



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Z. H.**, zast. Mgr. Hanou Baláčovou, advokátkou, se sídlem Koliště 55, Brno, proti žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, se sídlem Orlická 2020/4, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí rozhodčího orgánu žalované ze dne 14. 12. 2016, č. RO/3698+3699/16/Mi, sp. zn. 7212020615, S-VZP-12-00766276-D952, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2018, č. j. 62 Ad 2/2017 - 184,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Ustanovené zástupkyni žalobkyně advokátce Mgr. Haně Baláčové **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti ve výši 6.800 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobkyně nese stát.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, Krajská pobočka pro Jihomoravský kraj, Územní pracoviště Brno-město, platebním výměrem č. 4241200559 ze dne 10. 5. 2012, sp. zn. 7212020615, podle § 15 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 592/1992 Sb.“), uložila žalobkyni povinnost zaplatit dlužné pojistné na všeobecném zdravotním pojištění ve výši 71.262 Kč do 15 dnů ode dne doručení platebního výměru. Platebním výměrem č. 2141200665 ze dne 10. 5. 2012, sp. zn. 7212020615, dále tentýž správní orgán podle § 18 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb. uložil žalobkyni povinnost zaplatit penále ve výši 68.332 Kč.

[2] Rozhodčí orgán žalované rozhodnutím ze dne 14. 12. 2016, č. j. RO/3698+3699/16/Mi, sp. zn. 7212020615, S-VZP-12-00766276-D952, změnil výrok prvního prvostupňového

rozhodnutí tak, že je žalobkyně povinna zaplatit dlužné pojistné ve výši 64.800 Kč, a dále změnil výrok druhého prvostupňového rozhodnutí tak, že je žalobkyně povinna zaplatit penále ve výši 57.621 Kč. Rozhodčí orgán žalované konstatoval, že ohledně části nedoplatků pojistného za měsíce říjen 2006 až březen 2012 uplynula (konkrétně za období od října 2006 do března 2007) prekluzivní lhůta pro jejich předepsání. Předmětné platební výměry proto, vázán rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, č. j. 4 Ads 67/2014 - 49, změnil tak, že je žalobkyně povinna zaplatit dlužné pojistné ve výši 64.800 Kč a penále ve výši 57 621 Kč. Rozhodčí orgán žalované dále doplnil, že podle § 53a odst. 2, 3 a 4 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 48/1997 Sb.“), nevyhověl žádosti žalobkyně o odstranění tvrdosti ve věci povinnosti zaplatit penále, neboť doposud neuhradila dlužné pojistné. Rozhodčí orgán žalované navázal, že žalobkyně byla vedena v registru pojištěnců jako osoba bez zdanitelných příjmů v období od 1. 9. 1996 do 30. 9. 1996 a od 1. 12. 1999 až do současnosti. Ze znění § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb. je zřejmé, že český systém zdravotního pojištění je založen na zásadě, podle níž každá osoba s trvalým pobytem v České republice je zdravotně pojištěna a má povinnost platit pojistné, pokud tuto povinnost za něj nemá stát. Žalobkyně je pojištěnkou, za níž pojistné neplatí stát, není ani zaměstnankyní, ani osobou samostatně výdělečně činnou, takže je oprávněně zařazena v registru pojištěnců jako osoba bez zdanitelných příjmů, která má povinnost hradit pojistné v souladu s § 10 zákona č. 592/1992 Sb. Tato povinnost přitom není vázána na příjmy, nýbrž je odvozena ze zásady povinné finanční spoluúčasti každého pojištěnce. Žalobkyně však pojistné nehradila, čímž jí vznikla povinnost zaplatit výše uvedené dlužné pojistné a penále.

[3] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 5. 12. 2018, č. j. 62 Ad 2/2017 - 184, žalobu proti rozhodnutí rozhodčího orgánu žalované zamítl. Konstatoval s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, č. j. 4 Ads 67/2014 - 49, že k prekluzi došlo v případě pojistného za období od října 2006 do března 2007, zatímco za období od dubna 2007 a dále bylo pojistné předepsáno v zákonné lhůtě a v zákonné výši. Upozornil, že k přerušení prekluzivní lhůty došlo doručením oznámení o zahájení správního řízení dne 26. 4. 2012, neboť v něm žalovaná uvedla výši dlužného pojistného, přičemž součástí oznámení bylo i vyúčtování pojistného za rozhodné období. K obecné námitce žalobkyně, že penále neodpovídá výši dlužného pojistného, krajský soud uvedl, že ze správního spisu, konkrétně z napadeného rozhodnutí a z vyúčtování plateb pojistného ze dne 31. 8. 2016 a ze dne 15. 12. 2016, nevyplývá, že by správní orgány penále stanovily nesprávně, ani že by neodpovídalo dlužnému pojistnému. Krajský soud doplnil, že pokud žalobkyně nezaplatila dlužné pojistné, nemohl rozhodčí orgán žalované žádosti o odstranění tvrdosti vyhovět, neboť mu to neumožňuje zákon.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítla, že prekludovaná je větší část dluhu, než jak ji vymezily správní orgány a krajský soud, a to minimálně za období předcházející červnu roku 2007. Doplnila, že doručením oznámení o zahájení řízení nemohlo dojít k přerušení běhu prekluzivní lhůty. Pokud ji žalovaná nesprávně informovala o výši dlužného pojistného a penále, nemůže to mít za následek přerušení běhu prekluzivní lhůty. V případě, že by soudy takový postup přijaly, zasláním oznámení o zahájení řízení by žalovaná přerušila běh prekluzivní lhůty, i kdyby uvedla jakoukoliv (třeba zcela vymyšlenou) výši dlužného pojistného a penále. I pokud by stěžovatelka přijala argumentaci rozhodčího orgánu žalované, musí být prekludován dluh i penále za období duben 2007. Upozornila rovněž, že jí společně s platebními výměry nebylo doručeno vyúčtování pojistného a penále, v důsledku čehož nemohla přezkoumat správnost závěrů žalované. Pokud krajský soud argumentoval tím, že námitka stěžovatelky ohledně nesprávné výše penále

pokračování

byla obecná, měl ji pro žalobní řízení ustanovit zástupce, který by námitku zkonkretizoval. Připomněla, že penále jako takové je veřejnoprávní sankcí a měla by se při jeho stanovování dodržovat zásada individualizace trestu. Zákon o zdravotním pojištění však v rozporu s judikaturou Ústavního soudu správním orgánům neumožňuje, aby přihlédly ke špatné sociální situaci stěžovatelky. Nejvyššímu správnímu soudu proto stěžovatelka navrhla, aby zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů.

[5] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že ji stěžovatelka podala z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Podle tohoto ustanovení „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[8] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že již v rozsudku ze dne 22. 5. 2014, č. j. 4 Ads 67/2014 - 49, konstatoval, že „dne 26. 4. 2012, kdy bylo stěžovatelce doručeno oznámení o zahájení správního řízení o předepsání dlužného pojistného od 11. 10. 2006 do 20. 4. 2012, jehož součástí bylo i vyúčtování pojistného za stejné období, došlo ve smyslu § 16 odst. 1 věty druhé zákona č. 592/1992 Sb. k přerušení dosavadní prekluzivní lhůty pro předepsání jednotlivých nedoplatků pojistného a k započítání běhu lhůty nové. Nemůže být tedy žádných pochybností o tom, že v dané věci ještě před pravomocným předepsáním dlužného pojistného i za období od října 2006 do června 2007 došlo dne 26. 4. 2012 ve smyslu § 16 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., ve znění účinném do 30. 11. 2011, k přerušení prekluzivní lhůty. Ta tedy marně uplynula jen ve vztahu k nedoplatkům pojistného za říjen 2006 až březen 2007, neboť doba mezi jejich splatností a dnem 26. 4. 2012 přesáhla pět let. Naopak nedoplatky pojistného za duben až červen 2007 se staly splatnými ve dnech 9. 5. 2007, 8. 6. 2007 a 9. 7. 2007, od nichž do dne 26. 4. 2012 ještě pětiletá prekluzivní lhůta neuplynula, a proto v těchto případech k zániku práva na předepsání dlužného pojistného nedošlo.“ Pro úplnost Nejvyšší správní soudu dodává, že penále sdílí osud dlužného pojistného. Proto platí, že je stěžovatelka povinna zaplatit penále z nedoplatků na pojistném od dubna 2007 dále s tím, že rozhodčí orgán žalované určil výši penále řádně a v zákonné výši v návaznosti na dlužné pojistné.

[10] Ve vztahu k náležitostem oznámení o zahájení řízení Nejvyšší správní soud uvádí, že je potřebné, aby v souladu s § 46 odst. 1 druhou větou zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, správní orgán řádně vymezil předmět zahajovaného řízení. Tuto povinnost žalovaná bez dalšího splnila, neboť v oznámení o zahájení řízení uvedla výši dlužného pojistného i vyúčtování pojistného za rozhodné období. Nelze přitom po správních orgánech požadovat, aby již v oznámení o zahájení řízení zcela přesně uvedly kompletní hodnocení věci samé a od něj se již později v průběhu řízení vůbec neodlišily, ale naopak lze připustit, že se původní názor správního orgánu na celou věc může (v důsledku dalších skutkových zjištění či uplatněných námitek účastníků řízení) v průběhu řízení změnit. Jinými slovy, je nezbytné, aby vedení řízení

a skutečnosti uvedené v oznámení o jeho zahájení měly svůj legitimní základ s tím, že je možné, aby správní orgány o předmětu řízení nakonec rozhodly částečně odlišně. Tak tomu bylo i věci stěžovatelky, kdy se původní právní názor o celkové výši dlužného pojistného a penále ukázal ve světle předchozího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nesprávným, a proto byl korigován, přičemž nakonec vyústil v řádné a zákonné rozhodnutí rozhodčího orgánu žalované, které je nyní předmětem přezkumu v tomto řízení.

[11] Nejvyšší správní soud dále poukazuje, že již ve výše citovaném rozsudku uvedl, že „*podle platné právní úpravy tedy 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. Znění § 7 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb. totiž obsahuje široký okruh pojištěnců, za něž je plátcem pojistného stát a do něhož náležejí i skupiny osob bez zdanitelných příjmů, kupříkladu uchazeči o zaměstnání či poživatelé dávek pomoci v hmotné nouzi. Proto stěžovatelka, 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 skutečně v rozhodné době neměla žádné příjmy.*“ Lze proto jen konstatovat, že stěžovatelka navzdory svému odlišnému názoru byla povinna pojistné na zdravotní pojištění hradit.

[12] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že je primárně na vůli zákonodárce, zda se pro určování výše penále rozhodne příslušným orgánům udělit správní uvážení, nebo zda určí, že má být vždy určeno v přesně stanovené výši v návaznosti na dlužné pojistné. Stanovení výše penále v návaznosti na dlužné pojistné přitom není v rozporu s ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, že by fixní výše penále, kterou musí uhradit, byla v rozporu se zásadou individualizace, neboť výše penále je vždy odvislá od výše dlužného pojistného, a proto je vždy v možnostech dlužníka (zde stěžovatelky) ovlivnit jeho celkovou výši právě v návaznosti na to, jak hradí či nehradí pojistné. Tato námitka proto není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud doplňuje, že pokud stěžovatelka nezaplatila dlužné pojistné, nemohl rozhodčí orgán žalované žádosti o odstranění tvrdosti vyhovět, neboť mu to neumožňuje zákon.

[14] Krajský soud sice uvedl, že námitka stěžovatelky ohledně nesprávné výše penále byla obecná, nicméně i přesto věcně přezkoumal, zda bylo penále stanoveno v řádné výši a své závěry o zákonnosti výše penále řádně vysvětlil. Námitka stěžovatelky, že jí krajský soud měl pro žalobní řízení ustanovit zástupce, který by námitku zkonkretizoval, je tak nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[17] Usnesením Nejvyššího správního soudu dne 21. 1. 2019, č. j. 4 Ads 4/2019 - 84, byla stěžovatelce ustanovena zástupkyní Mgr. Hana Baláčová. Zástupkyni, která byla stěžovatelce

pokračování

ustanovena soudem, náleží mimosmluvní odměna a hotové výdaje, které v tomto případě platí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Odměna za zastupování advokátem za řízení o kasační stížnosti byla určena podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, a to za dva úkony právní služby poskytnuté stěžovatelce (příprava a převzetí věci, doplnění kasační stížnosti) v celkové výši 6.200 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu za každý z uvedených dvou úkonů 300 Kč, tj. celkem 600 Kč. Odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 6.800 Kč bude ustanovené zástupkyni stěžovatelky vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 24. července 2019

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu