



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **M. B.**, zast. Mgr. Martinem Sotonou, advokátem se sídlem Bozděchova 1840/7, Praha 5, proti žalovanému: **Rozhodčí orgán Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky**, se sídlem Orlická 2020/4, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2015, č. j. RO/3462+3463/15/Va, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 Ad 25/2015 - 93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) platebními výměry ze dne 26. 8. 2004, č. 4140411711 a č. 2140411710, vyměřila žalobkyni dlužné pojistné ve výši 231 384 Kč za období od 1. 7. 1994 do 8. 7. 2004 a penále ve výši 97 823 Kč. Žalobkyně proti platebním výměrům podala dne 5. 10. 2015 odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl jako opožděné.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Dospěl k závěru, že žalobkyně byla ve správním řízení zastoupena, avšak zástupkyni platební výměry nebyly doručeny, a tudíž nebyly řádně oznámeny. Žalobkyně nicméně platební výměry osobně převzala dne 3. 9. 2004, a tudíž se s nimi materiálně seznámila, a od tohoto dne jí začala běžet lhůta k podání odvolání. Odvolání však nepodala a důsledků takového jednání si byla vědoma, neboť se pokusila splnit povinnosti uložené platebními výměry. K napadení platebních výměrů odvoláním přistoupila teprve v okamžiku, kdy se ocitla

v problémech s plněním těchto povinností, odvolání však bylo žalovaným správně posouzeno jako opožděné.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Z § 25 odst. 3 tehdy účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vyplývalo, že pokud je účastník řízení zastoupen na základě plné moci, doručují se písemnosti pouze tomuto zástupci. Stěžovatelka ve správním řízení zastoupena byla a nešlo o situaci, kdy by měla osobně něco vykonat, avšak její zástupkyni platební výměry nebyly doručeny. Městský soud na projednávanou věc aplikoval judikaturu týkající se faktického seznámení se s rozhodnutím, avšak toto faktické seznámení mělo být posuzováno ve vztahu k zástupkyni stěžovatelky, která byla adresátem rozhodnutí, nikoliv ke stěžovateli samotné. Smyslem zastoupení je totiž přenesení procesní odpovědnosti na zástupce, včetně odpovědnosti za přebírání písemností a reagování na ně. Protože zástupkyni stěžovatelky platební výměry doručeny nebyly, uběhla promlčecí doba pro předepsání dlužného pojistného a penále, čímž se městský soud nezabýval s ohledem na svůj nesprávný závěr o opožděnosti podaného odvolání. Vzhledem k tomu, že již odvolací řízení bylo stíženo zásadními vadami, městský soud měl žalobě zcela vyhovět a všechna správní rozhodnutí zrušit.

[5] Žalovaný uvedl, že neshledává nutným vyjádřit se ke kasační stížnosti.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] NSS vychází ze závěru městského soudu, že stěžovatelka byla v řízení před správním orgánem I. stupně zastoupena. Podle § 25 odst. 3 tehdejšího správního řádu platilo, že *[m]á-li účastník řízení zástupce s plnou mocí pro celé řízení, doručuje se písemnost pouze tomuto zástupci*. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto mělo být doručováno zástupkyni stěžovatelky, což se nestalo. Městský soud na základě judikatury, podle které lze formální vady doručování zhojit, pokud se adresát s obsahem doručované písemnosti fakticky seznámil (zejména rozsudek rozšířeného senátu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, č. 1838/2009 Sb. NSS, dále například rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 26/2016 - 45, či ze dne 6. 6. 2019, č. j. 7 As 68/2019 - 33), dospěl k závěru, že v projednávaném případě k materiálnímu doručení došlo jejich osobním převzetím stěžovatelkou.

pokračování

[9] Stěžovatelka oproti tomu v kasační stížnosti odkázala na judikaturu, podle níž je smyslem zastoupení „*přenesení procesní odpovědnosti za určitou záležitost na zástupce a tím se i zbavení odpovědnosti za přebírání či jakékoliv reagování na písemnosti, které měly být adresovány zástupci.*“ (rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2017, č. j. 1 Afs 362/2016 - 36, obdobně rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 60/2016 - 26). Adresátem platebních výměrů proto měla být v projednávaném případě její zástupkyně, nikoliv ona samotná, a tudíž k jejich materiálnímu doručení mohlo dojít pouze tím, že by se s nimi fakticky seznámila její zástupkyně, a nikoliv sama stěžovatelka.

[10] Stěžovatelka má pravdu v tom, že nedoručení platebních výměrů její zástupkyni je vadou řízení, kterou nelze považovat za zhojenou jen proto, že se s výměry fakticky seznámila sama stěžovatelka. Je-li totiž rozhodnutí správního orgánu I. stupně doručeno přímo účastníku řízení namísto jeho zástupci, jedná se podle judikatury o vadu řízení. Tato vada však zároveň nemusí mít bez dalšího vliv na zákonnost rozhodnutí. Při zvažování vlivu vady na zákonnost rozhodnutí je totiž nutné brát v úvahu míru, v jaké byl účastník řízení v důsledku takového pochybení zkrácen na svých procesních právech, zejména na právu brojit proti tomuto rozhodnutí (rozsudek ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 125/2001 - 39, č. 509/2005 Sb. NSS, a ze dne 16. 3. 2004, č. j. 7 A 163/2002 - 53, č. 629/2005 Sb. NSS). Vada proto bude zpravidla zhojena, podá-li účastník řízení odvolání včas (rozsudek ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51, č. 23/2003 Sb. NSS); k jejímu zhojení naopak zpravidla nedojde, má-li za následek ztížení či zmaření možnosti obrany proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (rozsudek č. j. 7 A 125/2001 - 39). V projednávaném případě bylo tudíž namíste zhodnotit, nakolik doručení platebních výměrů stěžovatelce namísto její zástupkyni zasáhlo do stěžovatelčiných práv.

[11] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka dne 3. 9. 2004 osobně převzala platební výměry na dlužné pojistné a penále. Ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy převzala platební výměry, se proti nim neodvolala. Zároveň s osobním převzetím platebních výměrů však stěžovatelka doručila správnímu orgánu I. stupně žádost o povolení splátkového kalendáře a o prominutí penále, které posléze nebylo vyhověno. Dne 30. 9. 2004 uhradila část dlužné částky ve výši 10 000 Kč, dne 21. 9. 2005 uhradila část dlužné částky ve výši 73 795 Kč a mezi 6. 8. 2014 a 8. 4. 2015 uhradila část dlužné částky ve výši 44 615 Kč. Teprve 5. 10. 2015 podala odvolání proti platebním výměrům, ve kterých namítla jejich nesprávné doručení a promlčení dluhu na pojistném.

[12] NSS s ohledem na okolnosti nyní projednávaného případu dospěl k závěru, že pochybení při doručování platebních výměrů nepředstavovalo natolik závažné zkrácení stěžovatelčiných práv, které by mělo vést ke zrušení rozhodnutí žalovaného. K tomu ho vedly následující úvahy. Stěžovatelka proti platebním výměrům ve smyslu citované judikatury nepodala odvolání, a proto tímto způsobem ke zhojení procesního pochybení nedošlo. Z následného jednání stěžovatelky je nicméně zřejmé, že si byla plně vědoma obsahu a důsledků těchto rozhodnutí, neboť povinnost uloženou těmito rozhodnutími začala dobrovolně plnit – nejdříve neúspěšně požádala o povolení splátkového kalendáře a o prominutí penále, následně dlužnou částku postupně splácela, a to od roku 2004 až do roku 2015. V tomto ohledu lze odkázat rozsudek rozšířeného senátu č. j. 2 As 25/2007 -

118, podle kterého není „na místě favorizovat účastníka, který – ač prokazatelně a v dostatečném rozsahu věděl, že se mu stala újma na právech vydáním rozhodnutí v řízení, v němž byl opomenut – proti tomu včas nezasáhl [...] prostě proto, že se zásahem do svých vlastních práv původně souhlasil (má tu místo zásada klasické římské jurisprudence *volenti non fit iniuria*, neboli ‚svolnému se neděje bezpráví‘)“. NSS má za to, že jakkoliv bylo v řízení před správním orgánem I. stupně chybně doručováno, s ohledem na následné jednání stěžovatelky je zřejmé, že tato rozhodnutí se všemi důsledky akceptovala a neměla proti nim výhrad. Situace v projednávaném případě je tak s ohledem na skutkové okolnosti a s přihlédnutím k zásadě *volenti non fit iniuria* do určité míry obdobná situaci nastíněné ve výše citované judikatuře, kdy je vada doručování zhojena tím, že odvolání je podáno včas.

[13] Námitce neúčinného doručení zároveň nelze vyhovět, pokud je zjevně účelová (rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2006, č. j. 7 As 38/2005 - 130). Právní řád je totiž ve značné míře založen na předpokladu racionálního uvažování a jednání účastníků právních vztahů. Posláním soudní moci proto není ochrana účelových praktik (rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2008, č. j. 1 Afs 89/2007 - 35) a při posuzování řádnosti doručení nelze postupovat striktně formalisticky, neboť „právní výklad prováděný k tomu specializovanými orgány nemá vést k praktickým důsledkům, jež se zásadně odlišují od běžného vnímání tohoto institutu ve společnosti. Jakkoliv totiž je institut doručování v právním řádu značně významný, operuje i s některými abstraktními termíny (např. tzv. fikce doručení) a má celou řadu konkrétních právních dopadů, nelze zároveň přehlížet fakt, že svojí podstatou se jedná o komunikační prostředek, kdy doručení slouží k seznámení účastníků konkrétního řízení s určitými úkony, provedenými (v daném případě) vrchnostenským orgánem. Jestliže tedy na straně jedné je nutno trvat na tom, aby bylo řádně doručováno, neboť v opačném případě účastníci řízení mohou být výrazně dotčeni na svých právech (včetně přístupu k soudu), na straně druhé nelze přijmout formalistický přístup těchto účastníků, dosahující svojí intenzitou až procesních obstrukcí, jehož důsledkem je faktické znemožňování efektivní činnosti orgánů ochrany práva.“ (rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2005, č. j. 2 Afs 202/2004 - 43, č. 1115/2007 Sb. NSS).

[14] Stěžovatelka odvolání s námitkou nesprávného doručení podala více než deset let poté, co platební výměry osobně převzala, přičemž během této doby povinnost uloženou rozhodnutími dobrovolně plnila. Tyto skutečnosti nasvědčují tomu, že námitku nesprávného doručení uplatnila účelově nikoliv proto, že by s odstupem let pocítila zkrácení na svých procesních právech v důsledku nesprávného doručení, ale proto, aby se, s ohledem na namítanou prekluzi dlužného pojistného, definitivně vyvázala z povinnosti je hradit. NSS si je plně vědom toho, že povinnost hradit dlužné pojistné představuje pro stěžovatelku značnou finanční zátěž a že se nachází v nelehké životní situaci. Nicméně účelové jednání, které se formálně jeví po právu jakožto snaha o nápravu porušení procesních práv (stěžovatelce bylo vskutku chybně doručeno), avšak ve skutečnosti sleduje zcela jiný, mimoprocesní cíl, vykazuje znaky zneužití práva, a jako takovému mu soudy nemohou poskytnout ochranu (viz rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, č. 869/2006 Sb., a usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, č. 2099/2010 Sb.). NSS zdůrazňuje, že tento závěr je založen na specifických okolnostech nyní projednávaného případu, nijak nesnižuje závažnost procesních pochybení v podobě

pokračování

nesprávného doručování a neznamená, že takové vady v postupu správních orgánů budou v jiných případech benevolentně přehlíženy.

[15] Závěr městského soudu, že odvolání proti platebním výměrům bylo podáno opožděně, tudíž ob stojí, byť z jiných důvodů, než na jakých jej městský soud postavil. Nebylo proto namístě přistoupit ke zrušení napadeného rozsudku, neboť „[r]ozsudek, jímž krajský soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, nemusí být Nejvyšším správním soudem ke kasační stížnosti žalobce zrušen, byť je založen zcela nebo zčásti na nesprávných důvodech, pokud je tento rozsudek přezkoumatelný, řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, a současně může Nejvyšší správní soud postavit na jisto, že výrok rozsudku krajského soudu je v souladu se zákonem, aniž by přitom překročil rámec věci, jak byla definována nejen řízením o kasační stížnosti, ale i předcházejícím řízením žalobním a řízením před správními orgány.“ (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66). Ob stojí-li výrok napadeného rozhodnutí, bylo by pouhým formalismem rozporným se zásadou ekonomie řízení zrušit napadené rozhodnutí, aniž by se na věcném výsledku sporu cokoliv změnilo.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu