



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **J. H.**, zast. Mgr. Emilem Doleželem, advokátem, se sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, 225 08 Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2013, č. j. 4 Ad 49/2012 - 21,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2013, č. j. 4 Ad 49/2012 - 21, **se z ru š u j e .**
- II. Podání žalobkyně ze dne 26. 8. 2012 **se o d m í t á** a věc **se p o s t u p u j e** žalované.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Emilu Doleželovi, advokátu se sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8, **se p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 2.600 Kč. Přiznaná odměna a náhrada hotových výdajů bude zástupci žalobkyně vyplacena do dvou měsíců od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu. Náklady právního zastoupení žalobkyně nese stát.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 1. 2012, č. j. 435 620 035 (dále též „napadené rozhodnutí žalované“), žalovaná zamítla žádost o přiznání invalidního důchodu, neboť podle posudku posudkového lékaře Pražské správy sociálního zabezpečení nebyla žalobkyně invalidní, byl u ní shledán pokles pracovní schopnosti toliko o 15%. Toto rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 26. 8. 2012. Napadené rozhodnutí obsahovalo i poučení, že proti tomuto rozhodnutí lze podat námitky u České správy sociálního zabezpečení ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí.

[2] Téhož dne 26. 8. 2012 žalobkyně doručila žalované podání, v němž uvedla, že podává proti napadenému rozhodnutí „*odvolání*“. Žalobkyně uvedla, že ačkoli bydlí v Jihoafrické republice, zdržovala se v červenci a srpnu 2010 v Praze, žalovanou kontaktovala a dala se k dispozici pro případné posudkové vyšetření. Z jí předložených podkladů vystavených ošetřujícími lékaři v Jihoafrické republice vyplývá, že postižení zraku je u levého oka na úrovni 3/60 a u pravého oka 6/60. V napadeném rozhodnutí postrádá odůvodnění, proč k řádnému posouzení jejího zdravotního stavu nedošlo. Žalobkyně své podání zakončila: „*žádám zdvořile o předání žádosti na příslušný sociální soud a přidělení bezplatné právní pomoci v jednání před soudem*“.

[3] Dne 11. 9. 2012 žalovaná postoupila podání žalobkyně ze dne 26. 8. 2012 Městskému soudu v Praze, „*neboť se toho žalobkyně výslovně dožaduje*“. Následně ve vyjádření ze dne 26. 10. 2012 žalovaná uvedla, že podání ze dne 26. 8. 2012 je žalobou ve správním soudnictví, kterou se žalobkyně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. K tomu žalovaná dále poznamenala, že podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2010 (zákon č. 479/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení) bylo zavedeno námitkové řízení. Proti rozhodnutí o žádosti o dávku důchodového pojištění lze tedy podat pouze námitky u žalované. Protože žalobkyně tento opravný prostředek v řízení před správním orgánem nevyužila, je její žaloba nepřipustná dle § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a musí být odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[4] Městský soud v Praze usnesením ze dne 10. 1. 2013, č. j. 4 Ad 49/2012-21 žalobu odmítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění městský soud uvedl, že ze správního spisu zjistil, že žalobkyně proti napadenému rozhodnutí žalovaného námitky nepodala, ačkoli byla o možnosti využít tento opravný prostředek řádně poučena. Žaloba je proto nepřipustná pro nevyčerpání opravných prostředků v řízení před správním orgánem [§ 68 písm. a) s. ř. s.), a je nutné ji odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[5] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. Uvedla, že svým podáním ze dne 26. 8. 2012 se domáhala „*provedení opravného řízení nebo neprodleného předání soudním orgánům*“. Stěžovatelka dále zopakovala svá tvrzení ohledně trvalého postižení zraku. Dále vytkla městskému soudu, že jí neustanovil zástupce, ačkoli o to výslovně požádala. Stěžovatelka požádala, aby jí byl ustanoven zástupce pro řízení o kasační stížnosti, neboť je nemajetná a nemá vlastní příjem.

[6] Nejvyšší správní soud ustanovil usnesením ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 Ads 19/2013-16, zástupcem stěžovatelky Mgr. Emila Doležela, advokáta. Ten následně kasační stížnost

pokračování

stěžovatelky doplnil tak, že uvedl, že napadá usnesení městského soudu z 10. 1. 2013 z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. Podání stěžovatelky z 26. 8. 2012 mělo být podle obsahu posouzeno jako námitky proti napadenému rozhodnutí, neboť bylo zasláno na adresu žalované, nikoli soudu, podání stěžovatelka označila jako odvolání, zákon dále umožňuje dosáhnout přezkoumání napadeného rozhodnutí námitkami podanými u žalované. Podstatné ovšem je, že stěžovatelka nepochybně usilovala o to, aby dosáhla revize napadeného rozhodnutí, nikoli toho, aby její věc nebyla ve výsledku projednána ani správním orgánem ani soudem. Pokud soud v součinnosti se žalovanou postupoval, jak se stalo v řešené věci, pak bezprecedentním způsobem zbavil stěžovatelku práva na projednání její věci, čímž porušil její ústavně zaručená práva. Podle stěžovatelky v situaci, jaká nastala v řízení před městským soudem, měl soud postupovat podle § 104 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), tj. řízení zastavit a věc opětovně postoupit žalované k projednání námitek. Stěžovatelka dále namítla, že usnesení městského soudu je nepřezkoumatelné, neboť z něj nelze zjistit, na základě jakých úvah soud vyhodnotil podání stěžovatelky z 26. 8. 2012 jako žalobu a nikoli jako námitky proti napadenému rozhodnutí, i když v textu nebylo ani jednou uvedeno slovo „žaloba“ nebo „návrh“. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že soud je povinen postupovat tak, aby maximálně šetřil práva účastníků. To platí zejména, pokud v řízení proti sobě stojí na jedné straně stěžovatelka bez právního vzdělání a právního zastoupení a na druhé straně žalovaná, která disponuje početným odborným aparátem, což vede ke zjevné nerovnosti procesních stran. Postup žalované a městského soudu, v jehož důsledku nebylo podání stěžovatelky z 26. 8. 2012 věcně projednáno ani městským soudem ani žalovanou, nese stěžovatelka i vzhledem ke svému zdravotnímu handicapu velmi úkorně. Stěžovatelka se rovněž domnívá, že srovnatelná procesní situace dosud Nejvyšším správním soudem nebyla řešena za právní úpravy účinné od 1. 1. 2010. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil, řízení zastavil a věc postoupil žalované k rozhodnutí o námitkách.

[7] Žalovaná se ve svém vyjádření pouze stručně ztotožnila s právním názorem uvedeným v usnesení městského soudu.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[8] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Jak Nejvyšší správní soud judikoval již např. v rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS, je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody 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, včetně nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení krajského soudu pro nedostatek důvodů či nesrozumitelnost.

[11] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. soud návrh odmítne, pokud *je podle tohoto zákona nepřipustný*. Podle odst. 5 téhož ustanovení *podal-li návrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému*. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. *žaloba je nepřipustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon*.

[12] Podle § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), *správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy*. Podle § 37 odst. 1 s. ř. *podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*.

[13] Soud předesílá, že kasační stížnost se týká tvrzeného porušení práva na projednání věci před soudem, respektive jiným orgánem dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. např. nález z 20. 6. 2000, sp. zn. IV. ÚS 103/2000), má právo na spravedlivý proces, chráněné čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, v každé demokratické společnosti natolik významné místo, že nepřichází v úvahu ani jeho zužující výklad, ani formální interpretační přístupy. Ústavní soud v této souvislosti setrvale odmítá takový postup správních orgánů a soudů, který v důsledku formalistické aplikace procesních předpisů vede ve výsledku k odeprání práva na projednání věci před soudem či jiným orgánem: *„Od účastníků řízení nelze očekávat, že vždy správně odhadnou legislativní a judikatorní vývoj a podřídí tomu veškerou procesní taktiku. Pro úplnost proto Ústavní soud dodává a připomíná, že případné legislativní nedůslednosti různého druhu, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů nelze vykládat v neprospěch účastníků řízení, ale, ve vztahu ke konkrétní věci, s ohledem na platné konstitutivní hodnoty a principy demokratického právního státu tak, jak jsou vyjádřeny v ústavním pořádku České republiky.“* (nález Ústavního soudu z 29. května 2012, sp. zn. I. ÚS 919/09).

[14] V daném případě Nejvyšší správní soud dává zapravdu stěžovatce v tom, že její podání z 26. 8. 2012 mohlo být vyloženo jako námitky a, jak stěžovatelka upřesnila v rámci doplnění kasační stížnosti, toto podání rovněž bylo zamýšleno jako námitky. Z obsahu tohoto podání vyplývá, že stěžovatelka nesouhlasí s napadeným rozhodnutím a z jakých důvodů s ním nesouhlasí (dle jejího názoru byl nesprávně posouzen její zdravotní stav z hlediska možné invalidity). Proto stěžovatelka podala proti napadenému rozhodnutí opravný prostředek („odvolání“). Z kontextu je zjevné, že stěžovatelka, která od roku 1969 žije v zahraničí, a proto jí nejsou známy mechanismy opravných prostředků v důchodových věcech, které nadto v nedávné době zákonem č. 479/2008 Sb. doznaly značné změny, se domnívala, že o opravném prostředku proti napadenému rozhodnutí má rozhodovat „sociální soud“. Tato neznalost však stěžovatelce nemůže být na újmu. Rozhodující je, že stěžovatelka se správně řídila poučením obsaženým v napadeném rozhodnutí, tj. že má být v případě nesouhlasu v dané lhůtě u žalované, případně u okresní správy sociálního zabezpečení, podán opravný prostředek (byť jej neoznačila výslovně jako

pokračování

námítky). Z hlediska obsahu podání je tedy zřejmé, že mělo být dle skutečného obsahu posouzeno jako námítka dle § 88 zákona č. 582/1991 Sb.

[15] S tím souvisí i skutečnost, že postup žalované ohledně podání stěžovatelky spadá do období, kdy již nabyla účinnosti novela s. ř. s. provedená zákonem č. 303/2011 Sb. (účinná od 1. 1. 2012 Sb.), kterou byl zrušen dosavadní systém alternativního podávání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu u žalovaného správního orgánu a postoupení žaloby soudu (srov. § 72 odst. 1 s. ř. s. před touto novelou). Pokud tedy žalovaná v září 2012 postoupila domnělou žalobu stěžovatelky městskému soudu, jednalo se o postup, který postrádal oporu v právních předpisech.

[16] Postup žalované, která podání stěžovatelky z 26. 8. 2012 přeposlala městskému soudu, však byl nejen v rozporu s obsahem tohoto podání, ale i s procesní úpravou platnou v rozhodnou dobu. Těžko jej lze popsat jinak než jako zneužití procesních postupů, pokud žalovaná, které je zřejmé, že proti napadenému rozhodnutí jsou přípustné pouze námítka a nikoli (ještě) žaloba, podaný opravný prostředek svévolně posoudí jako žalobu a postoupí jej městskému soudu, aby zároveň sama upozornila na nevyčerpání opravných prostředků ve správním řízení a navrhla soudu odmítnutí této žaloby. Žalovaná tak efektivně stěžovatelku zbavila práva na projednání věci v námitkovém řízení a v důsledku toho následně i de facto o možnost dosáhnout meritorního soudního přezkumu rozhodnutí o její žádosti o přiznání invalidního důchodu. Pokud by tento postup žalované měl být soudem akceptován, otevřelo by to možnou cestu k obdobným zneužívajícím praktikám v dalších věcech, kdy by se správní orgány mohly zbavovat ne zcela perfektně formulovaných opravných prostředků podávaných účastníky tak, že by je postupovaly správním soudům, které by neměly jinou možnost, než tato podání odmítat. Lze tedy uzavřít, že postup žalované byl i přímým popřením základní zásady činnosti správních orgánů vyjádřené v § 4 odst. 4 s. ř., že správní orgány mají umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva. K tomu je třeba ještě poznamenat, že právě ve věcech důchodového pojištění, v nichž často vystupují účastníci práva neznalí, mnohdy zdravotně i jinak postižení a nemající prostředky k získání profesionální právní pomoci, je třeba klást velký důraz na vstřícnost správních orgánů, včetně povinnosti vykládat procesní úkony účastníků benevolentně, aby nebyli zbaveni možnosti uplatňovat svá práva.

[17] Poté, co bylo konstatováno, že postup žalované ohledně podání stěžovatelky z 26. 8. 2012 byl nezákonný, zbývá zodpovědět otázku, jak v takovém případě měl postupovat městský soud. Nejvyšší správní soud ve své dřívější judikatuře konstatoval (srov. rozsudek z 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 28/2004-20, č. 655/2005 Sb.), že „[p]ostoupí-li správní orgán [tj. Česká správa sociálního zabezpečení, pozn. 4. senátu] soudu podání, které podle obsahu považuje za žalobu proti svému rozhodnutí, a soud dospěje k závěru, že úmysl podatele není jednoznačně zřejmý, nemůže z tohoto důvodu zastavit řízení podle § 104 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a vrátit věc správnímu orgánu k dalšímu řízení. Pochybnosti o obsahu podání je třeba odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.“ Podle citovaného judikátu, pokud by soud dospěl následně k závěru, že se o žalobu nejedná, bylo by namíste žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K tomuto názoru se následně přihlásily i ostatní senáty sociálně správního kolegia v obdobných věcech (srov. např. rozsudky č. j. 6 Ads 32/2005-17 nebo 4 Ads 74/2004-23 a řadu dalších). Nejvyšší správní soud však má za to, že právní názor vyslovený v citovaných judikátech nelze v nyní

projednávané věci aplikovat. Důvodem je především změna relevantní právní úpravy. Zatímco v době, kdy Nejvyšší správní soud rozhodoval v citovaných věcech, bylo řízení v důchodových věcech vedené žalovanou pouze jednostupňové, nyní se již jedná o řízení dvoustupňové. Další změnou je rovněž již výše uváděná novela s. ř. s., v jejímž důsledku se nyní již nepočítá s podáváním žaloby u správního orgánu a jejím následným postoupením soudu. Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud ve výše citovaných rozsudcích nemusel vypořádat s nyní nastalou situací, kdy opravný prostředek podaný u žalovaného správního orgánu, který byl nesprávně postoupen soudu, je nutno procesním způsobem postoupit zpět žalované tak, aby byla zavázána o tomto opravném prostředku rozhodnout.

[18] Nejvyšší správní soud má za to, že adekvátním řešením je v dané věci aplikace § 46 odst. 5 s. ř. s. Důvodem je to, že právě toto ustanovení bylo zákonodárcem vytvořeno za účelem vypořádání případů, kdy v důsledku chybného postupu žalovaného správního orgánu (typicky nesprávného poučení o nepřipustnosti opravných prostředků) se žalobce domáhá ochrany svých subjektivních veřejných práv přímo u správního soudu, ačkoli dosud nevyčerpal přípustné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. V takovém případě s. ř. s. pro urychlení postupu a zachování lhůt předvídá, že soud podání odmítne a věc zároveň postoupí správnímu orgánu s tím, že lhůty zůstávají zachovány. Zároveň soud takto zavazuje správní orgán o podaném opravném prostředku rozhodnout. Ačkoli v řešené věci nebylo poučení obsažené v napadeném rozhodnutí nesprávné, nesprávný byl další postup žalované, v důsledku něhož se opravný prostředek (jako žaloba neprojednatelný pro nevyčerpání opravných prostředků) dostal ke správnímu soudu. Použití § 46 odst. 5 s. ř. s. na předmětnou věc je tedy zcela v souladu s účelem tohoto ustanovení a nabízí nejadekvátnější řešení vzniklého procesního stavu.

[19] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že v předmětné věci nelze aplikovat § 104 odst. 1 větu druhou o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., jak navrhuje stěžovatelka a jak Nejvyšší správní soud judikoval v usnesení ze dne 18. 12. 2008, č. j. Nad 39/2006-16, publikovaném pod č. 2082/2010 Sb. NSS. Takový postup je totiž namístě, jak se v citovaném judikátu výslovně uvádí, pouze v případech, které nelze řešit postupem dle § 46 odst. 5 s. ř. s., což v řešené věci lze, jak je výše odůvodněno. Aplikace § 102 odst. 1 tedy připadá v úvahu tehdy, pokud soud rozhoduje o návrhu, který spadá do pravomoci správního orgánu, který však byl u soudu podán nikoli v důsledku chybného postupu správního orgánu v souvislosti s podáním opravného prostředku proti jeho rozhodnutí. Tato úvaha však postrádá praktického významu, neboť výsledek je při aplikaci obou zvažovaných ustanovení stejný (odmítnutí návrhu a jeho postoupení příslušnému správnímu orgánu).

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] Lze tedy shrnout, že městský soud rovněž v řešené věci pochybil, pokud nepostoupil podání stěžovatelky žalované. Proto bylo nutné napadené usnesení městského soudu zrušit. Protože podmínky pro postoupení věci žalované byly dány již v řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud nevrací věc městskému soudu k dalšímu řízení, nýbrž sám rozhodl o odmítnutí podání stěžovatelky z 26. 8. 2012 a postoupení věci

pokračování

žalované (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaná je povinna podání stěžovatelky z 26. 8. 2012 posoudit jako námitky proti napadenému rozhodnutí. Stěžovatelce zůstává zachováno právo napadnout soudní žalobou případné rozhodnutí žalované vydané v námitkovém řízení.

[21] Nejvyšší správní soud dále rozhodl o nákladech řízení o žalobě i o kasační stížnosti, a to dle § 60 odst. 3 s. ř. s. (podání bylo odmítnuto) tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[22] V řízení o kasační stížnosti byl stěžovatelce ustanoven zástupce z řad advokátů. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o jeho odměně a náhradě hotových výdajů v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Zástupce stěžovatelky má právo na odměnu za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení, doplnění kasační stížnosti) ve výši 1000 Kč za úkon (§ 9 odst. 2 a § 7 citované vyhlášky), celkem tedy 2000 Kč. Zástupce stěžovatelky má dále právo na náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), celkem 600 Kč. Zástupce stěžovatelky není plátcem DPH. Celková částka 2600 Kč bude zástupci stěžovatelky uhrazena z účtu Nejvyššího správního soudu ve standardní lhůtě dvou měsíců od právní moci rozsudku. Právní zastoupení stěžovatelky hradí stát.

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

V Brně dne 27. září 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu