

MINISTERSTVO VNITRA  
Poradní sbor ministra vnitra  
ke správnímu řádu a správnímu trestání

**Závěr č. 175**

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání  
ze dne 27. 5. 2022**

**Použití správního řádu na postupy při vydávání výkazu nedoplatků a odstraňování  
tvrdostí podle zákona o veřejném zdravotním pojištění**

**Na postupy při vydávání výkazu nedoplatků a odstraňování tvrdostí podle zákona o veřejném zdravotním pojištění se podpůrně použije správní řád (§ 1 odst. 2 správního řádu). Výkaz nedoplatků podle § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, kterému byla zákonem propůjčena forma správního rozhodnutí, a rozhodnutí o odstranění tvrdosti podle § 53a odst. 5 téhož zákona se vydává ve správním řízení podle § 9 správního řádu.**

**Odůvodnění:**

Poradní sbor se z podnětu Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky zabýval otázkou, zda se na postupy zdravotních pojišťoven a jejich rozhodčích orgánů při vydávání výkazu nedoplatků a odstraňování tvrdostí použije správní řád.

Právní úprava těchto postupů je obsažena v § 53 a § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“). Zmíněných

ustanovení se výrazně dotkla novelizace provedená zákonem č. 371/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2022.<sup>1</sup>

Podle § 53 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění *může zdravotní pojišťovna předepsat k úhradě dlužné pojistné a penále též výkazem nedoplatků*. Podle § 53a *může zdravotní pojišťovna odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při předepsání penále, jehož výše nepřesahuje 30 000 Kč (odstavec 1); rozhodčí orgán může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při vyměření přirážky k pojistnému nebo předepsání penále, jehož výše přesahuje 30 000 Kč (odstavec 2).*

Podle § 1 správního řádu platí: „(1) Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán"). (2) Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“. Správní řád upravuje mj. též správní řízení, tedy „postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“ (§ 9 správního řádu). Rozhodnutí je *úkon správního orgánu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo se v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách* (§ 67 odst. 1 správního řádu).

Zdravotní pojišťovna má v posuzovaných případech podle názoru poradního sboru postavení správního orgánu podle § 1 odst. 1 správního řádu, neboť vykonává vrchnostenskou veřejnou správu, tj. veřejnosprávní postup mající povahu veřejné moci, resp. směřující navenek vůči dotčeným osobám. Výkaz nedoplatků a rozhodnutí o odstranění tvrdosti se vydává ve správním řízení podle § 9 správního řádu.

Podle názoru poradního sboru nelze nadále vycházet z právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 20. 7. 2021 č. j. 3 Ads 305/2019 - 28, bodu 13: „Podle § 53 odst. 7 zákona o veřejném zdravotním pojištění platí, že na řízení o vydání výkazu nedoplatků se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Nejvyšší správní soud má za to,

---

<sup>1</sup> Zákon č. 371/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (čl. I bod 171 až 183, čl. XVI).

*že citované ustanovení je třeba vykládat tak, že z režimu správního řádu je vyloučeno jak vydání samotného výkazu nedoplatků, tak navazující námitkové řízení.*“. S účinností od 1. 1. 2022 totiž došlo již zmíněným zákonem č. 371/2021 Sb. k vypuštění ustanovení vylučujících použití „*obecných předpisů o správním řízení*“ na vydávání výkazu nedoplatků i na rozhodování o odstraňování tvrdostí.<sup>2</sup>

Ze zákona o veřejném zdravotním pojištění zřetelně vyplývá, že výkaz nedoplatků se vydává ve správním řízení a že ve správním řízení se rozhoduje rovněž o odstraňování tvrdostí – viz např. dikci „*Vydání výkazu nedoplatků je prvním úkonem v řízení.*“, „*Rozhodnutí o odstranění tvrdosti je prvním úkonem v řízení.*“. Rovněž by bylo nadbytečné, aby zákon o veřejném zdravotním pojištění např. výslovně vylučoval odvolání a obnovu řízení, tj. opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení podle správního řádu, pokud vůbec nejde o úkony činěné ve správním řízení (srov. § 53 odst. 3 a § 53a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění).

Je vhodné připomenout, že poradní sbor dovodil použití správního řádu na výkaz nedoplatků podle právní úpravy účinné před 1. 1. 2022, která přitom užití obecných předpisů o správním řízení vylučovala. V závěru č. 61 ze dne 8. 10. 2007 vyjádřil poradní sbor názor, že „*[v]ýkaz nedoplatků podle § 53 zákona č. 48/1997 Sb. je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.*“. K tomuto závěru dospěl poradní sbor použitím přechodného ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu: „*Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.*“. V důsledku zrušení vyloučení obecných předpisů o správním řízení se správní řád použije podpůrně, a to nikoliv jen „*v otázkách, jejichž řešení je nezbytné*“ (§ 180 odst. 1), nýbrž obecně v takovém rozsahu, v němž předmětné postupy neupravuje speciálně zákon o veřejném zdravotním pojištění (§ 1 odst. 2 správního řádu).

Aktuálně se nicméně poradní sbor přiklání k výkladu, že výkaz nedoplatků představuje sumarizaci nedoplatků, kterou zdravotní pojišťovna sestavuje z údajů ze své evidence. Jde však zároveň o exekuční titul. Podobně nahlíží soudní judikatura na obdobný institut v daňovém

---

<sup>2</sup> Srov. § 53 odst. 7 a § 53a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2021 a čl. I bod 174 (§ 53 odst. 7) a bod 183 (§ 53a odst. 5) zákona č. 371/2021 Sb.

právu – výkaz nedoplatků podle § 176 odst. 1 písm. a) daňového řádu.<sup>3</sup> Výkazu nedoplatků podle zákona o veřejném zdravotním pojištění je podle názoru poradního sboru pouze propůjčena forma správního rozhodnutí, a vydává se proto ve správním řízení podle § 9 správního řádu. Pokud by se jednalo o rozhodnutí v materiálním smyslu<sup>4</sup>, resp. o rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu, nebyl by mj. důvod výkazu nedoplatků výslovně přiznávat vlastnost vykonatelnosti ve zvláštním zákoně (srov. § 53 odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění: „*Výkaz nedoplatků je vykonatelný dnem jeho doručení.*“). Vykonatelnost totiž představuje typickou vlastnost správních rozhodnutí, vyplývající již z obecné úpravy ve správním řádu (§ 74).

Na druhé straně rozhodnutí o odstranění tvrdosti je rozhodnutím podle § 67 odst. 1 správního řádu. V tomto případě se jedná o rozhodnutí ve formálním i materiálním smyslu. Předmětem rozhodování o odstraňování tvrdostí je prominutí platební povinnosti (přirážka k pojistnému, penále), a to jmenovitě určené osobě v konkrétní věci. Na tom nic nemění skutečnost, že na prominutí této platební povinnosti není právní nárok (§ 53a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Vyřizování nenárokových věcí není vyloučeno z působnosti správního řádu ani z rozhodování ve správním řízení.

Tyto závěry je možno vztáhnout i na procesní režim dalšího rozhodování souvisejícího s výkazy nedoplatků, konkrétně na námitkové řízení a rušení výkazu nedoplatků z podnětu zdravotní pojišťovny (§ 53 odst. 4 až 6 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Na tyto postupy se proto rovněž podpůrně použije správní řád.<sup>5</sup>

Je pravdou, že vydávání výkazu nedoplatků a odstraňování tvrdostí není uvedeno v souhrnném výčtu věcí, o nichž rozhodují zdravotní pojišťovny (§ 53 odst. 1 zákona

---

<sup>3</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 342/2017 - 40 ze dne 15. 11. 2018, č. 3825/2019 Sb. NSS, bod 14 a 15.

<sup>4</sup> Za rozhodnutí v materiálním smyslu naopak výkaz nedoplatků podle zákona o veřejném zdravotním pojištění patrně považuje Nejvyšší správní soud, podle kterého slouží předmětný úkon „*k tomu, aby jeho adresátovi uložil povinnost k zaplacení dlužného pojistného a penále*“. Výkaz nedoplatků podle jeho názoru „*sám o sobě zasahuje do hmotných práv jeho adresáta (...) tím, že mu ukládá určitou povinnost (k zaplacení dlužného pojistného a penále) (...) Jde tedy nepochybně o úkon správního orgánu, který adresátovi závazně určuje povinnost uhradit dlužnou částku na pojistném, případně na penále.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020 č. j. 3 Ads 226/2019 - 31, bod 13 a 15).

<sup>5</sup> Pro doplnění lze uvést, že podle Nejvyššího správního soudu je vyloučeno aplikovat na vydávání výkazu nedoplatků na pojistné na veřejné zdravotní pojištění daňový řád (rozsudek ze dne 20. 7. 2021 č. j. 3 Ads 305/2019 - 28, bod 12). Závěr soudu lze patrně vztáhnout i na vydávání výkazů nedoplatků na penále a na rozhodování o odstraňování tvrdostí, resp. promíjení přirážky k pojistnému nebo penále (vzhledem k obdobné povaze předmětných platebních povinností by rozhodování o nich mělo sdílet shodný procesní režim). Nejvyšší správní soud argumentuje, že pojistné na veřejné zdravotní pojištění není *daní* ve smyslu daňového řádu, a to ani *peněžitým plněním v rámci dělené správy* podle § 2 odst. 3 písm. c) tohoto zákona.

o veřejném zdravotním pojištění). Výše provedený rozbor těchto postupů však svědčí pro závěr, že předmětné ustanovení nelze považovat za taxativní výčet případů, kdy má být rozhodováno ve správním řízení. Jde spíše o legislativní pozůstatek dosavadní úpravy, která před 1. 1. 2022 výslovně stanovovala, na které postupy se použijí „*obecné předpisy o správním řízení*“. V tomto výčtu pak nebylo uvedeno vydávání výkazu nedoplatků a odstraňování tvrdostí, a to právě z toho důvodu, že před 1. 1. 2022 bylo v těchto případech užití obecných předpisů o správním řízení vyloučeno, jak již bylo zmíněno výše.

Dále je vhodné uvést, že dlužné pojistné a penále lze kromě výkazu nedoplatků předspsat rovněž platebním výměrem, a to „*ve sporných případech*“ [§ 53 odst. 1 písm. i) zákona o veřejném zdravotním pojištění]. Před 1. 1. 2022 přitom bylo vyloučeno použití obecných předpisů o správním řízení na vydávání výkazu nedoplatků, nikoliv na vydávání platebního výměru. Z účinné právní úpravy ovšem již zmíněný dvojí procesní režim nelze dovodit; od 1. 1. 2022 by se měl správní řád podpůrně použít v obou případech. V případě výkazu nedoplatků nicméně dochází k podstatnému procesnímu zjednodušení daného postupu oproti obecným pravidlům správního řízení obsaženým ve správním řádu. Podle § 53 odst. 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění je vydání výkazu nedoplatků „*prvním úkonem v řízení* (...) *Proti výkazu nedoplatků nejsou přípustné odvolání ani obnova řízení*“. Postup vydávání výkazu nedoplatků je tudíž nadále procesně zjednodušený, avšak nikoliv zcela neformální.