



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jana Dvořáka v první věci žalobce: **M. Č.**, zast. JUDr. Antonínem Tichým, advokátem, se sídlem Příbram, Mariánské údolí 130, proti žalované: **Hornická zaměstnanecká zdravotní pojišťovna v likvidaci**, se sídlem Teplice, Masarykova 1595/54, zast. JUDr. Jiřím Zelenkou, advokátem, se sídlem Litvínov, Smetanova 490, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 12. 2004, č. j. 15 Ca 272/2003 - 32,

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 :

Shora označeným napadeným rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem byla zamítnuta žaloba, již se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Rozhodčího orgánu Hornické zaměstnanecké zdravotní pojišťovny ze dne 24. 9. 2003, č. j. RO HZZP 2003/10, kterým bylo podle § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále též „správní řád“), ve spojení s § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Hornické zaměstnanecké zdravotní pojišťovny ze dne 11. 7. 2003, č. j. HZZP 2003/14/Obn, jímž byl zamítnut žalobcův návrh na povolení obnovy řízení.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 29. 5. 1998 bylo žalovanou žalobci oznámeno, že u něj bude provedena kontrola plateb pojistného na všeobecné zdravotní pojištění za období 1. 2. 1994 až 29. 2. 1996. Poté byl žalobce připsy ze dne 2. 12. 1998 a ze dne 28. 4. 2000 vyzván, aby předložil doklady potřebné k provedení kontroly plateb pojistného za uvedené období. S posledně zmíněnou výzvou byl žalobce současně upozorněn,

že nepředloží-li požadované doklady, bude postupem podle § 25a zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, stanovena pravděpodobná výše pojistného. Všechny uvedené písemnosti byly žalobci doručeny fikcí (náhradní doručení) podle § 24 odst. 2 správního řádu. Dne 4. 5. 2001 žalobce převzal oznámení o zahájení řízení ve věci porušení povinností stanovených v § 5 odst. 1 až 3 a § 22 odst. 3 zákona č. 592/1992 Sb. Žalobce byl zároveň vyzván, aby se k věci písemně vyjádřil. Žalobce na tuto písemnost nijak nereagoval. Dne 28. 5. 2001 Hornická zaměstnanecká zdravotní pojišťovna platebním výměrem č. j. 19/0091/01 uložila podle § 15 zákona č. 592/1992 Sb. žalovanému zaplatit dlužné pojistné ve výši 101 832 Kč, podle § 18 odst. 2 téhož zákona zaplatit penále ve výši 240 177 Kč a doměrek penále ve výši 0,1 % z dlužného pojistného za každý den od 13. 10. 2000 do zaplacení dlužné částky pojistného a podle § 26 téhož zákona pokutu ve výši 1500 Kč za porušení § 22 odst. 3 téhož zákona. Tento platební výměr byl žalobci doručen fikcí podle § 24 odst. 2 správního řádu. V této věci pak žalobce dne 7. 4. 2003 podal návrh na povolení obnovy řízení z důvodů podle § 62 odst. 1 písm. a), c) a e) správního řádu. Žalobce v návrhu tvrdil, že platební výměr neobdržel a neměl možnost se proti němu odvolat. Existenci tohoto výměru zjistil až v rámci výkonu rozhodnutí. Dále uvedl, že zdravotní pojišťovna nevyčíslila dlužné pojistné podle skutečných vyměřovacích základů, ale použila tzv. pravděpodobnou výši pojistného. Někteří zaměstnanci ani v rozhodném období nebyli pojištěnci Hornické zaměstnanecké zdravotní pojišťovny. V odůvodnění rozhodnutí, jímž Hornická zaměstnanecká zdravotní pojišťovna zamítla návrh na obnovu řízení, žalovaná uvedla, že žalobcem uváděné skutečnosti nejsou takové povahy, že je žalobce nemohl uplatnit v dřívějším řízení, naopak svou nečinností způsobil, že se tak nestalo; žalobci ani nebyla odňata práva účastníka řízení, neboť všechny úkony správního orgánu byly žalobci řádně doručeny; žalobci nelze ani přisvědčit v tom, že platební výměr se opírá o důkazy, které se ukázaly nepravdivými, neboť výše pojistného byla zjištěna zcela v souladu se zákonem č. 592/1992 Sb. Žalobcovo odvolání Rozhodčí orgán Hornické zaměstnanecké zdravotní pojišťovny zamítl, když se ztotožnil s hodnocením vyslovením prvoinstančním správním orgánem.

V žalobě proti rozhodnutí Rozhodčího orgánu Hornické zaměstnanecké zdravotní pojišťovny žalobce uvedl, že skutečnosti, které uplatňoval v návrhu na povolení obnovy řízení nemohl uplatnit v rozporu s konstatováním žalované dříve, neboť mu předtím nebyly známy rozhodné okolnosti; rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné, neboť se nezabývá žalobcovou námitkou o nedostatečnosti podkladů pro vydání platebního výměru. Před krajským soudem pak při jednání dále uvedl, že v době doručování platebního výměru se zdržoval v zahraničí.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl. Současně rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění svého rozsudku se v podstatě ztotožnil s právními názory žalované. Zdůraznil, že pokud některé skutečnosti nemohl žalobce uplatnit před žalovanou v řízení, jež vyústilo ve vydání platebního výměru, způsobil takovou situaci sám žalobce, když s žalovanou vůbec nespolupracoval, poštu nepřebíral, a pokud výjimečně ano, vůbec nereagoval. Obdobně se pak krajský soud vyslovil i k údajnému odnětí žalobcova účastenství v řízení o vydání platebního výměru. Rovněž neshledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované. Závěrem pak krajský soud poznamenal, že žalobcovým tvrzením o tom, že v době doručování písemností pocházejících od žalované pobýval v zahraničí, se nezabýval, neboť bylo poprvé uplatněno až při jednání, a tedy po lhůtě, v níž je možné žalobu rozšiřovat – § 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podal kasační stížnost a uvádí, že ji podává z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Krajskému soudu vytýká, že se dostatečně nevypořádal s jeho námitkou, že v době doručování písemností pocházejících od žalované, tj. 10. 6. – 1. 7. 2001, se zdržoval v zahraničí na zdravotní dovolené, a písemnosti, které mu v té době byly žalovanou adresovány, mu nemohly být doručeny fikcí (náhradním doručením). K této námitce měl krajský soud – podle stěžovatele – přihlídnout a nepovažovat ji za rozšíření žaloby učiněné po uplynutí k tomu přípustné lhůty; od samého počátku totiž tvrdil, že doručení předmětných písemností nebylo řádné. Stěžovatel požaduje zrušení rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel skutečnost, že v době doručování jejích písemností se v místě doručení nezdržoval, nijak neprokázal; kasační stížnost není důvodná a žalovaná navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Tento stížnostní důvod je v souzené věci dán tím, že se stěžovatel dovolává vady řízení před správním orgánem spočívající v tom, že v době doručování písemností pocházejících od žalované se zdržoval v zahraničí, a náhradní doručení těchto písemností je proto neúčinné.

Přestože stěžovatel uvádí, že kasační stížnost podává (jenom) z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že uplatňuje také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tento stížnostní důvod je v souzené věci dán tím, že stěžovatel vytýká krajskému soudu, že námitku neúčinného doručování ve správním řízení pokládal za rozšíření žaloby učiněné po uplynutí k tomu přípustné lhůty.

Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.

Podle § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. žalobce může rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby.

Právě citované ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. formuluje tzv. koncentrační zásadu. Podstata této zásady obecně spočívá v tom, že účastník řízení může určitý úkon (tvrzení, důkaz) učinit (navrhnout) jen v jisté – zákonem vymezené a zpravidla přísně časově omezené – fázi řízení. Tato zásada pak implikuje, že ke skutečnostem či důkazům, které účastník řízení uplatnil mimo zákonem ohraničenou etapu řízení, nelze přihlížet, tj. hledí se na ně, jako by nebyly učiněny vůbec. Ve správním soudnictví pak žalobce musí vymezit rozsah soudního přezkumu ve lhůtě k tomu zákonem stanovené (v souzené věci dva měsíce od oznámení správního rozhodnutí), přičemž i k případnému rozšíření žalobních bodů po podání žaloby může dojít toliko v této lhůtě. Námitky proti správnímu rozhodnutí (správnímu řízení), které jsou učiněny až po stanovené lhůtě, se žalobce účinně dovolat nemůže. Soudu takové námitky tedy zkoumat nepřísluší, ledaže by se jednalo o námitky, k nimž musí i bez toho přihlížet z úřední povinnosti (zejména nicotnost či nepřezkoumatelnost správního aktu).

Ze spisu žalované plyne, že vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl při doručování zastižen, byla písemnost obsahující žalobou napadené rozhodnutí dne 1. 10. 2003 uložena na poště. Podle § 24 odst. 2 věta druhá tehdy účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, nevyzvedne-li si adresát písemnost do tří dnů od uložení, poslední den této lhůty se považuje za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Vzhledem k tomu, že poslední den této lhůty by připadl na sobotu 4. 10. 2003, a podle § 27 odst. 2 věta třetí zákona č. 71/1967 Sb. připadne-li konec lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den, považuje se za den doručení rozhodnutí žalované stěžovateli pondělí 6. 10. 2003. Od tohoto dne se pak odvíjí dvouměsíční lhůta pro podání žaloby ve správním soudnictví. Podle § 40 odst. 2 s. ř. s. lhůta určená podle měsíců končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje s dnem, který určil počátek lhůty. Podle § 40 odst. 3 s. ř. s. připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Podle § 40 odst. 4 s. ř. s. pak platí, že lhůta je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanoví-li tento zákon jinak. Konec lhůty pro podání žaloby by připadl na 6. 12. 2003. Tento den ovšem byla sobota, proto lhůta pro podání žaloby uplynula nejbližší následující pracovní den, tj. v pondělí 8. 12. 2003. Nejpozději v tento den mohla být v souzené věci podána žaloba a nejpozději v tento mohla být již podaná žaloba rozšiřována. Ze spisu Krajského v Ústí nad Labem je pak zjevné, že žaloba byla podle otisku razítka na obálce podána k poštovní přepravě právě 8. 12. 2003, tedy poslední den lhůty pro její podání. Nejpozději v tento den mohla být také rozšířena, k čemuž ovšem nedošlo. Stěžovatelovo tvrzení o tom, že v době doručování písemností pocházejících od žalované pobýval v zahraničí, je nepochybně nově uváděným důvodem, pro nějž shledává správní rozhodnutí nezákonným, a tedy je i rozšířením žaloby, která takové tvrzení – ať již by v ní bylo formulováno jakkoli – neobsahovala. Toto tvrzení stěžovatel krajskému soudu poprvé přestřel až při jednání dne 1. 12. 2004, tedy bezmála jeden rok po uplynutí lhůty, během níž mohla být žaloba rozšiřována, třebaže stěžovateli nic nebránilo tuto námitku učinit včas, když skutkové okolnosti pro ni mu musely být známy. Pokud krajský soud k této námitce nepřihlédl, postupoval zcela v souladu se zákonem přísně vymezeným principem koncentrace řízení; naopak by pochybil, kdyby k takové námitce přihlížel. To platí tím spíše, že stěžovatel byl již v řízení o žalobě zastoupen na základě plné moci advokátem, tedy osobou práva znalou. V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že není dán žádný

z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pro které by bylo třeba napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušit, neboť jmenovaný soud nezatížil řízení vadou, která by zakládala nezákonnost jeho rozhodnutí o věci samé.

K stěžovatelově námitce opírající se o důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vada řízení před správním orgánem záležející v tom, že v době doručování písemností pocházejících od žalované mu bylo doručováno neúčinně fikcí, neboť se stěžovatel zdržoval v zahraničí) Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Za právní důvody „uplatněné v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno“ nelze považovat důvody uvedené v rozšíření žaloby, které bylo učiněno až po uplynutí lhůty stanovené v § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. Jak ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s., tak i ustanovení § 104 odst. 4 in fine s. ř. s. promítá do správního soudnictví již shora vyloženou zásadu koncentrační. V ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zákon ponechává zcela na dispozici žalobce, aby v žalobě uvedl žalobní body, v nichž patřičně popíše a vysvětlí, v čem spatřuje skutková a právní pochybení správního orgánu, a aby takto vlastně určil rozsah přezkumu napadeného správního rozhodnutí krajským soudem. V případě, že žalobce rozšíří žalobu po uplynutí lhůty stanovené v § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. (toto časové omezení je vlastně jedinou, byť značně striktní mezí široce pojatého oprávnění žalobce disponovat řízením včetně možnosti určovat rozsah přezkumu), nemůže krajský soud k takovému rozšíření přihlížet a rozšiřující žalobní body nemohou být předmětem jeho přezkumu, neboli jsou nepřipustné. Ustanovení § 104 odst. 4 in fine s. ř. s. implikuje, že správní soudnictví v České republice je koncipováno tak, že rozsah přezkumu správního rozhodnutí (správního řízení) nemůže být v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem širší, než jak byl žalobcem vymezen pro případ přezkumu soudem krajským, jinými slovy řečeno: Nejvyšší správní soud nemůže v řízení o kasační stížnosti coby mimořádném opravném prostředku zkoumat odlišné námitky brojící proti správnímu rozhodnutí, než mohl zkoumat soud krajský v řízení o žalobě. V souladu s tímto pojetím správního soudnictví pak za „uplatněné v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno“ nelze považovat právní důvody uvedené v rozšíření žaloby, jež bylo učiněno až po uplynutí lhůty stanovené v § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s., a takovéto právní důvody jsou podle zásady koncentrace řízení vyjádřené v § 104 odst. 4 in fine s. ř. s. vyloučeny i z přezkumu Nejvyšším správním soudem. Ostatně takovýto právní názor již Nejvyšší správní soud v minulosti zaujal, když v usnesení ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 - 43 (publ. pod č. 685/2005 Sb. NSS), uvedl, že „důvody kasační stížnosti tedy lze opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny (viz § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), a tedy alespoň v základních rysech v žalobních bodech obsažených v žalobě či jejím včasném rozšíření formulovány a případně dále (i po uplynutí lhůty k podání či rozšíření žaloby) upřesněny či podrobněji rozvedeny, aniž by tím byly rozšiřovány; to platí jen za předpokladu, že uvedené právní či skutkové důvody stěžovatel mohl v žalobě či jejím včasném rozšíření uplatnit.“

Jiné námitky stěžovatel ve své kasační stížnosti neuvedl. Vady, pro něž by Nejvyšší správní soud mohl postupovat nad rámec námitek vznesených v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zdejší soud neshledal. Proto s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaná žádné náklady neuplatňovala a Nejvyšší správní soud ani žádné jí vzniklé náklady ze spisu nezjistil.

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

V Brně dne 25. dubna 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu