

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

**Závěr č. 176**

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

**Okamžik zahájení správního řízení o odstranění tvrdosti podle zákona o veřejném  
zdravotním pojištění**

**Řízení o odstranění tvrdosti podle § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, je zahájeno dnem podání žádosti.**

**Odůvodnění:**

Poradní sbor se zabýval otázkou, kdy je zahájeno řízení o odstranění tvrdosti zákona podle § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“).

Podle § 53a odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění *zdravotní pojišťovna může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při předepsání penále, jehož výše nepřesahuje 30 000 Kč ke dni doručení žádosti o odstranění tvrdosti.*

Podle § 53a odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění *rozhodčí orgán může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při vyměření přírážky k pojistnému nebo předepsání penále, jehož výše přesahuje 30 000 Kč.*

Podle § 53a odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění *o prominutí přírážky k pojistnému nebo penále se rozhoduje na základě písemné žádosti plátce pojistného nebo jiné*

*oprávněné osoby (dále jen „žadatel“). Žádost může být podána do nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byla vyměřena přírážka k pojistnému nebo předepsáno penále; jestliže se objevily nové skutečnosti, které žadatel bez vlastního zavinění nemohl uplatnit do doby nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, může být žádost podána do tří let od právní moci tohoto rozhodnutí. V případě žádosti o prominutí penále, které bylo stanoveno výkazem nedoplatků, může být žádost podána do 8 dnů ode dne vykonatelnosti výkazu nedoplatků.*

Podle § 53a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění rozhodnutí o odstranění tvrdosti je prvním úkonem v řízení. Na prominutí přírážky k pojistnému nebo penále není právní nárok. Proti rozhodnutí o odstranění tvrdosti nejsou přípustné odvolání ani obnova řízení.

Z citované právní úpravy vyplývá, že řízení o odstranění tvrdosti je řízením zahajovaným na žádost plátce pojistného nebo jiné oprávněné osoby. Jde tedy o řízení ve smyslu § 44 správního řádu, neboť žádost zde není pouhým podnětem pro postup zdravotní pojišťovny nebo rozhodčího orgánu z moci úřední. Podání žádosti je nezbytnou podmínkou pro zahájení řízení, řízení je vedeno v zájmu žadatele a výsledkem tohoto řízení je rozhodnutí, které má dopad do práv a povinností žadatele.

Podle § 44 odst. 1 správního řádu platí, že řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen "žádost"), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

V praxi vyvstala nejasnost ohledně vztahu § 44 odst. 1 správního řádu a zmíněného § 53a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, podle něhož je rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona prvním úkonem v řízení. Vyřešení vztahu obou ustanovení má kromě jiného vliv na určení okamžiku zahájení řízení, počátek běhu lhůty pro vydání rozhodnutí nebo způsob vyřízení žádostí podaných po uplynutí zákonné lhůty nebo žádostí, které nelze pro jejich vady věcně projednat.

Pravidlo o tom, že rozhodnutí může být vydáno jako první úkon v řízení, bývá zpravidla zakotveno pro řízení zahajovaná z moci úřední. Vydání rozhodnutí jako první úkon v řízení v takovém případě znamená, že řízení je zahájeno a zároveň skončeno vydáním rozhodnutí, kterému nepředchází žádný jiný úkon. Správní orgán tak neoznamuje zahájení správního řízení

(§ 46 odst. 1 správního řádu), neprovádí dokazování ani nevyzývá účastníky řízení k vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním (§ 36 odst. 3 správního řádu).<sup>1</sup>

V právním řádu však existují i případy, kdy je možnost vydat rozhodnutí jako první úkon v řízení zakotvena též pro řízení zahajovaná na žádost. V takovém případě pak příslušný zákon zpravidla zdůrazňuje, že vydání rozhodnutí je prvním úkonem správního orgánu v řízení, neboť obecně je prvním úkonem v řízení samotná žádost, jejímž podáním je řízení zahájeno. Poukázat lze v této souvislosti například na úpravu ve stavebním zákoně.<sup>2</sup>

Zákon o veřejném zdravotním pojištění v § 53a odst. 5 nezdůrazňuje, že rozhodnutí o odstranění tvrdosti je prvním úkonem zdravotní pojišťovny či rozhodčího orgánu, a proto se v praxi objevil též výklad, podle něhož je toto ustanovení speciální nejen ve vztahu k § 36 odst. 3, nýbrž též k § 44 odst. 1 správního řádu, tedy že řízení není zahájeno dnem podání žádosti, nýbrž je zahájeno (a zároveň skončeno) až vydáním rozhodnutí o této žádosti. Do vydání rozhodnutí (ve smyslu § 71 odst. 2 správního řádu) tak není řízení zahájeno a nevzniká ani překážka litispendence (§ 48 odst. 1 správního řádu). Od toho se pak má odvíjet též způsob vyřízení žádosti, která byla podána po zákonné lhůtě, nebo která byla podána s vadami, pro které ji nelze věcně projednat. Pokud by řízení nebylo zahájeno podáním žádosti, přicházelo by v úvahu vyřízení takových žádostí prostým přípisem namísto vydání usnesení o zastavení řízení. Tím by se docílilo administrativního zjednodušení vyřizování žádostí o odstranění tvrdosti zákona, a to i s přihlédnutím k tomu, že na vyhovění žádosti v daném případě není právní nárok.

Uvedený výklad však zpochybňuje povahu řízení o odstranění tvrdosti jako řízení o žádosti, neboť výrazně oslabuje dispoziční zásadu. Žadatel by se při přijetí tohoto výkladu dostal do značné nejistoty ohledně okamžiku zahájení řízení, což by oslabilo jeho procesní postavení. Výklad nyní posuzovaného ustanovení by přitom mohl ovlivnit též výklad obdobných ustanovení v jiných právních předpisech. V některých případech je přitom na správním uvážení správního orgánu, zda vydá rozhodnutí jako první úkon v řízení nebo provede standardní řízení.<sup>3</sup> V takových případech by nejistota ohledně okamžiku zahájení

---

<sup>1</sup> Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. září 2021, č. j. 41 A 12/2020-45.

<sup>2</sup> Např. podle § 235 odst. 4 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, (dále jen „stavební zákon“) platí, že *neprovádí-li stavební úřad závěrečnou kontrolní prohlídku, vydá kolaudační rozhodnutí jako první úkon stavebního úřadu v řízení do 15 dnů od podání žádosti. Kolaudační rozhodnutí se doručuje účastníkům řízení a dotčeným orgánům.*

<sup>3</sup> Např. podle § 224 odst. 5 stavebního zákona platí, že *nedotýká-li se změna záměru práv účastníků řízení, s výjimkou stavebníka, ani chráněných veřejných zájmů a nepodléhá-li posouzení vlivu na životní prostředí, může stavební úřad vydat povolení jako první úkon stavebního úřadu v řízení.*

řízení byla ještě výraznější, neboť okamžik zahájení řízení by se odvíjel až od rozhodnutí správního orgánu, zda vydá rozhodnutí jako první úkon. Pokud by tak neučinil, řízení by bylo zahájeno podáním žádosti (patrně tedy zpětně, neboť v době podání žádosti by nebylo známo, zda se správní orgán rozhodne vydat rozhodnutí jako první úkon v řízení).

S ohledem na povahu řízení o odstranění tvrdosti, principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a právní jistoty a práva žadatele je proto nezbytné vykládat ustanovení § 53a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění tak, že řízení o odstranění tvrdosti je zahájeno dnem podání žádosti, která je prvním úkonem účastníka řízení, a vydání rozhodnutí o odstranění tvrdosti je prvním úkonem zdravotní pojišťovny, příp. rozhodčího orgánu. To, že zákonodárce v § 53a odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění tuto skutečnost nezdůraznil (na rozdíl od některých jiných zmiňovaných právních úprav), lze považovat spíše za legislativní nedůslednost, než za záměr dosáhnout jiného výsledku (takový záměr nelze dovodit ani z důvodové zprávy k tomuto ustanovení<sup>4</sup>).

Uvedený výklad nevylučuje, aby správní orgán vyzval žadatele k odstranění vad žádosti postupem podle § 45 odst. 2 správního řádu. V takovém případě sice bude prvním úkonem správního orgánu v řízení výzva k odstranění vad žádosti, nicméně podání bezvadné žádosti je předpokladem jejího meritorního vyřízení. Právní úprava, která umožňuje vydat meritorní rozhodnutí jako první úkon správního orgánu v řízení, tak předpokládá podání bezvadné žádosti. Opačný výklad, který by znemožnil správnímu orgánu vyzvat žadatele k odstranění vad žádosti, by se vyznačoval přílišným formalismem a byl by v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů (srov. zejména § 4 odst. 2 správního řádu).

---

<sup>4</sup> Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 992/0, předloženému v VIII. volebním období Poslanecké sněmovny, uvádí ke změně § 53a odst. 5 pouze následující konstatování (na str. 260): *V návaznosti na vývoj praxe i související soudní judikatury se precizují pravidla pro vydání rozhodnutí o odstranění tvrdosti. Výslovně se stanoví, že rozhodnutí o odstranění tvrdosti je prvním úkonem v řízení, přičemž na odpuštění penále, přírážky k pojistnému nebo jejich části není právní nárok. Zároveň se vylučují možnosti podání řádných i mimořádných opravných prostředků.*