

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **P. R.**, zastoupený Mgr. Kateřinou Švajcrovou, advokátkou se sídlem Holečkova 332/5, Praha 5, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2022, č. j. 2 Ad 11/2021 – 89,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností žalobce napadá usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) ze dne 11. 4. 2022, č. j. 2 Ad 11/2021 – 89, jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2021, č. j. X. Tímto rozhodnutím rozhodla žalovaná jako správní orgán prvního stupně v rámci tzv. autoremedury podle § 87 správního řádu tak, že změnila své předchozí rozhodnutí ze dne 15. 2. 2021, č. j. X, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o změnu výše invalidního důchodu z důvodu zhoršení zdravotního stavu. Změna rozhodnutí spočívala v tom, že žalovaná podle § 56 odst. 1 písm. e) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění rozhodném pro projednávanou věc, ve spojení s § 41 odst. 3 téhož zákona, zvýšila od 12. 6. 2020 výši invalidního důchodu žalobce pro invaliditu prvního stupně na invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně.

[2] Městský soud poukázal na to, že napadené správní rozhodnutí bylo vydáno žalovanou ve věcech důchodového pojištění, a to jako rozhodnutí prvoinstanční. Podle § 3 odst. 3 písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „*zákon č. 582/1991 Sb.*“), ve spojení s § 88 odst. 1 téhož zákona, je možné podat proti takovému rozhodnutí jako řádný opravný prostředek námitky. V tomto směru také obsahuje napadené rozhodnutí náležité poučení. Městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2021, č. j. 4 Ads 197/2021 – 44, uzavřel, že ačkoli bylo napadené správní rozhodnutí vydané v rámci autoremedury, tj. po podání námitek

proti předchozímu rozhodnutí žalované, nadále šlo o prvostupňové rozhodnutí, proti kterému mohl žalobce podat námitky jako řádný opravný prostředek. To ovšem žalobce před podáním žaloby neučinil. Městský soud proto žalobu odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

[3] Proti usnesení městského soudu podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Výslovně se v ní nevyjadřuje k otázce přijatelnosti kasační stížnosti.

[4] Stěžovatel upozorňuje na to, že podle § 88 odst. 6 zákona č. 582/1991 Sb. *námitky nelze podat proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení o námitkách nebo o odvolání*. Má za to, že v daném případě po něm městský soud požaduje „nelogický, obstruující a nehospodárny“ postup. Poté, co stěžovatel podal námitky, kterým bylo částečně vyhověno (došlo ke změně výše invalidního důchodu pro invaliditu prvního stupně na invalidní důchod pro invaliditu druhého stupně), měl podle názoru městského soudu opětovně podat námitky se stejnou argumentací v očekávání, že žalovaná „na druhý pokus“ dospěje k jím požadovanému závěru o třetím stupni invalidity stěžovatele. Stěžovatel však pro takový postup nevidí důvody, protože legitimně nečekal, že by žalovaná rozhodla o totožných námitkách dvakrát jinak. Podle stěžovatele proto bylo podání správní žaloby proti nezákonnému rozhodnutí žalované jediným správním procesním postupem. Stěžovatel všechny řádné opravné prostředky vyčerpal, přičemž v napadeném správním rozhodnutí bylo vadné poučení, ze kterého nemohl vycházet. Městský soud dospěl k nesprávnému právnímu posouzení § 88 zákona č. 582/1991 Sb. a žalobu nezákonně odmítl.

[5] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným usnesením. Stejně jako městský soud cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 197/2021 – 44, z něhož je podle žalované zřejmé, že stěžovatel mohl podat proti napadenému správnímu rozhodnutí, vydanému v rámci autoremedury, řádný opravný prostředek – námitky. Před podáním žaloby ale stěžovatel tento opravný prostředek nevyužil.

[6] Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud posoudit námitky uplatněné v kasační stížnosti, musel posoudit otázku její **přijatelnosti**. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že *jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost*.

[7] Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), je přesahem vlastních zájmů stěžovatele jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad práva a sjednocování rozhodovací činnosti krajských

pokračování

soudů. Přijatelnost kasační stížnosti by rovněž dle výše citovaného usnesení č. j. 1 Azs 13/2006 – 39 zakládalo zásadní pochybení krajského (zde městského) soudu při výkladu hmotného či procesního práva, pokud by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[8] Jak je uvedeno výše, stěžovatel se výslovně k přijatelnosti kasační stížnosti nevyjádřil. Přijatelnost nicméně posuzuje Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti. Žádnou právní otázku, ať již z oblasti práva hmotného či procesního, k níž by byl nucen se vyjádřit za účelem sjednocování judikatury, ovšem Nejvyšší správní soud v projednávané věci nenalezl. Jádrem sporu je, zda stěžovatel před podáním žaloby vyčerpal, respektive byl povinen vyčerpat řádné opravné prostředky proti rozhodnutí žalované, kterým v rámci tzv. autoremedury změnila svoje předchozí rozhodnutí (zde ve věci invalidního důchodu). Touto otázkou se však již zdejší soud ve své judikatuře zabýval.

[9] Městský soud správně odkázal na již výše opakovaně citovaný rozsudek č. j. 4 Ads 197/2021 – 44, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[i]nstitut tzv. autoremedury (...) spočívá v tom, že po podaném 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).** (...) **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.**“ (zvýraznění přidáno – pozn. NSS). Dále Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 272/2019 – 31, v němž rovněž uvedl, že „[v] této souvislosti Nejvyšší správní soud – aniž by se blíže zabýval splněním podmínek podle § 87 správního řádu – konstatuje, že pokud stěžovatel nesouhlasil s rozhodnutím vydaným v rámci autoremedury, mohl a měl toto rozhodnutí napadnout odvoláním.“

[10] Ostatně fakt, že dojde-li k uplatnění autoremedury, nové rozhodnutí se (nadále) považuje za rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, vyplývá i přímo ze zákona, protože ten proti takovému rozhodnutí výslovně připouští možnost podání odvolání (srov. § 87, větu druhou správního řádu), tj. řádného opravného prostředku. Jak plyne z výše citované judikatury, platí tento závěr i v oblasti sociálního zabezpečení, v níž jsou řádným opravným prostředkem zpravidla námitky podle § 88 zákona č. 582/1991 Sb. Pokud tedy stěžovatel s rozhodnutím žalované ani po změně jejího původního rozhodnutí provedené v souladu s § 87 správního řádu nadále nesouhlasil, měl proti tomuto rozhodnutí nejprve podat námitky, nikoli rovnou žalobu k městskému soudu. Městský soud tedy věc posoudil správně a v souladu s předcházející judikaturou kasačního soudu.

[11] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. pro **nepřijatelnost** odmítl.

[12] Přes výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se i metodicky k postupu žalované v uvedené věci. Jak bylo již uvedeno výše, § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. použití institutu autoremedury v řízení o dávkách důchodového pojištění výslovně nevylučuje, a z hlediska zákona tak není žalované co vytknout. Přesto považuje soud postup podle § 87 správního řádu v těchto případech za nevhodný. Autoremedura je koncipována především pro řízení o odvolání, tedy pro takový typ řízení, kde má opravný prostředek **devolutivní** účinek. Správní orgán prvního stupně tak má v rámci úkonů, jež mu správní řád ukládá učinit před postoupením věci odvolacímu správnímu orgánu, možnost napravit své eventuální pochybení, případně zareagovat na změnu skutkových okolností či změnu právních předpisů, pokud tím dojde k plnému vyhovění odvolání (podrobněji viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 197/2021 – 44). Námitkové řízení má však jinou povahu. Podané námitky devolutivní účinek nemají a rozhoduje o nich totožný správní orgán, aniž by bylo možné z vnějšího pohledu odlišit, co jsou ještě přípravné úkony po podání námitek ve smyslu § 86 až § 88 správního řádu, v návaznosti na § 88 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., a co již úkony v rámci námitkového řízení. To se zjevně projevilo i v projednávané věci, v níž autoremedura byla žalovanou provedena na základě posudku lékaře ČSSZ pro Prahu a Střední Čechy ze dne 27. 4. 2021, tedy typicky na základě důkazu, který by měl být prováděn až oddělením žalované příslušným k řízení o námitkách.

[13] Za této situace lze do jisté míry pochopit (mylnou) domněnku stěžovatele, že byl zřejmě nesprávně poučen a že je tzv. autoremedurní rozhodnutí fakticky rozhodnutím o námitkách ve smyslu § 88 zákona č. 582/1991 Sb. V pochybnostech se však stěžovatel měl řídit poučením a námitky podat. Nejvyšší správní soud tak má za to, že postup žalované sice byl v souladu s literou zákona, ale není možné ho považovat za zcela racionální pro případ, že by žalovaná musela rozhodovat o námitkách proti rozhodnutí vydanému v rámci autoremedury, přičemž jediný důkaz, který má k dispozici – posudek příslušného lékaře posudkové služby ČSSZ – byl již podkladem pro toto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto apeluje na žalovanou, aby se pro příště podobného postupu, jenž není zcela vhodný a může též působit poněkud zavádějícím dojmem pro účastníky, spíše vyvarovala, a aby i v případě, ve kterém se chystá vyhovět uplatněným námitkám, rozhodovala ve věci standardně rozhodnutím o námitkách.

[14] Rozhodnutí o nákladech řízení vychází z principu úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1, větou první s. ř. s. (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 – 33, část III. 4.; č. 4170/2021 Sb. NSS). Stěžovatel (na základě zjednodušeného posouzení věci) v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované není možné náhradu nákladů řízení přiznat s ohledem na § 60 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Proto soud nepřiznal náhradu nákladů tohoto řízení žádnému z účastníků.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 27. září 2023

pokračování

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu