



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **JUDr. Z. K.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutím žalované ze dne 13. 7. 2020, č. j. X, a ze dne 27. 8. 2020, č. j. X a č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, č. j. 4 Ad 27/2020 - 38,

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.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví uvedeném usnesením (dále jen „napadené usnesení“) odmítl žalobcovu žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Shledal ji totiž ve smyslu § 68 písm. a) téhož zákona nepřipustnou, neboť žalobce v řízení před správními orgány nevyčerpal přípustné řádné opravné prostředky.

II.

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti předesílá, že mu napadené usnesení nebylo řádně doručeno, neboť bylo vhozeno do poštovní schránky a nikoli zasláno do datové schránky.

[4] Stěžovatel se dále v kasační stížnosti neztotožňuje se závěrem městského soudu, že rozhodnutí žalované ze dne 13. 7. 2020, č. j. X (dále jen „rozhodnutí č. 1“), ze dne 27. 8. 2020, č. j. X (dále jen „rozhodnutí č. 2“) a č. j. X (dále jen „rozhodnutí č. 3“) [dále společně také „napadená rozhodnutí“], jsou všechna rozhodnutími prvoinstančními. Podle stěžovatele totiž rozhodnutí č. 3, kterým žalovaná rozhodovala o námitkách žalobce proti rozhodnutí č. 1 formou

autoremedury, nelze považovat za rozhodnutí prvoinstanční, proti kterému lze opětovně uplatnit námitky. Stěžovatel má za to, že rozhoduje-li orgán prvního stupně o námitkách formou autoremedury, zcela specificky nahrazuje rozhodnutí orgánu vyššího stupně a jeho rozhodnutí proto představuje rozhodnutí o námitkách.

[5] Stěžovatel rovněž zdůrazňuje, že jeho požadavek obsažený v žalobě (jímž navrhl městskému soudu, aby řízení o žalobě přerušil a věc podle článku 95 odst. 2 Ústavy předložil Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ustanovení § 34 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, pro rozpor s článkem 1, 26 odst. 1 a 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) přesahuje rámec rozhodovací kompetence žalované, a tudíž považuje závěr městského soudu, podle něž před podáním žaloby byl povinen uplatnit řádné opravné prostředky, za právní formalismus.

III.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti přisvědčuje závěru městského soudu, že před podáním žaloby byl stěžovatel povinen podat proti rozhodnutím č. 2 a č. 3 námitky podle § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), neboť i tato žalobcem napadená rozhodnutí žalované jsou rozhodnutími prvoinstančními (i přes to, že rozhodnutí č. 3 bylo vydáno při autoremeduře podle § 87 správního řádu). Pokud tak neučinil (ač byl o této možnosti v rozhodnutích poučen), nevyčerpal řádné opravné prostředky, které citovaný zákon nabízí, a tudíž městský soud správně dovedl, že je žalobcova žaloba nepřipustná podle § 68 písm. a) s. ř. s. a žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona odmítl.

[7] Pro uvedené skutečnosti žalovaná navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že předmětem přezkumu v nynějším řízení o kasační stížnosti je usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Podle ustálené judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65), který také spolu s jinými stěžovatel uplatňuje. Tento důvod je ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním a zahrnuje v sobě i kasační důvody vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a), c) i d) s. ř. s.

[11] Je-li kasační stížnost podávána z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., je Nejvyšší správní soud oprávněn zkoumat pouze zákonnost důvodů pro odmítnutí žaloby a to, zda se městský soud nedopustil procesních pochybení v řízení předcházejícím tomuto rozhodnutí. Není naopak oprávněn se zabývat věcí samou, neboť tou se v případě odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 s. ř. s. nezabývá ani městský soud.

[12] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřipustný.*

pokračování

[13] Podle § 68 písm. a) s. ř. s., *je žaloba nepřijatelná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, přípouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*

[14] Městský soud v napadeném usnesení uvedl, že žalobou napadená rozhodnutí (rozhodnutí č. 1 - č. 3) vydala ve věcech důchodového pojištění žalovaná jako orgán sociálního zabezpečení uvedený v § 3 odst. 3 písm. b) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Všechna tato rozhodnutí, včetně rozhodnutí č. 3 vydaného v rámci autoremedury na základě námitek proti rozhodnutí č. 1 podle § 87 správního řádu, přitom jsou rozhodnutími prvostupňovými, která mohl stěžovatel ve smyslu § 88 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení napadnout řádným opravným prostředkem – námitkami. O tom byl stěžovatel rovněž ve všech těchto rozhodnutích poučen. S ohledem na to, že stěžovatel proti napadeným rozhodnutím č. 2 a č. 3 námitky neuplatnil, nevyčerpal příslušným zvláštním zákonem přípustné řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, a tudíž městský soud shledal žalobu podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřijatelnou, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona odmítl.

[15] Nejvyšší správní soud se s posouzením městského soudu plně ztotožňuje.

[16] Nepřisvědčil proto ani kasační námitce, že rozhodovala-li žalovaná o námitkách proti prvostupňovému rozhodnutí č. 1 v rámci autoremedury rozhodnutím č. 3, nahradila tím rozhodnutí orgánu vyššího stupně, a její rozhodnutí č. 3 tak představuje rozhodnutí o námitkách, a tudíž neměla být stěžovatelova žaloba odmítnuta pro nepřijatelnost z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků před správním orgánem.

[17] Podle § 87 správního řádu, *správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.*

[18] Institut tzv. autoremedury představuje výjimku ze zásady dvojinstančnosti správního řízení, podle níž má za splnění zákonných podmínek o odvolání rozhodovat nadřízený orgán – prolamuje tedy tzv. devolutivní účinek odvolání, a to v zájmu urychlení a hospodárnosti řízení jako celku. Spočívá v tom, že po podání odvolání (resp. v nynější věci po podání námitek jako řádného opravného prostředku podle § 88 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení) o něm bude rozhodnuto správním orgánem prvního stupně, který napadené rozhodnutí vydal. Jde tedy o uplatnění prostředků nápravy ze strany toho orgánu, proti jehož rozhodnutí odvolání směřuje. Věc se k odvolacímu správnímu orgánu v takovém případě nedostane. Následkem je, že v autoremeduře vydané rozhodnutí je stále prvostupňovým rozhodnutím, vůči němuž jsou dále přípustné řádné opravné prostředky (v nynějším případě námitky) [srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 272/2019 - 31].

[19] Stěžovatel tedy v posuzovaném případě mohl jak proti rozhodnutí č. 2, tak proti rozhodnutí č. 3 (vydanému v rámci autoremedury) ve správním řízení stále brojit řádným opravným prostředkem – námitkami. Pokud tak však před podáním žaloby u správního soudu neučinil, nesplnil jednu z podmínek pro uplatnění správní žaloby podle § 5 s. ř. s., podle něhož „[se] lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, přípouští-li je zvláštní zákon.“

[20] Správní soudnictví je založeno na principu subsidiarity, podle něhož soudní ochrana může zpravidla nastoupit teprve tehdy, pokud žalobce bezvysledně vyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení. Nejvyšší správní soud s odkazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, dodává, že „jsou to zásady subsidiarity a posteriority obsažené v § 5 s. ř. s., které v souladu s principem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky) brání, aby moc soudní v podobě správních soudů nabrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc. Správní soudy tak mohou být v rámci ochrany práv aktivovány tehdy, pokud jednotlivec vyčerpal dostupné možnosti ochrany svých práv v rámci veřejné správy a jejich úloha spočívá především v kontrole zákonnosti jednání správních orgánů (srov. též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65)“. Správní soudy tedy přezkoumávají pouze konečná rozhodnutí vydaná ve správních řízeních; takovým rozhodnutím však žádné z napadených rozhodnutí není.

[21] Pro právě uvedené závěry nemůže Nejvyšší správní soud přitakat ani kasační argumentaci stěžovatele, že se domáhal ochrany svých práv přímo u správního soudu, neboť v kompetenci žalované není v žalobě navrhovaný postup, tedy možnost přerušování řízení a předložení věci podle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ustanovení § 34 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, který je pro stěžovatele stěžejní. Jak již kasační soud vyslovil, primární úlohou správních soudů je kontrola zákonnosti jednání a rozhodování správních orgánů poté, co jednotlivec vyčerpal dostupné možnosti ochrany svých práv v rámci veřejné správy. Pokud až v této následné přezkumné fázi správní soud dospěje k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu. Uvedené oprávnění soudu však nelze vykládat v tom smyslu, jak to nyní činí stěžovatel, že se jej domáhá jako účastník správního řízení žalobou bez vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, kterou ani nebývá proti postupu správních orgánů, ale proti ustanovení zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a požaduje jeho zrušení a poté zrušení napadených rozhodnutí. Takový postup zákon nepřipouští.

[22] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud k poukazu stěžovatele na to, že mu nebylo napadené usnesení řádně doručeno, uvádí, že ač stěžovateli městský soud při existenci jeho datové schránky doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu trvalého pobytu stěžovatele a k doručení napadeného usnesení došlo fikcí dne 14. 6. 2021, je s ohledem na včasné podání kasační stížnosti zcela zřejmé, že se s ním stěžovatel včas seznámil a uvedeným postupem městského soudu nebyl dotčen na svých právech, byť je v obecnosti třeba souhlasit s tím, že za předpokladu, že účastník řízení má zřízenou datovou schránku, pak se rozhodnutí (zde napadené usnesení) doručuje přednostně právě do ní (srov. § 45 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Uvedený dílčí nedostatek v doručování však nezákonnost napadeného usnesení nepůsobí.

[23] S ohledem na výše uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud nepochybil, odmítl-li žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro nepřipustnost podle § 68 písm. a) téhož zákona, neboť stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, které v nynějším případě připouštěl zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

V.

[24] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a právo na náhradu nákladů

pokračování

řízení tudíž nemá. S ohledem na skutečnost, že posuzovaná věc je věcí důchodového pojištění, ani žalovaná, přestože je jinak v řízení účastníkem úspěšným, nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, jak uvedeno ve II. výroku tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 22. října 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu