



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **M. M.**, zast. advokátem JUDr. Michalem Krýslem, náměstí Republiky 204/30, Plzeň, proti žalované: **Česká průmyslová zdravotní pojišťovna**, Jeremenkova 161/11, Ostrava, o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 9. 2023, čj. 22 A 83/2022-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Michalu Krýslovi, advokátovi, **se p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **13 600 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Žalobce se u krajského soudu domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, který má spočívat v nesprávném doručování písemností (výkazů nedoplatků) žalobci. Žalovaná doručovala do datové schránky fyzické osoby, ačkoli měla zasílat do datové schránky podnikající osoby, případně byla písemnost osobně doručena otci žalobce.

[2] Žalobce uvedl, že žalovaná zahájila v roce 2015 a 2020 údajnou kontrolu plnění povinnosti žalobce odvádět pojistné stanovené zákonem č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění. Žalovaná následně předspsala dlužné pojistné formou výkazu nedoplatků ze dne 11. 9. 2015 a ze dne 15. 9. 2020.

[3] Žalovaná doručovala výkazy nedoplatků buď prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb (výkaz nedoplatků z roku 2015), nebo datovou schránkou (výkaz nedoplatků z roku 2020). Po daném doručení výkazů nedoplatků žalovaná následně podala exekuční návrhy a své pohledávky vymáhala po žalobci prostřednictvím soudních exekutorů.

[4] Žalobce namítal, že žádný z uvedených výkazů nedoplatků mu nebyl řádně doručen. Z tohoto důvodu jsou vedené exekuce nezákonné. V prvním případě byl výkaz doručen jeho otci a v ostatních případech žalovaný doručoval do nesprávné datové schránky, protože se jednalo o datovou schránku žalobce jako fyzické osoby – občana, nikoli podnikatele, do níž mu mělo být správně doručeno. Proti vedeným exekucím se žalobce úspěšně soudně bránil. Obě exekuce byly zastaveny.

[5] Dne 15. 12. 2022 vydala žalovaná rozhodnutí, kterým zrušila výkaz nedoplatků z roku 2020, a dne 5. 1. 2023 pak rozhodnutí, kterým zrušila výkaz nedoplatků z roku 2015, neboť výkazy nebyly žalobci řádně doručeny.

[6] Žalobce zprvu svou žalobou brojil proti trvajícím zásahům spočívajícím v nesprávném doručování. Poté, co byly výkazy zrušeny, domáhal se žalobce již pouze deklarace, že zásah žalované spočívající v nesprávném doručování byl nezákonný.

[7] Žalobce uvedl, že byl přímo zkrácen na svých právech, neboť v důsledku nesprávného doručování se nemohl seznámit s obsahem zasílaných dokumentů a nemohl se nijak vyjádřit, tím spíše bránit. Zásah byl přitom namířen přímo proti němu, neboť špatné a nezákonné doručování směřovalo vůči žalobci a v důsledku údajného doručení byly následně nařízeny exekuce, žalobci byl zadržován jeho majetek a byla zcela znemožněna jeho výdělečná činnost.

[8] Žalobce označil i další jednání žalované, která podle něj byla nezákonným zásahem:

- Žalovaná neprošetřila v případě výkazu nedoplatků z roku 2015 žalobcem tvrzené skutečnosti v odvoláních o tom, že tento výkaz byl doručen otci žalobce namísto žalobci.
- Žalovaná vymáhala nevykonatelné, a tedy i právně nevymahatelné povinnosti formou exekučních návrhů.
- Žalovaná neumožnila při osobní návštěvě žalobce nahlížení do spisu bez upozornění či rozhodnutí.
- Žalovaná nepřístupnila celý obsah spisové dokumentace o správních řízeních vedených proti žalobci.
- Žalovaná špatným vedením spisové dokumentace podstatně ztížila případný soudní přezkum jejího jednání, a tím žalobce omezila v možnosti se plně hájit u soudu.

[9] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Dospěl k závěru, že nesprávné doručování písemností v projednávané věci nemůže být nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. Ohledně dalších tvrzených zásahů krajský soud uvedl, že žalobce nepopsal, čím konkrétně byl zkrácen na svých právech.

pokračování

Ohledně nahlížení do spisu krajský soud konstatoval, že žalobci nebylo opakovaně znemožněno nahlížet do spisu a ani jinak nebyla porušena žalobcova práva.

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

[10] Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Namítl, že nezákonnost postupu žalované spatřuje zejména v tom, že mu nesprávně doručovala písemnosti. Krajský soud nevzal v úvahu rozhodnutí, jimiž byly zrušeny výkazy nedoplatků, a kterými žalovaná uznala své pochybení v minulosti a zaslala je již do správné datové schránky. Stěžovatel se vyjádřil k nedostatkům evidence u žalované. Stěžovatel rovněž namítl, že krajský soud použil nesprávně judikaturu. Daná judikatura totiž potvrzuje, že nesprávné doručování může být nezákonný zásah. Není přitom podstatné, že se stěžovatel domohl zastavení exekučních řízení. Stěžovatel odmítá, že tvrzený zásah by nemohl být z povahy věci zásahem. Nadto v situaci, v níž krajský soud neprovedl dokazování. Nesprávným doručováním vznikla stěžovateli újma. O nezákonný zásah se podle krajského soudu bude jednat např. jen tehdy, pokud daňovému subjektu bude znemožněno nahlížet do podstatné části spisu. Krajský soud však nevzal v úvahu, že obě rozhodnutí o nedoplatcích byla zrušena. Stěžovatel se také domnívá, že soud nemůže posuzovat, která část spisu je pro stěžovatele podstatná a která nikoli. Odepření nahlížet do spisu může být nezákonným zásahem (viz rozsudek NSS ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138). Krajský soud rovněž neporovnal písemnosti, které byly stěžovateli jako kompletní zaslány žalovanou, a ty, které žalovaná předložila krajskému soudu. Stěžovatel rovněž namítl, že žalovaná předložila nekompletní správní spis (např. chybí doručenka otcí stěžovatele, komunikace žalované se soudními exekutory apod.).

[11] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu.

Vyjádření žalovaného

[12] Žalovaná popsala, že způsob evidence pojištěnců je dán zákonem a vede ho VZP. Dále popsala, proč v projednávané věci doručovala do datové schránky fyzické osoby a proč se domnívá, že byl tento postup správný. Pokud se NSS k této argumentaci nevyjádří, uvedla, že daný postup nepovažuje za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

Replika

[13] Stěžovatel upozornil na to, že o nesprávném postupu při doručování už pravomocně rozhodl soud. Vyjádření žalované se vůbec netýká doručení výkazu nedoplatků otcí stěžovatele. Podle stěžovatele se žalovaná nevyjádřila ani ke svým dalším procesním a faktickým pochybením. Dále se stěžovatel vyjádřil ke způsobu vedení evidence žalovanou.

3. Právní hodnocení

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] NSS poznamenává, že kasační stížnost míří do otázky doručování a odepření nahlížení do spisu. V tom stěžovatel spatřuje nezákonný zásah.

[16] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[17] Aby mohl soud poskytnout žalobci ochranu před nezákonným zásahem, musí tak být žalobce (1) přímo (2) zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu v širším smyslu, který (3) je nezákonný, (4) není rozhodnutím a (5) byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[18] Rozšířený senát se v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, vyjádřil mimo jiné k aktivní legitimaci k podání zásahové žaloby. Je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla všechna žalobní tvrzení pravdivá, musí soud podle rozšířeného senátu takovou žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože tu chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu. Soud u toho má přihlížet též k závěrům ustálené judikatury: ta dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nejsou a nemohou být nezákonným zásahem (rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115; k těmto závěrům se přihlásil rozšířený senát také v pozdějším rozsudku ze dne 20. 12. 2022, čj. 10 As 25/2020-61, bod 47). Učebnicovou ukázkou je žaloba napadající jednání určité fyzické osoby, která sice obecně vzato pracuje v nějakém úřadu, avšak jejíž jednání v konkrétním případě zjevně a nepochybně není přičitatelné veřejné správě. Evidentním příkladem může být také žaloba označující za nezákonný zásah to, že „příliš často prší“. Nebo jednoduše žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, osvědčení nebo opatření obecné povahy. Dalším příkladem jsou např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení (viz rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95, usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, či rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2018, čj. 9 Afs 85/2016-51, a ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138).

[19] Procesní úkony, které zpravidla technicky zajišťují průběh řízení a směřují k vydání rozhodnutí, obecně nepředstavují zásah do práv účastníka řízení. Jejich zákonnost může mít však případně význam při posuzování zákonnosti vydaného rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55). Jednotlivé postupy orgánů veřejné moci nelze průběžně napadat sérií zásahových žalob. To by bylo v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.), jakož i s principem dělby moci. Správní soudy nejsou supervizory správních orgánů (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, čj. 10 Afs 304/2019-39, č. 3974/2020 Sb. NSS).

pokračování

[20] Doručování písemností představuje jeden z procesních úkonů, který technicky zajišťuje průběh řízení. Za určitých okolností však nesprávný postup správních orgánů při doručování písemností může být také nezákonným zásahem. Jakkoli půjde o situace spíše v reálném životě ojedinělé, může nesprávné doručování pro toho, komu bylo doručováno, představovat nadměrnou administrativní zátěž, kterou není povinen snášet (rozsudek NSS ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138). V projednávané věci je zjevné a nepochybné, že se o takový výjimečný případ, kdy by nesprávné doručování představovalo nezákonný zásah, nejedná. O tom svědčí i to, že exekuce vedené na stěžovatele byly zastaveny a poté byly zrušeny také výkazy nedoplatků. Tím se stěžovateli dostalo ochrany jeho práv. Není pravda, že by krajský soud nevzal v úvahu, že výkazy nedoplatků byly zrušeny. Tato skutečnost byla podstatná právě pro závěr, že nesprávné doručení písemností v projednávané věci nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem. S posouzením provedeným krajským soudem proto NSS souhlasí.

[21] U odepření nahlížení do spisu také obecně platí, že se jedná o faktický úkon správního orgánu, který technicky zajišťuje průběh řízení. Proto se proti němu není možné bránit samostatně zásahovou žalobou. Za určitých okolností však lze uvažovat o nezákonném zásahu, který se nemusí projevit pouze jako vada řízení, jež by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Odepření nahlédnutí do spisu může (byť spíše výjimečně) představovat také samostatnou újmu na právech s reálnými dopady, a tedy případně – nebude-li odepření opřeno o zákonné důvody – být nezákonným zásahem. Jedná se např. o dlouhotrvající nebo opakované znemožnění nahlížení do podstatné části správního spisu, čímž správní orgán zasahuje do práva jednotlivce na efektivní procesní obranu a v důsledku do práva na spravedlivý proces. K tomu viz např. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2018, čj. 9 Afs 85/2016-51, a ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138, ze dne 28. 8. 2019, čj. 1 Ads 392/2018-22, či ze dne 23. 3. 2021, čj. 8 Azs 110/2020-54.

[22] NSS dospěl k závěru, že v projednávané věci se nejednalo o výjimečný případ, v němž by odepření nahlížení do spisu představovalo nezákonný zásah. Stěžovatel uvedl, že žalovaná mu neumožnila při jeho osobní návštěvě nahlížení do spisu na základě jeho včasné žádosti. Tuto žádost žalovaná včas s odůvodněním nezamítla. Rovněž podle názoru NSS je zjevné a nepochybné, že toto jednání nedosahuje intenzity, pro kterou by toto jednání bylo nutné považovat za nezákonný zásah. Stěžovatel ani netvrdil, že by mu bylo opakovaně znemožněno nahlížení do spisu a nebyla mu poskytnuta k nahlédnutí jeho podstatná část. NSS proto souhlasí s krajským soudem, že je zjevné a nepochybné, že v této věci odepření nahlížení do spisu nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., a proto krajský soud správně odmítl žalobu pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (na usnesení krajského soudu též NSS v podrobnostech odkazuje).

[23] NSS konstatuje, že způsob vedení evidence žalovanou není pro projednávanou věc podstatný, a proto se k němu NSS nevyjadřoval.

4. Závěr a náklady řízení

[24] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[25] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalované nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec její běžné činnosti.

[26] Zástupcem stěžovatele byl usnesením krajského soudu ze dne 16. 3. 2023 ustanoven JUDr. Michal Krýsl, advokát, jehož odměnu a hotové výdaje podle § 35 odst. 10 s. ř. s. hradí stát. Zástupci NSS přiznal odměnu za čtyři úkony právní služby (podání kasační stížnosti, repliky a dvě porady s klientem, které přesahovaly jednu hodinu) a dále paušální náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. c) a d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 13 600 Kč.

[27] NSS uvádí, že neuznal jako úkon právní služby prostudování spisu ustanoveným zástupcem. Již v řízení před krajským soudem ustanovený zástupce dostal odměnu za převzetí a přípravu zastoupení a prostudování spisu. Do převzetí a přípravy zastoupení lze jistě řadit též seznámení s věcí včetně prostudování spisu. Daný spis mohl ustanovený zástupce dostatečně prostudovat již v řízení před krajským soudem.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 28. března 2024

Ondřej Mrákota .
předseda senátu