



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **Ing. L. K.**, zastoupená JUDr. Milanem Chmelíkem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, Krajská pobočka pro Středočeský kraj, Územní pracoviště Kolín, se sídlem Komenského 193, Kolín, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 3. 2008, č.j. US/7653283099/Šeb, ve znění opravného usnesení ze dne 27. 3. 2008, č.j. US/7653283099/Šeb, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2009, č. j. 44 Ca 71/2008 - 19,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2009, č. j. 44 Ca 71/2008 - 19, **se z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2009, č. j. 44 Ca 71/2008 - 19, jímž byla odmítnuta její žaloba proti usnesení žalované ze dne 3. 3. 2008, č. j. US/7653283099/Šeb, ve znění opravného usnesení ze dne 27. 3. 2008, č. j. US/7653283099/Šeb (dále jen „napadené usnesení“), jímž žalovaná podle § 43 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), odložila její žádost ze dne 19. 2. 2008 o prominutí placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění.

Žalovaná na tuto žádost odpověděla dopisem ze dne 28. 2. 2008, v němž stěžovatelce sdělila, že dle platné legislativy je každá osoba s trvalým pobytem na území České republiky pojištěna, z čehož se není možné vyvázat. Právní předpisy ukládají

plátcům pojistného hradit pojistné na veřejné zdravotní pojištění, přičemž z této povinnosti nelze stanovit žádnou výjimku pro pojištěnce zdravotní pojišťovny v České republice. Žalovaná tedy nemá pravomoc o žádosti žalobkyně jakkoli rozhodnout. Dodala, že se nejedná o spor o výši placení pojistného či penále, neboť stěžovatelka ani nemá nedoplatek na veřejném zdravotním pojištění.

Žalovaná následně vydala usnesení dne 3. 3. 2008, č. j. US/7653283099/Šeb, kterým podle § 63 odst. 1 písm. b) s. ř. tuto žádost odložila, protože k prominutí placení pojistného na veřejném zdravotním pojištění není věcně příslušná ani ona, ani žádný jiný správní orgán. Zdůraznila, že podle § 53 odst. 1 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“), je oprávněna rozhodnout pouze ve věcech týkajících se přirážek k pojistnému, pokut a pravděpodobné výše pojistného a ve sporných případech ve věcech placení pojistného, penále, vracení přeplatku na pojistném a snížení záloh na pojistné a ve správním řízení zahajovaném na návrh pojištěnce rozhoduje též o hrazení regulačních poplatků. Protože stěžovatelka neměla žádný dluh na pojistném ani penále, nebyl podle žalované dán žádný spor, který by bylo třeba rozhodnout. V poučení přitom uvedla, že proti tomuto usnesení se nelze odvolat a že usnesení nabylo právní moci dnem doručení.

Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka odvolání, v němž poukázala na to, že § 63 odst. 1 s. ř., podle kterého žalovaná žádost odložila na věc vůbec nedopadá. Namítla, že se žalovaná nevypořádala se všemi námitkami, a proto navrhla, aby odvolací orgán toto usnesení zrušil a vrátil mu věc k novému projednání a rozhodnutí. Dále požádala žalovanou, aby její odvolání postoupila odvolacímu orgánu.

Stejného dne podala stěžovatelka podle § 175 odst. 1 s. ř. proti postupu žalované stížnost, neboť podle jejího názoru doručením její žádosti žalované bylo podle § 44 odst. 1 s. ř. zahájeno správní řízení, které mělo vyústit v rozhodnutí podle § 67 s.ř. s možností řádného odvolání, v němž by se žalovaná vypořádala se všemi námitkami vznesenými v předmětné žádosti. Zároveň požádala, aby byla vyrozuměna o výsledku šetření.

Žalovaná poté vydala opravné usnesení ze dne 26. 3. 2008, č. j. US/7653283099/Šeb, kterým opravila v usnesení ze dne 3. 3. 2008, č. j. US/7653283099/Šeb, zřejmou nesprávnost spočívající v chybě v psaní, ke které došlo ve výroku rozhodnutí. Ve výroku žalovaná chybně uvedla, že stěžovatelčinu žádost odkládá podle § 63 odst. 1 písm. b) s. ř., namísto podle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř.

Následně na podanou stížnost a odvolání stěžovatelky odpověděla žalovaná dne 28. 3. 2008 tak, že její stěžovatelčinu žádost odložila podle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř., jak vyplývá z opravného usnesení ze dne 26. 3. 2008, č. j. US/7653283099/Šeb. Dále znovu zdůraznila, že k rozhodování o prominutí placení pojistného na veřejném zdravotním pojištění není oprávněna ani ona, ani žádný jiný správní orgán, neboť takové oprávnění musí být správnímu orgánu svěřeno zákonem nebo na základě zákona, k čemuž však nedošlo, a to ani zákonem o veřejném zdravotním pojištění. Podotkla, že právní předpisy ani neumožňují plátcům pojistného se jakkoli vyvázat z povinnosti hradit pojistné na veřejné zdravotní pojištění. Z tohoto důvodu stěžovatelčinu žádost odložila usnesením,

aniž by zahájila správní řízení. Ohradila se proti výtce, že se nevypořádala se všemi stěžovatelskými námitkami, přičemž z důvodu právní jistoty a přehlednosti se opakovaně a přehledně v jednotlivých bodech zabývala všemi vznesenými námitkami. Z těchto důvodů v závěru pod bodem I. shledala stížnost jako nedůvodnou a pod bodem II. odložila odvolání jako bezpředmětné, neboť podle jejího názoru je napadené usnesení konečné.

Dne 22. 5. 2008 podala stěžovatelka žalobu proti usnesení žalované o odložení věci ze dne 3. 3. 2008, č. j. US/7653283099/Šeb, ve znění opravného usnesení ze dne 27. 3. 2008, č. j. US/7653283099/Šeb (tj. proti prvoinstančnímu rozhodnutí ve věci). Stěžovatelka zrekapitulovala průběh řízení před žalovanou a namítla, že žalovaná svůj právní názor „neobhájila v rámci zákona a její výklad je neslučitelný s Ústavou ČR a Listinou základních práv a svobod“. V žalobě uvedla důvody, pro které měla být podle jejího názoru osvobozena od placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Opakovaně zdůraznila, že byla vyřazena z evidence uchazečů o zaměstnání proti své vůli, v důsledku čehož je evidována jako osoba bez zdanitelných příjmů, a proto nemá prostředky ani na hrazení pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Navrhla tedy, aby Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) zrušil napadené usnesení žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení s tím, že jí jako odstranění tvrdosti zákona bude prominuta povinnost placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění, přičemž jí bude zajištěna základní lékařská péče.

Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě uvedla obdobné nebo zcela totožné argumenty jako v odpovědi stěžovatelce ze dne 28. 3. 2008 a navrhla, aby krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Krajský soud uvedl, že napadené usnesení, kterým byla žádost stěžovatelky o zahájení řízení o prominutí placení pojistného na veřejném zdravotním pojištění odložena podle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř., nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), kterým by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva nebo povinnosti žalobkyně, a není tak splněna podmínka řízení podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Protože je tento nedostatek neodstranitelný, nelze v řízení pokračovat. Z tohoto důvodu krajský soud usnesením ze dne 27. 2. 2009, č. j. 44 Ca 71/2008 - 19, odmítl návrh stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., s odůvodněním, že krajský soud nezákonně odmítl její žalobu. Kasační stížnost následně doplnila prostřednictvím svého advokáta tak, že rozšířila důvody podání kasační stížnosti i o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatelka se ohradila proti závěru krajského soudu, že rozhodnutí žalované o odložení žádosti podle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř. není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., kterým by se zakládala, měnila, rušila či závazně určovala její práva nebo povinnosti. V této souvislosti poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil právní názor, že paušální přístup, který by vylučoval ze soudní ochrany celou kategorii rozhodnutí (např. o zastavení řízení) není na místě a je v příkrém rozporu s principy právního státu. Podle citovaného rozhodnutí jsou ve správním soudnictví jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. přezkoumatelné též úkony, které by založení, změnu, zrušení či závazné určení práv a povinností mohly přivodit,

pokud by je správní orgán vydal v souladu s tím, čeho se ve správním řízení domáhal žalobce.

Podle názoru stěžovatelky je přitom zjevné, že pokud by žalovaný její žádosti vyhověl, a povinnost hradit pojistné by ji prominul, jednalo by se o závažnou změnu či zrušení jejích práv a povinností. Skutečnost, že krajský soud paušálně odmítl přezkoumávat usnesení o odložení věci podle § 43 s. ř. je podle jejího názoru v rozporu s právem každého, aby se domáhal přezkumu věci před nezávislým soudem. Podle stěžovatelky postupoval krajský soud nezákonně, pokud rozhodnutí žalovaného věcně nepřezkoumal, neboť rozhodnutí o odložení věci podle § 43 s. ř. je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., přestože se při rozhodování o odložení žádosti podle § 43 s. ř. vůbec nezahajuje správní řízení. Rozhodující je totiž obsah napadeného rozhodnutí.

Dále stěžovatelka namítla, že žalovaná byla oprávněna ve smyslu § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění o její žádosti rozhodnout. Pokud by dospěla k závěru, že žádost není možné podat, měla řízení o této žádosti zastavit či zamítnout. Podle jejího názoru přitom měla žalovaná vzít v úvahu specifika její konkrétní situace a nedržet se striktně textu zákona, nýbrž se od něj ústavně konformně odchýlit. Protože tak žalovaná neučinila, porušila ústavně zaručené právo na pomoc v hmotné nouzi, právo na ochranu zdraví a právo na bezplatné poskytování zdravotní péče. Ohradila se rovněž proti tomu, že byla vyřazena z evidence uchazečů o zaměstnání. Z těchto důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu ze dne 27. 2. 2009, č. j. 44 Ca 71/2008 - 19, a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaná v písemném vyjádření ke kasační stížnosti setrvala na všech svých důvodech, které ji vedly k odložení žádosti o prominutí placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění a zdůraznila, že pokud by zahájila správní řízení v této věci, jednala by contra legem. Institut „prominutí placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění“ český právní řád nezná, a proto nemohlo být zahájeno správní řízení a žádost musela být odložena usnesením podle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud stěžovatelčinu kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že **kasační stížnost je důvodná**.

Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelka podala kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby z důvodů § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. V této souvislosti je nutné podotknout, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v

tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98).

Nejvyšší správní soud předně považuje za nutné předeslat, že předmětem jeho posouzení v dané věci je právní otázka, zda usnesení podle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř. je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Krajský soud se totiž nezabýval meritem věci, neboť dospěl k závěru, že soudní přezkum usnesení, kterým byla věc odložena, je vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť tento úkon není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je tak na základě kasační námitky stěžovatelky posoudit správnost tohoto právního názoru.

Při posuzování předmětné otázky je třeba vyjít ze setrvalého názoru Nejvyššího správního soudu, že krajský soud je povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Přitom paušální přístup, který by celou kategorii rozhodnutí (např. rozhodnutí o zastavení řízení) vylučoval ze soudní ochrany, není na místě a je v příkrém rozporu s principy právního státu. K vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu, a tím zúžení pravomoci soudů jednat a rozhodovat ve správním soudnictví, je zapotřebí přistupovat restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, přístupný na www.nssoud.cz).

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí jen ten, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

V dané věci je třeba posoudit, zda se stěžovatelka domáhala založení, změny, zrušení nebo závazného určení svých práv nebo povinností, a zda postupem žalovaného správního orgánu, který odložil žádost podle § 43 s. ř. odst. 1 písm. b) s. ř., mohla být případně zkrácena na svých právech. Pokud by tomu tak bylo, tj. domáhala-li by se stěžovatelka podáním založení, změny, zrušení nebo závazného určení svých práv nebo povinností a žalovaný správní orgán by věc bez meritorního posouzení věc odložil, pak je podle názoru Nejvyššího správního soudu nezbytné, aby byl soud oprávněn přezkoumat, zda tento úkon spočívající v odložení věci byl učiněn v souladu se zákonem či nikoli.

V předmětné věci požádala stěžovatelka, která byla plátkyní pojistného, aby jí bylo prominuto placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Žalovaná její žádost usnesením odložila § 43 s. ř. odst. 1 písm. b) s. ř., neboť shledala, že k prominutí placení pojistného na veřejném zdravotním pojištění není věcně příslušná ani ona ani žádný jiný

správní orgán. Krajský soud stěžovatelčinu žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že toto usnesení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud podotýká, že povinnost hradit pojistné na veřejné zdravotní pojištění, kterou má stěžovatelka jako osoba podle § 4 písm. a) ve smyslu § 5 písm. c) zákona o veřejném zdravotním pojištění, představuje zásah do její majetkové sféry, neboť ji ochuzuje o částku, kterou je povinna zaplatit. Pro danou věc přitom není podstatné, zda tento zásah do jejích majetkových práv nastává přímo ze zákona a zda k němu může dojít i dobrovolným splněním zákonné povinnosti. Naopak je podstatné, že se stěžovatelka svou žádostí domáhala změny svých povinností a že jí nebylo vyhověno, když její žádost byla odložena. Takový postup se mohl dotknout jejích subjektivních povinností, pokud by jí povinnost odvádět pojistné byla prominuta (samozřejmě pouze za situace, že by tak učinil správní orgán, který by k tomu byl věcně příslušný). Nic na tom nemění skutečnost, že odložením žádosti se její právní pozice nezměnila, neboť takový výklad by vedl k absurdnímu závěru, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena všechna rozhodnutí, jimiž by správní orgán zamítl jakoukoli (i oprávněnou) žádost žalobkyně. *Rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jsou totiž nejen úkony, které založily, změnily, zrušily či závazně určily práva a povinnosti žalobce, ale též úkony, které by založení, změnu, zrušení či závazné určení práv a povinností žalobce mohly přivodit, pokud by je správní orgán vydal v souladu s tím, čeho se stěžovatelka ve správním řízení domáhala* (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54). Pokud by tedy bylo vyhověno stěžovatelčině žádosti o prominutí hrazení pojistného, byla by tím zrušena její subjektivní veřejná povinnost hradit pojistné na veřejné zdravotní pojištění. V souladu s výše uvedeným právním názorem je tedy nepochybné, že stěžovatelka se domáhala změny svých veřejných povinností, jak předvídá § 65 odst. 1 s. ř. s., o nichž bylo rozhodnuto postupem podle § 43 s. ř. odst. 1 písm. b) s. ř.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že institut odložení věci upravený v § 43 s. ř. umožňuje správnímu orgánu, aby za splnění zde uvedených podmínek odložil věc usnesením bez zahájení řízení. Tento postup je výjimkou z jinak platné zásady, že řízení je zahájeno dnem doručení žádosti nebo návrhu věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (§ 44 odst. 1 správního řádu), a též výjimkou ze zásady, dle níž se správní rozhodnutí (largo sensu) vydává ve správním řízení. Účelem § 43 s. ř. je umožnit správnímu orgánu, aby se zjednodušeným způsobem vypořádal s podáním, které vykazuje takovou obsahovou vadu, která znemožňuje, aby je správní orgán mohl považovat za žádost. Správní orgán tak nemusí postupovat podle obecných ustanovení o řízení a vyzvat podatele k doplnění žádosti apod., neboť by takový postup byl zjevně neúčelný. Podle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř. *není zahájeno řízení o žádosti a správní orgán věc usnesením odloží, jestliže bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán*. Toto ustanovení se vztahuje na situace, kdy věcná příslušnost k vyřízení podání nesvědčí žádnému správnímu orgánu ani na základě zvláštních zákonů, na které odkazuje § 10 s. ř., ani na základě „zbytkového“ ustanovení § 133 odst. 1 s. ř., neboť jde o záležitost, jejíž vyřízení a rozhodnutí je zcela mimo sféru působnosti veřejné správy. Podání tedy ani nelze postoupit podle § 12 s. ř. jinému příslušnému správnímu orgánu. Usnesení o odložení věci je tak do značné míry usnesením deklaratorním, kterým správní orgán prohlašuje, že v důsledku nedostatku věcné příslušnosti správních orgánů nebylo správní řízení vůbec zahajováno (více viz Správní řád – Komentář, Josef Vedral, Bova Polygon, Praha 2006, str.

307-308). Na tomto místě je nutné zdůraznit, že proti tomuto usnesení je v souladu s § 81 odst. 1 s. ř. možné podat řádný opravný prostředek (odvolání), neboť správní řád jeho podání nevylučuje.

Protože usnesením o odložení věci podle § 43 s. ř. správní orgány věc končí, a určují tak její právní osud, je toto rozhodnutí významným zásahem do právní sféry navrhovatele. Tento závěr je nadto podpořen také tím, že rozhodnutí je činěno mimo správní řízení, v důsledku čehož nemá žadatel procesní postavení účastníka správního řízení, přičemž žádosti nejenže není vyhověno, ale dokonce není ani věcně posouzena. To vše svědčí pro soudní přezkoumatelnost takového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud připomíná, že již dříve (ve věcech týkajících se odložení věci dle § 66 zákona o přestupcích, ve spojení s § 43 odst. 1 s. ř., v řízení o návrhu podaného podle § 68 odst. 1 téhož zákona, tj. zákona o přestupcích) dospěl k závěru, že rozhodnutí o odložení věci je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž (respektive proti rozhodnutí o odvolání) je přípustné bránit se správní žalobou, neboť se jím zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008 - 35).

Závěr, že usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř. podléhá přezkumu ve správním soudnictví, týká-li se subjektivních práv žalobce, je podpořen rovněž argumentem *reductio ad absurdum*, podle něhož by byla ze soudního přezkumu vyloučena také ta rozhodnutí, kterými by správní orgány zcela účelově odkládaly i jednoznačně oprávněné žádosti a návrhy, což by ve svém důsledku mohlo vést k odepření přístupu k soudu. Z tohoto důvodu musí podléhat usnesení o odložení žádosti podle § 43 odst. 1 písm. b) přezkumu ve správním soudnictví týká-li se subjektivních práv žalobce v tom smyslu, že by mohly být založeny, měněny, rušeny či závazně určeny, pokud by správní orgán rozhodl v souladu s žádostí žadatelky.

Krajský soud proto pochybil, pokud žalobu stěžovatelky odmítl, protože usnesení podle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř. o odložení věci, proti kterému brojila stěžovatelka, bylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví. V dalším řízení tedy krajský soud přezkoumá, zda její žádost ze dne 19. 2. 2008 o prominutí placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění byla odložena v souladu se zákonem či nikoli. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že touto otázkou, která je meritem věci, se však nezabýval.

Nejvyšší správní soud přitom v této souvislosti považuje za nezbytné připomenout, že nepřehlédl nesprávný procesní postup správního orgánu prvního stupně. Ten totiž nejprve vadně v poučení napadeného usnesení uvedl, že se proti němu nelze odvolat, přestože podle § 81 odst. 1 s. ř. ve spojení s § 76 odst. 5 s. ř. je možné proti usnesení podat odvolání, pokud správní řád nestanoví jinak, což však v tomto případě nečiní. Stěžovatelka navzdory tomuto vadnému poučení o odvolání podala správně odvolání u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Vyčerpala tak všechny řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Správní orgán prvního stupně však odvolání odvolacímu orgánu nepostoupil a sám o něm rozhodl. Byť toto rozhodnutí o odvolání nemá formální náležitosti § 68 s. ř., naplňuje materiální znaky rozhodnutí, neboť jak bylo výše popsáno zasahuje do hmotně-právního postavení stěžovatelky. Z rozhodnutí o

odvolání vyplynulo, že správní orgán považuje napadené rozhodnutí za konečné, a proto o odvolání rozhodl sám, aniž by je postoupil odvolacímu orgánu.

Za této situace nelze podle Nejvyššího správního soudu připisovat stěžovateli k tíži, že podala žalobu proti napadenému prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o její žádosti, a nikoli proti rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o jejím odvolání, a činit z této skutečnosti pro ni nepříznivé závěry. Z žaloby stěžovatelky je totiž zřejmé, že brojila i proti rozhodnutí o jejím odvolání, a proto se nejedná o neodstranitelnou vadu, jež by měla vést k odmítnutí návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Krajský soud je proto povinen o žalobě rozhodnout meritorně, neboť odvolací rozhodnutí tvoří s rozhodnutím vydaným v prvním stupni jeden celek. Opačný přístup při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví by byl přepjatým formalismem, který naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu ani samotnému poslání soudnictví (shodně též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 - 48, přístupné na www.nssoud.cz).

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), neboť je povinen přezkoumat, zda usnesení podle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř. o odložení věci bylo vydáno v souladu se zákonem. V dalším řízení bude na krajském soudu, aby kromě následování právního názoru zdejšího soudu vyjádřeného ve odůvodnění tohoto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), znovu přezkoumal žalobní námitky stěžovatelky týkající postupu správního orgánu při vydání napadeného usnesení a následného odvolacího řízení, které mělo být vedeno příslušným odvolacím orgánem (dle § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění se jedná o rozhodčí orgán žalované).

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. března 2010

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu