 26. 10. 2009 se žalobkyní správní řízení ve věci dlužného pojistného za uvedené období ve výši 48 353 Kč a k němu se vztahujícímu penále ve výši 36 723 Kč.

[2] Žalobkyně podala žádost o prominutí předepsaného penále a k oznámení o zahájení správního řízení sdělila, že je ve finanční tísni a dlužnou částku bude splácet dle svých možností. Dne 30. 10. 2009 vydal správní orgán I. stupně pod č. 4240906032 a č. 2140906031 platební výměry, kterými žalobkyni uložil dle ustanovení § 15 a § 18 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění"), povinnost zaplatit dlužné pojistné ve výši 48 353 Kč a penále ve výši 36 723 Kč (dále jen „platební výměry" či „platební výměr na dlužné pojistné" a „platební výměr na penále"). Dopisem ze dne 08. 11. 2009 správní orgán I. stupně (s ohledem na tvrzenou tíživou finanční situaci žalobkyně) navrhl žalobkyni splátkový kalendář na 28 měsíců, který však žalobkyně neakceptovala.

[3] Žalobkyně se proti platebním výměrům bránila odvoláním, které Rozhodčí orgán žalované rozhodnutím ze dne 20. 1. 2010, č. j. 12819/09/Ld a 12820/09/Ld (dále jen „první rozhodnutí o odvolání"), zamítl a zároveň z důvodu nesplnění zákonných podmínek nevyhověl žádosti žalobkyně o odstranění tvrdosti ve věci předepsaného penále. Toto rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud"). Rozsudkem ze dne 18. 4. 2013, č. j. 8 Ad 11/2010 - 52 (dále jen „zrušující rozsudek městského soudu"), městský soud první rozhodnutí o odvolání zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2009, č. j. 3 Ads 123/2008 - 79, dle kterého rozhodnutí o odstranění tvrdosti podle ustanovení § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění musí s ohledem na ustanovení § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), obsahovat odůvodnění, z něhož bude patrná úvaha (popř. tato úvaha musí vyplývat ze správního spisu) tak, aby bylo možné přezkoumat, zda správní orgán při rozhodování o žádosti nezneužil správní uvážení.

[4] Rozhodčí orgán žalované v dalším řízení rozhodnutím ze dne 24. 7. 2013, ag. č. RO/12819, 12820/09/Ld (dále jen „druhé rozhodnutí o odvolání"), odvolání žalobkyně opětovně zamítl a zároveň nevyhověl žádosti žalobkyně o odstranění tvrdosti ve věci předepsaného penále. I toto rozhodnutí žalobkyně napadla správní žalobou, poukázala na svou tíživou finanční situaci a požádala o prominutí penále. Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud") rozsudkem ze dne 27. 8. 2014, č. j. 36 Ad 54/2013 - 93 (dále jen „zrušující rozsudek krajského soudu"), druhé rozhodnutí o odvolání v části týkající se dlužného penále zrušil a v této části věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V souladu se závěry obsaženými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, č. j. 4 Ads 67/2014 - 49, vyslovil, že před pravomocným předepsáním dlužného pojistného (tj. před 24. 7. 2013) za období od 1. 5. 2003 do 5. 10. 2009 došlo k přerušení běhu prekluzivní lhůty pro předepsání penále doručením oznámení o zahájení správního řízení žalobkyni dne 26. 10. 2009, jehož přílohu tvořilo vyúčtování pojistného na zdravotním pojištění. Před doručením oznámení o zahájení správního řízení nebyl učiněn žádný jiný úkon směřující ke zjištění nebo vyměření penále. Krajský soud proto konstatoval, že platební výměr na penále byl vydán, ačkoli u části penále vyměřeného za období od 1. 5. 2003 do 25. 10. 2004 marně uplynula prekluzivní lhůta pro jeho předepsání, neboť doba mezi jeho splatností a dnem 26. 10. 2009 přesáhla délku pět let. Penále tudíž bylo předepsáno v rozporu s ustanovením § 16 odst. 1 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění účinném do 30. 11. 2011.

[5] Rozhodčí orgán vydal nové rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru na penále dne 18. 3. 2015, ag. č. RO/12820/09/Ld (dále jen „napadené rozhodnutí"), kdy výrokem I. rozhodl o změně platebního výměru na penále co do předepsané výše a zároveň výrokem II. opětovně nevyhověl žádosti žalobkyně o odstranění tvrdosti (prominutí penále).

[6] Žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl krajský soud rozsudkem ze dne 31. 8. 2016, č. j. 36 Ad 15/2015 - 71 (dále jen „napadený rozsudek"). Jako spornou vymezil otázku zákonnosti předepsaného penále a rozhodování správních orgánů o žádosti o odstranění tvrdosti ve vztahu k předepsanému penále.

[7] Krajský soud nejdříve posuzoval zákonnost předepsaného penále a odkázal na svůj předchozí zrušující rozsudek v dané věci. V něm již dospěl k závěru, že oznámení o zahájení řízení je možno považovat za úkon směřující k vyměření penále, a tedy za úkon přerušující běh pětileté promlčecí, resp. prekluzivní (pozn. Nejvyššího správního soudu: dle terminologie zákona se jedná o promlčení, které je ovšem *de facto* prekluzí, jak dovozuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2007, č. j. 3 Ads 29/2007 – 78; proto bude dále užíván termín „prekluzivní lhůta") lhůty pro předepsání penále a k započetí běhu lhůty nové (dle § 16 ve spojení s § 19 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění). Rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, č. j. 4 Ads 67/2014 - 49, plyne, že oznámení o zahájení správního řízení o předepsání nedoplatků pojistného na všeobecné zdravotní pojištění, v němž se plátci sděluje jejich přesná specifikace a výše, je třeba považovat za úkon směřující k vyměření pojistného, na základě něhož dochází k přerušení prekluzivní lhůty pro předepsání dlužného pojistného a k započetí běhu nové pětileté lhůty. Výslovně přitom konstatoval, že § 16 odst. 1 věty druhé zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění se vztahuje nejen na úkony, jejichž účelem je zjištění dosud neznámé výše pojistného, nýbrž i na úkony směřující k vyměření dlužného pojistného, jehož přesná částka je již zdravotní pojišťovně známa. Krajský soud proto uzavřel, že oznámení o zahájení správního řízení ze dne 14. 10. 2009, které bylo žalobkyni doručeno dne 26. 10. 2009, bylo nutno považovat za úkon směřující k vyměření dlužného pojistného a tedy i k vyměření penále. Dne 26. 10. 2009 tak došlo ve smyslu ustanovení § 16 odst. 1 věty druhé zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění k přerušení běhu dosavadní prekluzívní lhůty k předepsání penále a k započetí běhu lhůty nové. Námitku, že k přerušení běhu prekluzivní lhůty dojít nemohlo, neboť vyúčtování obsahovalo chybnou výši penále, považoval soud ve vztahu k tomuto závěru za irelevantní.

[8] K žalobním námitkám (že se v napadeném rozhodnutí nesprávně uvádí, že žalobkyně naposledy uhradila na dlužné pojistné částku ve výši 200 Kč dne 13. 3. 2014, ačkoli poslední platba ve výši 200 Kč byla provedena dne 27. 1. 2015) soud uvedl, že předmětem nyní posuzované věci je penále předepsané žalobkyni za období od 1. 5. 2003 do 5. 10. 2009, proto nemohly být žalovanou zohledněny platby na dlužné pojistné provedené žalobkyní v roce 2015. Tyto platby se projeví až při výpočtu výše penále v budoucnu, dojde-li k předepsání penále za následující, budoucí období trvajícího dluhu žalobkyně na pojistném na veřejné zdravotní pojištění. V napadeném rozhodnutí se na tuto skutečnost odkazuje pouze v souvislosti s podanou žádostí o odstranění tvrdosti, v rámci které žalovaná hodnotila celkovou platební morálku žalobkyně v průběhu času. Pokud

žalovaná v této souvislosti uvedla ne zcela aktuální informaci, kdy jako poslední splátku označila částku 200 Kč ze dne 13. 3. 2014, jedná se toliko o dílčí nepřesnost nemající žádný vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Z tohoto důvodu krajský soud nepřistoupil k provádění dokazování žalobkyní doloženou poštovní poukázkou, která měla prokazovat zaplacení splátky pojistného dne 27. 1. 2015.

[9] Ve vztahu k námitce nesprávného vyúčtování penále soud vycházel z § 18 odst. 1 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění a svých předchozích závěrů vyslovených ve zrušujícím rozsudku ze dne 27. 8. 2014, podle kterého došlo k zániku práva na předepsání penále za období od 1. 5. 2003 do 25. 10. 2004. Tento právní názor byl v napadeném rozhodnutí respektován, neboť jeho přílohou bylo vyúčtování pojistného na zdravotní pojištění za období od 1. 5. 2003 do 5. 10. 2009, z něhož se podává i výpočet penále stanovené za rok 2003 ve výši 641,15 Kč, za rok 2004 do 8. 10. 2004 v částce 616,48 Kč a dále od 9. 10. 2004 do 26. 10. 2004 v částce 108,32 Kč. Po zaokrouhlení dle ustanovení § 18 odst. 3 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění součet těchto položek a celková výše penále za období od 1. 5. 2003 do 26. 10. 2004 činila částku 1 366 Kč, o kterou žalovaná původní výši penále snížila. Žalobkyně přitom v žalobě nijak blíže nespecifikovala, v čem konkrétně měl být výpočet proveden nesprávně, ani jaká měla být dle jejího názoru správná výše celkového penále. Pokud žalobkyně až v replice ze dne 26. 8. 2015 namítala, že dne 26. 10. 2009 společně s oznámením o zahájení správního řízení vůbec neobdržela vyúčtování plateb pojistného na veřejné zdravotní pojištění ani identifikační údaje o pojištěnci, jedná se o nově uplatněný žalobní bod, a tedy opožděný, jímž se krajský soud nebyl oprávněn zabývat. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body lze jen ve lhůtě pro podání žaloby, která žalobkyni uplynula před doručením předmětné repliky soudu.

[10] Krajský soud se dále zabýval důvody, na základě nichž žalovaná nevyhověla žádosti žalobkyně o odstranění tvrdosti (prominutí penále), a ztotožnil se s nimi. Podle § 53a odst. 3 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), nelze o odstranění tvrdostí podle odstavce 1 nebo 2 rozhodnout, jestliže plátce pojistného nezaplatil pojistné na zdravotní pojištění splatné do dne vydání rozhodnutí o prominutí pokuty, přirážky k pojistnému nebo penále. Na prominutí penále není právní nárok a na řízení o jeho prominutí se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Nicméně rozhodnutí o prominutí penále (zde o odstranění tvrdosti) je přezkoumatelné ve správním soudnictví, a to co do dodržení předepsaného procesního postupu a dodržení mezí správního uvážení, resp. jeho zneužití. Rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti zákona musí obsahovat odůvodnění.

[11] Již ve svém předchozím zrušujícím rozsudku krajský soud uvedl, že podle platné právní úpravy může být v určitých případech plátcem pojistného také osoba s trvalým pobytem na území České republiky, která nemá žádné zdanitelné příjmy. Tato skutečnost přitom není v rozporu s ústavním právem na ochranu zdraví a na zdravotní péči, které je zakotveno v čl. 31 Listiny základních práv a svobod. Žalobkyně, která nebyla zaměstnankyní ani osobou samostatně výdělečně činnou a nevyužila dostupné možnosti, aby za ni bylo placeno pojistné ze státního rozpočtu, byla oprávněně a zároveň ústavně

konformně zařazena v registru pojištěnců a měla povinnost platit pojistné, i kdyby v rozhodné době neměla žádné příjmy.

[12] Krajský soud rekapituloval důvody obsažené v napadeném rozhodnutí a zdůraznil, že podle zákona příslušný orgán nemůže rozhodnout o odstranění tvrdosti zákona a prominout penále v případě, kdy plátce nezaplatil pojistné na zdravotní pojištění splatné do dne vydání rozhodnutí o prominutí penále. Tento důvod pro zamítnutí žádosti nezávisí na správním uvážení. Žalobkyně nesplnila nutnou, zákonem stanovenou podmínku pro rozhodnutí o odstranění tvrdosti, kterou představuje zaplacení dlužného pojistného na veřejné zdravotní pojištění. V daném případě tedy vůbec nebyl dán prostor pro aplikaci správního uvážení a hodnocení námitek žalobkyně týkajících se její špatné sociální a finanční situace a snahy splácet dlužné pojistné částkou 200 Kč měsíčně. Nebylo tedy nutné ani provádět dokazování žalobkyní navrženými důkazy k prokázání její finanční situace, neboť důvodnost podané žaloby ve vztahu k žádosti o odstranění tvrdosti mohl krajský soud posoudit i bez provedení těchto důkazů.

[13] Poukazovala-li žalobkyně na Listinu základních práv a svobod, krajský soud zopakoval, že povinnost žalobkyně hradit pojistné na veřejné zdravotní pojištění a z případných nedoplatků na pojistném i penále je ústavně konformní. Skutečnost, že žalobkyně neměla žádné zdanitelné příjmy, žalobkyni rovněž nezbavuje povinnosti platit penále v zákonem stanovené výši, a to v případě, že nebylo zaplaceno pojistné ve stanovené lhůtě, nebo bylo-li zaplaceno v nižší částce, než ve které mělo být zaplaceno. Povinnost žalobkyně platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění a případné penále z neuhrazeného pojistného vyplývá ze zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění a zákona o veřejném zdravotním pojištění. Právní vztah mezi žalobkyní a žalovanou tak není vztahem soukromoprávním založeným na základě smlouvy uzavřené dle předpisů soukromého práva, konkrétně č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, v rozhodném znění (dále jen „občanský zákoník“), a nelze z něj dovozovat ani případnou možnost splátkování vzniklého dluhu na pojistném.

[14] K námitce žalobkyně uplatněné opět až v podané replice, že její dluh na pojistném ke dni 9. 7. 2015 nečinil částku 47 953 Kč, odkázal krajský soud na svůj názor (viz odst. [9] tohoto rozsudku), že takto uplatněný žalobní bod je nutno pokládat za nově uplatněný, a tedy opožděný, jímž se nebyl oprávněn zabývat.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[15] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla v záhlaví označený rozsudek krajského soudu, kterým byla její žaloba zamítnuta z výše nastíněných důvodů. Stěžovatelka svou kasační stížnost opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil včetně napadeného rozhodnutí.

[16] Stěžovatelka popsala průběh předchozích řízení včetně opakovaného podávání žalob proti rozhodnutím Rozhodčího orgánu žalované a opakovaně zdůrazňovala, že nesouhlasí s vyměřeným penále ani s nevyhověním její žádosti o odstranění tvrdosti

zákona, přičemž žalobu si podala proti celému napadenému rozhodnutí. Zdůrazňuje, že Rozhodčí orgán žalované nerespektoval předchozí zrušující rozsudek městského soudu (který mu uložil odůvodnit své rozhodnutí v souladu s § 180 správního řádu), neboť rozhodnutí ze dne 24. 7. 2013 odůvodnil stejným způsobem jako rozhodnutí ze dne 20. 1. 2010 a žádné nové poznatky ve věci neuvedl.

[17] Stěžovatelka zdůrazňuje, že stále trvá na své žádosti o prominutí penále. Proto považuje za prospěšné zrušit napadené rozhodnutí v souvislosti s platebními výměry ze dne 30. 10. 2009. Nesouhlasí s tím, že oznámení o zahájení řízení je úkonem směřujícím k vyměření penále a že v jejím případě došlo dne 26. 10. 2009 k přerušení prekluzivní lhůty k vyměření penále podle § 16 odst. 1 věty druhé zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění. Nezakládá se to na pravdě. Rovněž z rozsudku městského soudu ze dne 12. 5. 2010, č. j. 5 Ca 202/2007 - 39, plyne, že úkonem směřujícím ke zjištění výše pojistného není oznámení o zahájení řízení, v němž se dlužník pouze informuje o výši dlužné částky a vybízí k případnému vznesení námitek. Stejně tak není pravdou, že stěžovatelka naposledy uhradila částku 200 Kč dne 13. 3. 2014, přičemž Rozhodčí orgán žalované tuto skutečnost uvedl nesprávně, neboť v době vydání napadeného rozhodnutí měla uhrazeno mnohem více těchto částek, a to minimálně dne 27. 1. 2015, což dokládá kopií poštovní poukázky.

[18] Po dobu nehrazení pojistného na zdravotní pojištění nebyla stěžovatelka nikde zaměstnána a je po finanční stránce sociálně slabší osobou, kdy v současné době je ve špatné finanční situaci. Je schopná splácet pouze částku 200 Kč měsíčně (pokud by nastaly nějaké výjimečné skutečnosti, byla by ochotná v budoucnu platit i více). Přestože je stěžovatelka v tíživé finanční situaci, projevila snahu splácet alespoň 200 Kč měsíčně na dlužné pojistné. Proto žádá o prominutí penále. S jeho placením nesouhlasí. Je pro ni neúnosné a nepřiměřeně vysoké, nemůže jej uhradit (obzvláště ve spojení s částkou na dlužné pojistné). Penále ještě ztěžuje finanční situaci stěžovatelky, která je tak pro ni neúnosná. Domnívá se, že postih její osoby v podobě předmětného penále je nemorální a odporuje zákonu o veřejném zdravotním pojištění, jakož i Listině základních práv a svobod.

[19] Stěžovatelka namítá, že k zániku práva na předepsání penále nedošlo pouze za období od 1. 5. 2003 do 25. 10. 2004, nýbrž i za jiná období od 1. 5. 2003 do 5. 10. 2009. Ve zrušujícím rozsudku krajského soudu se uvádí: „*Při použití věty první ust. § 16 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., ve znění účinném do 30. 11. 201, by žalovaná nemohla žalobkyni předepsat penále za období od 1. 5. 2003 do 23. 7. 2008*“. Kromě toho je podle stěžovatelky nové vyčíslení penále nesprávné a částka 1 366 Kč neodpovídá penále za období od 1. 5. 2003 do 25. 10. 2004. V napadeném rozhodnutí je tudíž penále vyčísleno v chybné výši.

[20] Stěžovatelka odkazuje na svou repliku ze dne 26. 8. 2015 a požaduje po Nejvyšším správním soudu, aby se zabýval všemi námitkami v ní uplatněnými, přičemž shrnuje obsah těchto námitek a zdůrazňuje, že dne 26. 10. 2009 obdržela pouze oznámení o zahájení řízení, nikoliv i vyúčtování plateb pojistného. Oznámení o zahájení řízení nemůže být samo o sobě považováno za úkon směřující ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření, neboť neobsahuje rozpis jednotlivých pohledávek, počet dní prodlení, vymezení zúčtovacího období, položku o provedených úhradách atd. Nebylo nijak prokázáno, že se stěžovatelka jako plátce pojistného dozvěděla o úkonu ke zjištění výše pojistného, což je ve

smyslu § 16 odst. 1 věta druhá zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění podmínkou pro přerušení lhůty pro předepsání pojistného, resp. penále. Kromě toho ve vyúčtování byla výše nedoplatku na penále určena chybně. Vyúčtování obsahující chybné údaje (v daném případě ze dne 14. 10. 2009) nemůže být považováno za úkon podle uvedeného ustanovení přerušující prekluzivní lhůtu. I krajský soud ve zrušujícím rozsudku dospěl k závěru, že penále ve výši 36 723 Kč bylo stanoveno nesprávně. Vyúčtování ze dne 14. 10. 2009 obsahující tento úkon tudíž nemohlo přerušit lhůtu pro předepsání penále.

[21] Ve vztahu k rozsudku krajského soudu stěžovatelka zdůrazňuje, že žalobu podala proti celému napadenému rozhodnutí a oběma platebním výměrům ze dne 30. 10. 2009. Stěžovatelka vždy trvala na tom, aby ve věci rozhodl městský soud, zejména v řízení o žalobě proti druhému rozhodnutí o odvolání. S ohledem na zánik funkce soudkyně JUDr. Milady Haplové ke dni 30. 6. 2016 měl ve věci rozhodnout městský soud, který již rozhodoval o žalobě proti prvnímu rozhodnutí o odvolání. Tento závěr dovozuje stěžovatelka z čl. 36 odst. 1 a 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Městský soud se již věcí jednou zabýval a vyřešil řádně a správným směrem jak rozhodnutí o odvolání, tak platební výměry. Ten je i místně příslušný.

[22] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, jak krajský soud vymezil spornou otázku, tedy pouze ve vztahu k zákonnosti penále a rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti, nikoliv již ve vztahu k povinnosti platit dlužné pojistné, proti které v žalobě údajně nebrojila. To si krajský soud vymyslel. Stěžovatelka upozorňuje, že vždy napadala celé rozhodnutí Rozhodčího orgánu žalované, nikoliv pouze výrok II. rozhodnutí ze dne 20. 1. 2010, jakož i ze dne 24. 7. 2013 a ze dne 18. 3. 2015. Naopak u všech těchto rozhodnutí napadala žalobou výrok I. i II. Oběma výroky se tak musí zabývat jak krajský soud, tak Nejvyšší správní soud. V druhém rozhodnutí o odvolání se výslovně uvádí, že odvolání se zamítá a platební výměry se potvrzují. Z toho plyne, že stěžovatelka napadala oba platební výměry, když žaloba mířila proti oběma výrokům tohoto rozhodnutí. Jestliže v žalobě ze dne 1. 11. 2013 stěžovatelka uvedla, že má snahu uhradit dlužné pojistné ve výši 48 353 Kč, neznamená to, že nenapadla i výrok I. rozhodnutí Rozhodčího orgánu žalované o druhém odvolání. Podle stěžovatelky existují důkazy o opaku, přičemž tak činila již od počátku ve své žalobě proti prvnímu rozhodnutí o odvolání. Zatímco městský soud se řádně zabýval oběma platebními výměry, krajský soud ve zrušujícím rozsudku platební výměr na dlužné pojistné neřešil, ani otázku jeho prekluze. Vyjádřil se pouze k platebnímu výměru na penále, proto se v návaznosti na to mohla stěžovatelka bránit již jen proti napadenému rozhodnutí, které se rovněž zabývá jen platebním výměrem na penále. Stěžovatelce ovšem nemůže být upřeno právo na vydání rozhodnutí ve věci platebního výměru na dlužné pojistné. Žádá proto Nejvyšší správní soud, aby uložil krajskému soudu či žalované řádně se zabývat platebním výměrem na dlužné pojistné a aby krajský soud o tomto platebním výměru vydal rozhodnutí, neboť o něm opomněl rozhodnout v předchozím zrušujícím rozsudku. Jestliže podle předmětného rozsudku bylo promlčeno penále, pak muselo být promlčeno i dlužné pojistné, neboť v tomto rozsahu se na penále vztahují stejná pravidla jako na dlužné pojistné, jak plyne z § 19 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění. Krajský soud porušil uvedené ustanovení zákona, neboť se promlčením (prekluzí) dlužného pojistného nikdy nezabýval.

[23] Stěžovatelka namítá, že z důvodu promlčení (prekluze) bylo dne 30. 10. 2009 vyměřeno v nesprávné výši jak dlužné pojistné, tak penále. Rovněž není pravdou, že by nezpochybňovala, že v konkrétních obdobích nebyla osobou bez zdanitelných příjmů a že by neměla povinnost platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění. Naopak ve všech svých žalobách uváděla, že je osobou bez jakéhokoliv příjmu a že v rozhodném období neměla žádný příjem z výdělečné činnosti ani ze sociálních dávek. Vždy namítala, že osobě, která se nachází v tíživé finanční situaci, nelze dávat za vinu, že v důsledku toho nemohla hradit pojistné na veřejné zdravotní pojištění, či ji dokonce za to postihovat sankcemi (zde penále).

[24] Městský soud ve zrušujícím rozsudku Rozhodčímu orgánu žalované vytkl, že rozhodnutí o odstranění tvrdosti neobsahovalo přezkoumatelné úvahy, aby bylo možné posoudit, zda nezneužil správní uvážení. Krajský soud na tyto závěry poukázal a následně shledal, že napadené rozhodnutí tyto požadavky splňuje. Rozhodčí orgán žalované ovšem v napadeném rozhodnutí použil totožné argumenty jako již v prvním rozhodnutí o odvolání a pokud pouze opsal pasáž ze zrušujícího rozsudku krajského soudu, kterou sám nevytvořil a není jejím autorem, nemohl svou úlohu náležitě splnit. Městský soud Rozhodčímu orgánu zadal úlohu spočívající v odůvodnění svého rozhodnutí, kterou měl splnit sám za sebe. Těmto požadavkům ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu ovšem nedostál, neboť sám za sebe žádné nové poznatky ve věci neuvedl.

[25] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že je vázán závěry Nejvyššího správního soudu (jakož i závěry uvedenými ve svém zrušujícím rozsudku), že oznámení o zahájení správního řízení je nutno považovat za úkon směřující k vyměření dlužného pojistného, a tedy i k vyměření penále, a že na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že vyúčtování, na základě něhož mělo dojít k přerušení prekluzivní lhůty (v případě stěžovatelky dne 26. 10. 2009), obsahovalo chybnou výši penále. Stěžovatelka rovněž zpochybňuje, že přílohou napadeného rozhodnutí bylo vyúčtování pojistného na zdravotní pojištění od 1. 5. 2003 do 5. 10. 2009. Dne 31. 3. 2015 obdržela pouze napadené rozhodnutí. Kromě toho nesouhlasí, že penále za rok 2004 činilo pouze 616, 48 Kč, jak vyčíslil krajský soud. Podle stěžovatelky se správně jedná o mnohem vyšší částku. Výše nedoplatku na penále tak byla určena chybně.

[26] Považoval-li krajský soud námitky uplatněné až v replice za opožděné, stěžovatelka s touto argumentací nesouhlasí a namítá, že se nevypořádal dostatečně ani s některými námitkami uplatněnými již v žalobě a porušil tím s. ř. s., zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) a Listinu základních práv a svobod, přičemž svým postupem stěžovatelku poškodil. Jakékoliv vyjádření k její replice se nepodává libovolně, ale ve lhůtě dvou týdnů. Pokud tedy stěžovatelka podala repliku v dvoutýdenní lhůtě stanovené krajským soudem, bylo jeho povinností přihlížet k námitkám v ní uplatněným. Podle § 123 o. s. ř. (který se použije přiměřeně v soudním řízení správním) mají účastníci řízení právo vyjádřit se k návrhům na důkazy a ke všem provedeným důkazům. Každý soud proto musí přihlížet ke všem navrženým důkazům, které mohou být navrhovány i ve vyjádření. Stěžovatelka tedy požaduje, aby jakýkoliv soud včetně Nejvyššího správního uznal její námitky obsažené v replice ze dne 20. 7. 2015.

pokračování

[27] Stěžovatelka dále uvádí, že nabídka splátek v délce 28 měsíců ze strany žalované byla pro stěžovatelku z finančního hlediska nepřijatelná a nemohla na ni nikdy přistoupit a nesouhlasí s tím, jak se krajský soud s touto skutečností vypořádal a jak v souvislosti s tím hodnotil postup žalované. Kromě toho stěžovatelka nikdy nesouhlasila a platebními výměry na dluh na pojistném i na penále.

[28] Závěrem stěžovatelka podotýká, že jí krajský soud vrátil přílohy k žalobě, přičemž je zasílá Nejvyššímu správnímu soudu a trvá na jejich připojení do spisu krajského soudu. Dále zaslala kopie poštovních poukázek za období od října 2015 do podání kasační stížnosti, aby doložila, že částku 200 Kč měsíčně platí i nadále. Zaplatila však mnohem více i za jiná období.

[29] Dne 15. 2. 2017 stěžovatelka prostřednictvím svého zástupce doplnila kasační stížnost. Zopakovala, že oznámení o zahájení správního řízení nelze považovat za úkon přerušující lhůtu pro předepsání penále. Kromě toho v takovém oznámení musí být vždy přesně specifikováno dlužné pojistné a jeho výše. Krajský soud nijak nevysvětlil, proč nepovažoval za relevantní stěžovatelkou namítanou skutečnost, že k přerušení prekluzivní lhůty nemohlo dojít, neboť vyúčtování obsahovalo chybnou výši penále. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73). Kromě toho žalovaná v napadeném rozhodnutí ponížila vypočítané penále o nesprávnou částku. Pokud krajský soud uvedl, že stěžovatelka tuto námitku v žalobě nespecifikovala, nelze s tím souhlasit. Není totiž její povinností dávat žalované návod, jak plnit své povinnosti a pojistné a penále správně spočítat.

[30] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že námitky obsažené v replice byly nově uplatněné. Pokud tvrdila, že spolu s oznámením o zahájení správního řízení neobdržela vyúčtování plateb pojistného a další podklady, jednalo se toliko o doplnění její žalobní námitky, podle které oznámení o zahájení správního řízení doručené dne 26. 10. 2009 nemohlo být úkonem směřujícím k vyměření penále. Výše nedoplatků nebyla stěžovatelce prokázána. Jelikož se jednalo o přípustné rozšíření žaloby, byl krajský soud povinen se touto argumentací zabývat v celém rozsahu.

[31] Kromě toho měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit i proto, že se žalovaná neřídila právním názorem vyjádřeným v předchozím zrušujícím rozsudku téhož soudu, neboť žalovaná pouze ocitovala část odůvodnění z rozsudku krajského soudu týkající se platební morálky stěžovatelky, aniž by ji nově posoudila, přestože ji k tomu krajský soud zavázal. K takovému pochybení byl krajský soud povinen přihlédnout, a to i *ex offo*.

[32] Stěžovatelka nikdy nesouhlasila s vyměřením dlužného pojistného a jeho výši neuznala. Krajský soud zavinil, že se nyní napadené rozhodnutí týká jen penále, neboť předcházející rozhodnutí o odvolání sice zrušil, ale nezavázal žalovanou k opravení výroku týkajícího se dlužného pojistného, nýbrž pouze penále. Proti předchozímu zrušujícímu rozsudku se ale stěžovatelka nemohla s ohledem na § 104 odst. 2 s. ř. s. účinně bránit kasační stížností. Nikoli vlastní vinou se proto dostala do situace, kdy soudy mají za to, že souhlasí s vyměřeným pojistným, ačkoliv to není pravda.

[33] Žalovaná se ke kasační stížnosti ani jejímu doplnění nikterak nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[34] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[35] Kasační stížnost **není** důvodná.

[36] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétně pro nedostatek důvodů. Podle stěžovatelky se měl soud vypořádat i s argumentací obsaženou v replice ze dne 26. 8. 2015. Podle Nejvyššího správního soudu jsou závěry krajského soudu správné jak v obecné rovině, tak ve vztahu k posouzení dané věci. Lze plně odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku, v němž se krajský soud zabývá zásadou koncentrace a dispozitivnosti v soudním řízení správním (str. 9). Stěžovatelka byla povinna dostatečně skutkově i právně konkretizovat, v čem spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, a to ve lhůtě pro podání žaloby. Nelze nad rámec konkrétních žalobních bodů (ke konkretizaci žalobních bodů viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS) rozšiřovat žalobu o další námitky s tím, že se jedná o doplnění již uplatněných žalobních bodů, které jsou za tímto účelem vymezeny velmi široce. Touto logikou by totiž bylo možné v žalobě pouze konstatovat nezákonnost napadeného rozhodnutí, a poté kdykoliv konkretizovat, v čem daná nezákonnost spočívá. Takový výklad je ovšem zjevně v rozporu se zásadou koncentrace řízení vyjádřenou v ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.

[37] Stěžovatelka vyjádřila v žalobě pouze obecný nesouhlas s tím, že oznámení o zahájení správního řízení je úkonem, kterým se přerušuje prekluzivní lhůta. Nesouhlasila, že v jejím případě došlo k přerušení lhůty pro předepsání penále dne 26. 10. 2009. Zároveň odkazovala na rozsudek městského soudu, podle kterého úkonem směřujícím ke zjištění výše pojistného není oznámení o zahájení řízení, v němž se dlužník informuje o výši dlužné částky a vybízí se k případnému vznesení námitek. Je tedy zřejmé, že stěžovatelčina žalobní námitka rozporovala výklad § 16 odst. 1 věta druhá zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, podle něhož je úkonem ve smyslu tohoto ustanovení i oznámení o zahájení správního řízení, v němž je vyčísleno dlužné pojistné, případně penále. Nenamítala, že by oznámení, které jí bylo doručeno dne 26. 10. 2009, nebylo možné za takový úkon považovat, protože neobsahovalo informace o dlužném pojistném, penále a další, resp. že jí spolu s ním nebyla doručena i příloha, v níž tyto informace byly obsaženy. Takovou námitku vznesla až v replice, která byla krajskému soudu doručena po lhůtě pro podání žaloby. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje se stěžovatelkou, že se nejedná o nově uplatněný žalobní bod, ale pouze o přípustné rozšíření žalobního bodu uplatněného včas již v žalobě. Jedná se totiž o odlišný důvod pro

závěr, že v daném případě nedošlo dne 26. 10. 2009 k přerušení prekluzivní lhůty pro předepsání penále a započetí běhu lhůty nové (původně to mělo být z důvodu, že oznámení, v němž se sděluje výše dluhu, není svým charakterem úkonem směřujícím ke zjištění výše pojistného; následně však byl doplněn důvod, podle něhož oznámení o zahájení správního řízení doručené stěžovatelce neobsahovalo požadované náležitosti, když pro absenci přílohy nebylo pojistné a penále vůbec vyčísleno). Nutno podotknout, že již v samotném oznámení o zahájení správního řízení se uvádí, že jeho přílohou je vyúčtování dlužných částek spolu s údaji o pojištěnci. Stěžovatelka namítala nedoručení předmětné přílohy až v replice ze dne 26. 8. 2015, přestože v mezidobí probíhalo odvolací řízení, jež vyústilo ve vydání celkem tří rozhodnutí o odvolání a o žádosti o prominutí penále, proti kterým stěžovatelka podala celkem tři žaloby, v nichž tuto skutečnost mohla namítat. Krajský soud tedy nepochybil, pokud se touto námitkou nezabýval.

[38] Nelze akceptovat ani výklad stěžovatelky, podle kterého byly námitky obsažené v replice uplatněny včas, neboť ji podala ve lhůtě dvou týdnů, jak byla soudem vyzvána. Stěžovatelka zaměňuje dva odlišné instituty. Krajský soud zaslal stěžovatelce vyjádření k její žalobě a stanovil, že se k němu může vyjádřit ve lhůtě dvou týdnů. To však neznamená, že v této lhůtě mohla stěžovatelka uplatnit nové námitky, které nebyly uplatněny včas již v samotné žalobě. Krajský soud umožnil stěžovatelce reagovat na vyjádření žalované, nikoliv však nad rámec žaloby. Rozsah soudního přezkumu v daném případě byl totiž vymezen včas podanou žalobou, přičemž jej nelze rozšiřovat po uplynutí zákonné lhůty, jak výslovně stanoví § 71 odst. 2 s. ř. s. Tedy ani na výzvu k případné replice nelze uplatnit nové žalobní body. Nic jiného pak neplyne ani z odkazovaného ustanovení § 123 o. s. ř. Toto ustanovení se týká možnosti účastníků řízení vyjadřovat se k důkazním návrhům a k provedeným důkazům, nikoliv možnosti rozšiřovat žalobní argumentaci. Kromě toho o. s. ř. se v soudním řízení správním použije v případě, že s. ř. s. nestanoví jinak (§ 64 s. ř. s.). V každém případě proto platí zásada koncentrace speciálně vyjádřená v § 71 odst. 2 s. ř. s.

[39] Pokud stěžovatelka namítá, že se krajský soud nevypořádal dostatečně ani s některými námitkami uplatněnými již v žalobě, pak k takto obecně koncipované námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že neshledal, že by se krajský soud nezabýval všemi žalobními body, které byly včas uplatněny. Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[40] Před vlastním meritorním posouzením sporných otázek se Nejvyšší správní soud musel zabývat rozsahem předmětu přezkumu před krajským soudem, a to se zaměřením na otázku, zda se v daném případě krajský soud nesprávně omezil pouze na posouzení správnosti a zákonnosti vyměření penále a způsobu vyřízení žádosti o odstranění tvrdosti a zda byl povinen zabývat se i předepsaným dlužným pojistným.

[41] Jak bylo již uvedeno, soudní řízení správní je ovládáno zásadou dispozitivnosti, podle které je soud oprávněn rozhodnout o meritu sporu pouze v rozsahu vymezeném žalobou. Je tedy třeba zjistit, jak stěžovatelka formulovala svou žalobu, a to zejména v řízení vedeném krajským soudem o žalobě proti druhému rozhodnutí o odvolání pod sp. zn. 36 Ad 54/2013. Stěžovatelka správně uvádí, že se proti druhému zrušujícímu rozsudku nemohla bránit kasační stížností, neboť tímto rozsudkem krajský soud plně vyhověl její

žalobě a kasační stížnost by proto byla nepřípustná, pokud by se stěžovatelka nedomáhala vydání jiného výroku rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41). Daná věc je před Nejvyšším správním soudem řešena poprvé, proto se zabýval i tím, zda krajský soud nepochybil již v předchozím řízení (aniž by dále rozebíral, že pokud by krajský soud v předchozím řízení skutečně pominul rozhodnout o části žaloby, pak by bylo na místě bránit se příslušnými prostředky již v rámci řízení sp. zn. 36 Ad 54/2013, nikoliv až v tomto řízení).

[42] Druhým rozhodnutím o odvolání bylo výrokem I. zamítnuto odvolání stěžovatelky proti oběma platebním výměrům, výrokem II. nebylo vyhověno její žádosti o odstranění tvrdosti. Stěžovatelka tudíž mohla žalobou napadat rozhodnutí o odvolání jak proti platebnímu výměru na penále, tak proti platebnímu výměru na dlužné pojistné. V žalobě ze dne 1. 11. 2013 stěžovatelka uvedla, že s platebním výměrem na dlužné pojistné souhlasí a má snahu a zájem jej uhradit. Následně při formulaci žalobního návrhu (petitu) uvedla, že požaduje zrušení pouze části výroku I. rozhodnutí o druhém odvolání, která se týká zamítnutí odvolání proti platebnímu výměru na penále a potvrzení tohoto platebního výměru; dále požadovala zrušení celého výroku II. (kterým nebylo vyhověno žádosti o odstranění tvrdosti). Zároveň výslovně uvedla, že ve vztahu k platebnímu výměru na dlužné pojistné si přeje a trvá na tom, aby zůstal zachován a byl platný. Také obsah jejích žalobních námitek mířil pouze proti vyměřenému penále a rozhodnutí o jeho neprominutí. Krajský soud tak měl jasným, srozumitelným a bezrozporným způsobem vymezen předmět řízení pouze ve vztahu k platebnímu výměru na penále a rozhodnutí o nevyhovění žádosti o odstranění tvrdosti. Nemohl proto rozhodnout o zrušení celého výroku I. rozhodnutí o druhém odvolání, jak nyní tvrdí stěžovatelka. Nikoliv krajský soud, nýbrž stěžovatelka sama ze své vlastní vůle se připravila o možnost soudního přezkumu ohledně správnosti a zákonnosti vyměření dlužného pojistného za rozhodné období.

[43] Byla to tedy stěžovatelka, kdo určil předmět přezkumu v dané věci. Jestliže jej omezila pouze na otázky spojené s platebním výměrem na penále a nevyhověním žádosti o jeho prominutí, pak krajský soud nemohl zrušit napadené rozhodnutí i ve vztahu k platebnímu výměru na dlužné pojistné, byť by dospěl k závěru, že je postižen stejnou vadou jako platební výměr na penále. Jakkoliv Nejvyšší správní soud chápe, že po vyslovení částečné prekluze práva na předpis penále by stěžovatelka ráda dosáhla, s ohledem na svou finanční situaci, také alespoň částečného snížení předepsaného dluhu na pojistném, v daném případě již správní soudy nemohou ve vztahu k platebnímu výměru na dlužné pojistné jakkoliv zasahovat. Soudní přezkum byl v dané věci omezen předchozími úkony stěžovatelky v souladu se zásadou dispozitivnosti vyjádřenou v zákoně, nikoliv v důsledku pochybení krajského soudu. Vymezení předmětu sporu provedené krajským soudem tudíž bylo správné a odpovídalo tomu i konstatování, že stěžovatelka nijak nezpochybňuje, že v daném období byla osobou bez zdanitelných příjmů a měla povinnost platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění. Stěžovatelka sama tvrdí, že žádné příjmy neměla a domnívá se pouze, že ji v takové situaci nelze za neplacení pojistného postihovat vyměřením penále (k tomu se Nejvyšší správní soud věcně vyjádří dále).

[44] Na uvedených závěrech nic nemění ani námitka stěžovatelky, že vždy napadala oba výroky rozhodnutí Rozhodčího orgánu žalované. Tuto skutečnost Nejvyšší správní soud

nikterak nezpochybňuje. Výrok I. byl ovšem napadán jen částečně, jak bylo uvedeno výše, přičemž v příslušné části krajský soud rozhodnutí žalované přezkoumal a v předchozím řízení i zrušil (nikoliv pouze výrok II., jak tvrdí stěžovatelka). Domnívá-li se stěžovatelka, že městský soud posoudil věc důkladněji než krajský soud, neboť se zabýval i platebním výměrem na dlužné pojistné, pak Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud sice zrušil celé rozhodnutí o odvolání (nikoliv jen ve vztahu k platebnímu výměru na penále, nýbrž i ve vztahu k platebnímu výměru na dlužné pojistné), ve zrušujícím rozsudku se však s ohledem na obsah žaloby konstatuje, že *„[ž]alobkyně ve svém podání uznala dlužné pojistné ve výši 48.353 Kč“*.

[45] Stěžovatelka tvrdí, že ve věci měl rozhodovat městský soud, a nikoliv krajský, což namítala i v řízení před krajským soudem. Touto námitkou stěžovatelky se Nejvyšší správní soud již zabýval v usnesení ze dne 31. 1. 2014, č. j. Nao 22/2014 - 54, v němž uvedl, že pro stanovení místní příslušnosti soudu je ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. určující sídlo územního pracoviště žalované, neboť příslušná územní pracoviště žalované jsou územně dekoncentrovanými orgány státní správy a mají postavení orgánu, který splňuje požadavky kladené na žalovaný správní orgán ve správním soudnictví (v daném případě tedy Krajská pobočka Všeobecné zdravotní pojišťovny pro Jihomoravský kraj, Územní pracoviště Brno – město). Zároveň rozhodl, že soudci krajského soudu nejsou vyloučení z projednávání a rozhodnutí nyní posuzované věci stěžovatelky. Nevyhověl jejímu návrhu na postoupení věci městskému soudu. Nejvyšší správní soud nemá důvod se od tohoto dříve vysloveného názoru jakkoliv odchylovat. Krajský soud byl věcně i místně příslušný ve věci rozhodovat a jeho příslušnost byla dána i v případě, že zanikla funkce jednoho ze soudců, kterým byla věc na základě rozvrhu práce přidělena k projednání a rozhodnutí (zde předsedkyně senátu). V takových případech je třeba konkrétního soudce (případně složení celého senátu, došlo-li v souvislosti se zánikem funkce některého soudce ke změně ve složení senátů příslušného soudu) nahradit postupem předpokládaným v rozvrhu práce jiným zákonným soudcem téhož soudu. Tak se v daném případě stalo a stěžovatelka nikterak nezpochybňuje, že by v postupu krajského soudu po zániku funkce předsedkyně senátu došlo k nějakému pochybení. Postoupení věci jinému věcně příslušnému soudu z tohoto důvodu postrádá logiku a nemá oporu v zákoně.

[46] Hlavním argumentem stěžovatelky zpochybňujícím zákonnost a správnost napadeného rozhodnutí i rozsudku krajského soudu je názor, že oznámení o zahájení správního řízení nemůže, a v daném případě nemohlo, způsobit přerušení prekluzivní lhůty a započetí běhu lhůty nové podle § 16 odst. 1 zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění. Nejvyšší správní soud názor stěžovatelky nesdílí a plně se ztotožňuje s odůvodněním obsaženým v napadeném rozsudku. Stěžovatelka nijak nepolemizuje se závěry krajského soudu, bez dalšího vyjadřuje pouze nesouhlas a opakuje žalobní námitky.

[47] Již krajský soud stěžovatelku upozornil, že závěry rozsudku městského soudu ze dne 12. 5. 2010, č. j. 5 Ca 202/2007 - 39, byly překonány judikaturou Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne ze dne 22. 5. 2014, č. j. 4 Ads 67/2014 - 49, dospěl zdejší soud k závěru, že oznámení o zahájení správního řízení o předepsání nedoplatků pojistného na všeobecné zdravotní pojištění, v němž se plátci sděluje jejich přesná specifikace a výše, je třeba považovat za úkon směřující k vyměření pojistného. Doručením takového oznámení plátci pojistného proto podle § 16 odst. 1 věty druhé zákona o pojistném na všeobecné

zdravotní pojištění dochází k přerušení prekluzivní lhůty pro předepsání dlužného pojistného (či penále) a k započetí běhu nové pětileté lhůty. Nejvyšší správní soud neshledal na základě kasační stížnosti důvod se od citovaného rozhodnutí jakkoliv odchýlit, proto na něj pro úplnost odkazuje.

[48] V nyní posuzovaném případě bylo stěžovatelce dne 26. 10. 2009 doručeno oznámení o zahájení správního řízení, v němž se výslovně uvádí, že jeho přílohou je i vyúčtování pojistného a penále s rozpisem jednotlivých částek, které je rovněž založeno ve spise (spolu s doručenkou potvrzující doručení předmětné písemnosti stěžovatelce). Jedná se tudíž o úkon, který v souladu s názorem vysloveným ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu přerušil pětiletou prekluzivní lhůtu pro předepsání pojistného a penále. Byť stěžovatelka s tímto závěrem nesouhlasí (aniž by blíže rozvedla důvody, pro které jej považuje za nesprávný), Nejvyšší správní soud má za prokázané, že k započetí běhu nové prekluzivní lhůty s ohledem na uvedené došlo dne 26. 10. 2009. Jestliže krajský soud uvedl, že je irelevantní, že vyúčtování obsahovalo chybné údaje (penále zahrnovalo i částky, u nichž již uplynula prekluzivní lhůta), pak je v kontextu celého odůvodnění zřejmé, že tato skutečnost je nepodstatná, neboť rozhodující je doručení oznámení o zahájení správního řízení, které obsahuje přesné vyúčtování, a nemusí se jednat o vyúčtování formálně zcela bezchybné. Pokud by soud přisvědčil argumentaci stěžovatelky, že vyúčtování musí být úplně bezchybné, aby mohlo dojít k přerušení prekluzivní lhůty, pak by tím zcela popřel smysl a účel právní úpravy. Jelikož úkon přerušující prekluzivní lhůtu je takový, který směřuje ke zjištění výše pojistného nebo jeho vyměření, je z povahy věci zřejmé, že k přesnému a bezchybnému předepsání pojistného (či penále) má teprve následně dojít. Nelze vyloučit, že správní orgán v průběhu řízení přehodnotí svá zjištění a v platebním výměru následně vyčíslí dlužné částky v odlišné výši, než určil v okamžiku, kdy činil úkon směřující ke správnému zjištění a vyměření pojistného či penále. V tomto okamžiku má plátce pojistného možnost uplatnit námitky proti zjištěním správního orgánu a na základě nich může ještě dojít ke změně výpočtu. Požadavek na bezchybné stanovení výše dlužného pojistného a penále je tudíž oprávněný až ve vztahu k rozhodnutí, jímž se ukládá povinnost dlužné pojistné a penále uhradit (zde platební výměry). Naopak ve vztahu k úkonu, který k vydání takového rozhodnutí teprve směřuje, by byl takový požadavek nepřiměřený a odporující smyslu správního řízení. Námitka stěžovatelky je z povahy věci nepřípadná a způsob, jakým se s ní krajský soud vypořádal, považuje Nejvyšší správní soud za dostatečný a přezkoumatelný. Nutno podotknout, že kvalita a obsah posouzení věci soudem odpovídá kvalitě a míře konkretizace žalobních bodů (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 - 42). Jestliže stěžovatelka obecně prohlásila, že úkon obsahující chybu ve vyúčtování není způsobilý přerušit prekluzivní lhůtu (jinými slovy chyba je relevantní pro stěžovatelčin závěr), pak krajský soud stejným způsobem konstatoval, že chybně vyčíslené penále nemá vliv na to, že příslušný úkon (doručení oznámení o zahájení správního řízení spolu s tímto vyúčtováním) přerušil prekluzivní lhůtu, a nemění to nic na důvodech, které krajský soud podrobně rozebral.

[49] Stěžovatelka odkazuje na předchozí zrušující rozsudek krajského soudu a namítá, že k zániku práva předepsat penále došlo i za jiná období, nikoliv pouze za období od 1. 5. 2003 do 25. 10. 2004. Věta, kterou stěžovatelka cituje v kasační stížnosti (viz bod [19] tohoto rozsudku) je ovšem vytržená z kontextu a nepodporuje nijak závěr stěžovatelky.

Krajský soud zde uvedl, že pokud by nedošlo k přerušení prekluzivní lhůty, bylo by právo předepsat penále prekludováno až do 23. 7. 2008, neboť u penále do tohoto data by již uběhla pětiletá lhůta podle § 16 odst. 1 věty první zákona o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění. Zabýval se proto dále, zda byl ve správním řízení učiněn nějaký úkon, jímž by došlo k započetí běhu nové pětileté lhůty, a dospěl k závěru, že takovým úkonem bylo doručení oznámení o zahájení správního řízení, jak bylo výše rozebráno, a k prekluzi tudíž došlo ve vztahu k období do 25. 10. 2004. I tato námitka stěžovatelky je proto nedůvodná.

[50] Další okruh kasačních námitek míří do správnosti vyčíslení částky penále za období od 1. 5. 2003 do 25. 10. 2004, o níž bylo původní penále poníženo. Stěžovatelka opět obecně prohlašuje, že napadené rozhodnutí obsahuje chybný výpočet a penále mělo být sníženo mnohem více. Konkrétní výpočet, který by podle ní byl správný, či konkrétní důvod nesprávnosti výpočtu provedeného žalovanou neuvádí. Namítá-li na účet krajského soudu, že není povinna dávat žalované návod, jak má správně penále spočítat, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že s ohledem na požadavek formulace konkrétních žalobních bodů (viz výše) je ovšem povinna v žalobě, a následně i v kasační stížnosti, podrobně rozvést své úvahy, podle kterých je napadené rozhodnutí nezákonné a nesprávné. Jinými slovy, stěžovatelka není povinna dát konkrétní návod na správný výpočet penále žalované, nicméně je povinna dát konkrétní „návod“ soudu, kterým by již učiněný výpočet žalované relevantním způsobem zpochybnila. Tak ovšem stěžovatelka neučinila ani v žalobě ani v kasační stížnosti. Krajský soud rozebral, jakou výši penále stanoví zákon, a na základě zákona přezkoumal, zda nově vypočtené penále bylo sníženo o částky vyčíslené za období od 1. 5. 2003 do 25. 10. 2004 (viz str. 8 poslední odstavec napadeného rozsudku). Vzhledem ke kusé argumentaci stěžovatelky nemohl napadené rozhodnutí přezkoumávat jiným způsobem. Stejně tak Nejvyšší správní soud nemohl blíže přezkoumat napadené rozhodnutí a s krajským soudem se ztotožnil, přičemž neshledal v provedeném přepočtu žádné nedostatky (za účelem snížení penále žalovaná sečetla částky penále vyčíslené ve vyúčtování za prekludované období a o výslednou částku ponížila původně předepsané penále). Namítá-li stěžovatelka, že krajský soud nesprávně vyčíslil penále za rok 2004 v částce 616,48 Kč a že bylo mnohem vyšší, pak Nejvyšší správní soud podotýká, že uvedenou částku krajský soud vyčíslil pouze do 8. 10. 2004, nikoliv za celý rok. Penále za celý rok bylo skutečně vyšší, jakož i částka promlčená v tomto roce, což krajský soud v napadeném rozsudku reflektoval (k tomu viz shora bod [9] tohoto rozsudku).

[51] Stěžovatelka teprve v kasační stížnosti tvrdí, že spolu s napadeným rozhodnutím neobdržela nové vyúčtování, jak uvedl krajský soud. Vzhledem k tomu, že se jedná o reakci na argumentaci soudu, nepovažuje Nejvyšší správní soud tuto skutečnost za pozdně uplatněnou (srov. § 109 odst. 5 s. ř. s.). Nicméně i pokud by stěžovatelka skutečně neobdržela spolu s napadeným rozhodnutím i přiložené nové vyúčtování, nemohlo to mít jakýkoliv vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ani jinak zasáhnout stěžovatelčina práva. Stěžovatelka obdržela přesné vyúčtování částek dlužného pojistného a penále již při zahájení správního řízení a toto vyúčtování bylo přílohou i platebních výměrů (minimálně spolu s platebními výměry tedy stěžovatelka přesné vyúčtování obdržela). Již z původního vyúčtování lze jednoduše zjistit, kolik činilo penále za období, ve vztahu k němuž došlo k prekluzi práva na jeho vyměření. Vždy je totiž vyčíslena konkrétní částka za dobu odpovídající zhruba jednomu měsíci. Výslednou částku penále, která připadá na

prekludované období lze proto stanovit jednoduchým výpočtem již na základě původního vyúčtování. Jediný rozdíl, který obsahují obě vyúčtování, je v tom, že na samém závěru nového vyúčtování se výslovně uvádí, v jaké výši bylo penále prekludováno (1 366 Kč). Ta je však uvedena i v napadeném rozhodnutí. Stěžovatelka tedy mohla seznat, jak žalovaná k výsledné částce dospěla, a pokud považovala výpočet za chybný, mohla jej rozporovat konkrétními námitkami. I případným nedoručením nového vyúčtování tudíž nemohlo být jakkoliv zasaženo do jejích práv. Stěžovatelka ovšem výpočet provedený správními orgány nijak nezpochybňovala a pouze obecně konstatovala, že k prekluzi práva vyměřit penále došlo u částky mnohem vyšší. I přes absenci konkrétních námitek stěžovatelky krajský soud i Nejvyšší správní soud přezkoumaly výpočet, na základě něhož dospěla žalovaná k částce 1 366 Kč (přičemž neshledaly žádné pochybení), a stěžovatelce tak poskytly náležitou soudní ochranu. Přestože stěžovatelka nebyla ve věci úspěšná, neznamená to, že správní soudy nepřezkoumaly řádně napadené rozhodnutí.

[52] Podle stěžovatelky nerespektovala žalovaná předchozí zrušující rozsudky, když náležitě neodůvodnila, proč nevyhověla žádosti o odstranění tvrdosti. Nejvyšší správní soud podotýká, že krajský soud ve zrušujícím rozsudku žalovanou nezavázal odůvodnit rozhodnutí v tomto rozsahu jinak, než učinila v druhém rozhodnutí o odvolání. Touto částí odůvodnění se vůbec nezabýval, neboť zrušil rozhodnutí z důvodu prekluze části penále a uložil žalované (resp. jejímu Rozhodčímu orgánu) zhodnotit žádost o prominutí penále v návaznosti na nové vyměření penále. Pokud tedy napadené rozhodnutí převzalo část odůvodnění rozsudku krajského soudu a v ostatním zůstalo v této části stejné jako druhé rozhodnutí o odvolání, nelze konstatovat, že by nerespektovalo závazný právní názor krajského soudu, neboť krajský soud nevytýkal žalované, že by nevyhovění žádosti o odstranění tvrdosti nedostatečně odůvodnila.

[53] Nedostatek důvodů nevyhovění stěžovatelčině žádosti o prominutí penále shledal městský soud již ve vztahu k prvnímu rozhodnutí o odvolání. To obsahovalo pouze tři velmi stručné odstavce, aniž by se správní orgán zabýval konkrétní situací stěžovatelky a jejími námitkami. Městský soud mu vytknul absenci takového posouzení, přičemž ve vztahu k neuhrazení dlužného pojistného konstatoval, že otázka možností splátkového kalendáře a dobrovolné mimosmluvní splácení dlužného pojistného v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejsou vůbec zmíněny. Z napadeného rozhodnutí je na první pohled zřejmé, že názor městského soudu byl respektován, neboť odůvodnění nevyhovění žádosti stěžovatelky je mnohem obsáhlejší (téměř dvě strany), přičemž Rozhodčí orgán žalované v něm hodnotí snahu stěžovatelky uhradit dluh, otázku nabídnutí splátkového kalendáře žalovanou stěžovatelce (která ji odmítla) a možnost prominout penále pro tíživou finanční situaci stěžovatelce, která neuhradila dlužné pojistné.

[54] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že na přezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu nemá vliv, zda pro odůvodnění rozhodnutí použije vlastní úvahy, které sám vytvořil, či vychází z právního názoru vysloveného správním soudem. Nelze přijmout závěr stěžovatelky, podle kterého se nejedná o dostatečně odůvodněné rozhodnutí ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu, opíše-li správní orgán právní hodnocení provedené soudem a sám není autorem odůvodnění rozhodných otázek. Naopak, pokud již krajský soud vysloví právní názor, který je použitelný pro věc posuzovanou správním orgánem, je žádoucí, aby správní orgán vycházel z předestřeného právního názoru. Pokud je převzetím závěrů soudu dostatečně odůvodněno rozhodnutí správního orgánu, je irelevantní, kdo je

„autorem“ uvedených myšlenek. Správní orgán musí ozřejmit úvahy, kterými se při rozhodování řídil. Pokud tyto úvahy vychází z rozhodnutí soudu, lze očekávat vyšší míru přesvědčivosti. Tato skutečnost má tedy na rozhodnutí správního orgánu zcela opačný vliv, než vyvozuje stěžovatelka. Ani tato námitka proto není důvodná.

[55] Konečně Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hlediska správnosti a zákonnosti postupu žalované, která stěžovatelce nevyhověla a neprominula vyměřené penále. Zkoumal tedy, zda krajský soud správně uzavřel, že žalovaná postupovala v souladu se zákonem a nezneužila správní uvážení při posuzování žádosti o odstranění tvrdosti podle § 53a zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[56] Podle odst. 2 uvedeného ustanovení *[r]ozhodčí orgán může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při uložení pokuty, vyměření přirážky k pojistnému nebo předepsání penále, jehož výše přesahuje 20 000 Kč*. Podle odst. 3 písm. a) téhož ustanovení *[o] odstranění tvrdostí podle odstavce 1 nebo 2 nelze rozhodnout, jestliže plátce pojistného nezaplatil pojistné na zdravotní pojištění splatné do dne vydání rozhodnutí o prominutí pokuty, přirážky k pojistnému nebo penále*.

[57] Krajský soud správně konstatoval, že zákon nedává Rozhodčímu orgánu žalované možnost prominout penále, pokud plátce pojistného nezaplatil dlužné pojistné. Stěžovatelka v době vydání napadeného rozhodnutí dluh na pojistném splacen neměla, což ani sama nerozporuje. Jelikož nebyla splněna základní zákonná podmínka, jejíž splnění nelze nahradit žádným správním uvážením, je v daném případě zneužití správního uvážení pojmově vyloučeno. I přesto Rozhodčí orgán žalované zhodnotil platební morálku stěžovatelky i to, že jí byla nad rámec zákona nabídnuta možnost splácet dlužné pojistné, což stěžovatelka odmítla. Nejvyšší správní soud se v tomto rozsahu plně ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku, na které odkazuje (str. 11 a 12 napadeného rozsudku či stručně body [11] a [12] tohoto rozsudku), neboť stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nepolemizuje s výkladem provedeným krajským soudem a pouze opakuje argumentaci obsaženou v žalobě.

[58] Rovněž namítaná skutečnost, že žalovaná při hodnocení platební morálky uvedla, že stěžovatelka uhradila na dluh na pojistném částku 200 Kč naposledy dne 13. 3. 2014, přestože uhradila částku 200 Kč ještě minimálně dne 27. 1. 2015, nemůže jakkoliv zpochybnit správnost postupu žalované (resp. jejího Rozhodčího orgánu). Nevyhovění žádosti o odstranění tvrdosti je založeno na tom, že stěžovatelka neuhradila celé dlužné pojistné. Zda byl aktuální dluh na pojistném ke dni vydání rozhodnutí o několik set korun nižší, není pro danou věc rozhodné. Podstatné je, že nebyl uhrazen. Stejně tak je irelevantní poslední datum splátky 200 Kč, neboť Rozhodčí orgán žalované pouze konstatoval, že stěžovatelka od roku 2013 pojistné téměř nehradila a po vydání platebních výměrů splácela 200 Kč nepravidelně. Pro tato zjištění je údaj o poslední úhradě 200 Kč nerozhodný.

[59] Pro úplnost Nejvyšší správní soud reaguje na námitky stěžovatelky, která považuje předpis penále osobě v tíživé finanční situaci za nemorální a domnívá se, že nezavinila neplnění povinnosti platit pojistné na všeobecné zdravotní pojištění. I zde je třeba odkázat

na podrobné odůvodnění provedené krajským soudem v napadeném rozsudku (ve spojení s předchozím zrušujícím rozsudkem, který je v napadeném rozsudku citován).

[60] Zdravotně pojištěny jsou všechny osoby, které mají trvalý pobyt na území České republiky, přičemž podle zákona může být za určitých okolností plátcem pojistného také osoba, která nemá žádné zdanitelné příjmy. Tato skutečnost přitom není v rozporu s čl. 31 Listiny základních práv a svobod. Zákon o veřejném zdravotním pojištění totiž pamatuje na široký okruh pojištěnců, za něž je plátcem pojistného stát (§ 7 odst. 1). Sem spadají i skupiny osob bez zdanitelných příjmů, kupříkladu uchazeči o zaměstnání, poživatelé dávek pomoci v hmotné nouzi či příjemci dávek nemocenského pojištění a mnoho dalších. Jestliže stěžovatelka neměla žádné příjmy ze zaměstnání ani ze samostatné výdělečné činnosti a nevyužila dostupné možnosti, aby za ni platil pojistné stát, pak byla povinna platit pojistné na základě zákona, neboť Listina základních práv a svobod výlovně předpokládá, že podmínky přístupu k bezplatné zdravotní péči na základě veřejného pojištění upraví zákon. Práva obsažená v hlavě čtvrté Listiny základních práv a svobod, nazvaná Hospodářská, sociální a kulturní práva, mezi něž patří i čl. 31, jsou konkretizována výslovně až příslušným zákonem a na jeho základě (v jeho mezích) je možné se těchto práv a svobod domáhat (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Stěžovatelka v rozporu se zákonem svou povinnost nesplnila a pojistné na všeobecné zdravotní pojištění neplatila, proto je povinna uhradit i penále, byť neměla žádné zdanitelné příjmy. Vzhledem k tomu, že zákon předpokládá hrazení pojistného státem za osoby, po nichž by bylo nespravedlivé požadovat, aby jej platily samy, je zcela ústavně konformní trvat na úhradě pojistného včetně případného penále osobami, které nesplňují podmínky pro placení pojistného státem, ať již proto, že by objektivně nemohly být osobami uvedenými v § 7 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění (např. by vůbec neměly nárok na dávky pomoci v hmotné nouzi, i kdyby o ně požádaly), či této možnosti pouze nevyužily. V obou případech se jedná o postup oprávněný a neodporující základním právům zakotveným v Listině základních práv a svobod.

[61] Pokud stěžovatelka uvádí, že pro ni byla nabídka splátek na 28 měsíců neakceptovatelná a nesouhlasí, jak se krajský soud s touto skutečností vypořádal, pak Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než opět konstatovat, že stěžovatelka se závěry krajského soudu nijak nepolemizuje a nepředložila žádné argumenty, proč je hodnocení postupu žalované nesprávné. Zdejší soud se naopak ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku a dodává, že stěžovatelce byla nad rámec zákona nabídnuta možnost splátek, kterou neakceptovala. Z ničeho neplyne, že by měla právo splácet dlužné pojistné ve výši, jakou si sama určila (200 Kč měsíčně). Žalovaná naopak vysvětlila, proč není možné splácet pouze částku 200 Kč měsíčně (z důvodu průběžného financování zdravotní péče). Krajský soud dále rozebral, že úprava splátek obsažená v občanském zákoníku se u veřejného zdravotního pojištění nepoužije, přičemž na jeho odůvodnění lze plně odkázat (viz shrnutí obsažené v bodě [13] tohoto rozsudku).

[62] Závěrem je třeba zdůraznit, že při přezkumu rozhodnutí správního orgánu v soudním řízení správním je rozhodný skutkový a právní stav ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Poštovní poukázky na platby 200 Kč za období od října 2015, které stěžovatelka doložila proto, aby Nejvyššímu správnímu soudu prokázala, že má i nadále snahu platit dlužné pojistné, se týkají období po vydání napadeného rozhodnutí

(březen 2015). Proto k nim nelze v tomto soudním řízení přihlížet a jakkoliv hodnotit skutečnosti, které chce stěžovatelka prokázat.

IV. Závěr a náklady řízení

[63] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[64] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. září 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu