

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **Ing. O. F. – S.,** zast. Mgr. Romanem Seidlerem, advokátem, se sídlem Malická 11, Plzeň, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2011, č. j. 16 Ad 81/2011 - 15,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2011, č. j. 16 Ad 81/2011 - 15, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalované ze dne 1. 7. 2011, č. j. X, byla žalobkyni podle § 118a odst. 2 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“), uložena povinnost vrátit žalované přeplatek na starobním důchodu za dobu od 23. 8. 1999 do 14. 10. 1999 a od 17. 2. 2000 do 16. 6. 2000 v částce 38 078 Kč, a to do tří dnů od právní moci rozhodnutí.

Rozhodnutím žalované ze dne 16. 8. 2011, č. j. X, byly zamítnuty námitky žalobkyně a potvrzeno výše citované rozhodnutí žalované ze dne 1. 7. 2011, č. j. X.

Dne 18. 10. 2011 byla žalované doručena žaloba žalobkyně, v níž bylo jako napadené rozhodnutí označeno rozhodnutí ze dne 1. 7. 2011, č. j. X. K žalobě byly přiloženy také kopie obou rozhodnutí žalované. Dne 11. 11. 2011 byla tato žaloba spolu se všemi přílohami doručena Krajskému soudu v Plzni.

Usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2011, č. j. 16 Ad 81/2011 - 15, byla žaloba žalobkyně proti tomuto rozhodnutí odmítnuta. Soud v odůvodnění tohoto usnesení uvedl, že s účinností od 1. 1. 2010 lze proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení jako řádný opravný prostředek podat písemné námitky do 30 dnů ode dne jeho oznámení účastníku řízení. Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 1. 7. 2011 obsahovalo řádné poučení o možnosti podání písemných námitek. Tyto námitky žalobkyně uplatnila a byly zamítnuty rozhodnutím žalované ze dne 16. 8. 2011, přičemž toto rozhodnutí obsahovalo i informaci o možnosti soudního přezkumu. Poté však žalobkyně podala žalobu, v níž nesprávně napadla rozhodnutí vydané žalovanou v prvním stupni, tj. rozhodnutí ze dne 1. 7. 2011, proti němuž podala námitky, a nikoliv rozhodnutí o námitkách ze dne 16. 8. 2011, proti němuž nelze podat další námitky ani odvolání, avšak proti němuž lze podat žalobu do dvou měsíců od doručení rozhodnutí. Z těchto důvodů soud žalobu odmítl, jelikož byla podaná proti rozhodnutí, proti němuž lze podat námitky, přičemž žaloba je v souladu s § 68 písm. a) soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). nepřípustná, pokud nebyly vyčerpány řádné opravné prostředky ve správním řízení.

Soud dále uvedl, že mu byla žaloba doručena dne 11. 11. 2011, přičemž poslední den lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách ze dne 16. 8. 2011 připadl na den 25. 10. 2011, neboť žalobkyně rozhodnutí ze dne 16. 8. 2011 převzala podle dodejky dne 25. 8. 2011. Soud proto nemohl žalobkyni na její pochybení upozornit a vyzvat ji, aby případně doplnila a upřesnila podanou žalobu. Soud dále poukázal na to, že v souladu s § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. může ministr práce a sociálních věcí odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, a může pověřit správy sociálního zabezpečení, aby odstraňovaly tvrdosti v jednotlivých případech.

Ve včasné a ustanoveným zástupcem řádně doplněné kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) namítla, že v podané žalobě nedopatřením v místě data vydání napadeného rozhodnutí uvedla den 1. 7. 2011. Toto nedopatření bylo přitom způsobeno chybou v psaní, neboť žaloba směřovala proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 8. 2011. Tuto chybu v psaní je rovněž možné vysledovat s ohledem na zachování lhůty pro podání žaloby i s ohledem na obsah žaloby. Stěžovatelka podala dne 18. 10. 2011 žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 8. 2011, tedy při zachování dvouměsíční lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s., jelikož napadené rozhodnutí žalované ze dne 16. 8. 2011 jí bylo doručeno dne 25. 8. 2011. Ze skutečností, které vylíčila v žalobě ze dne 18. 10. 2011, i s ohledem na zachování zákonných lhůt pro podání žaloby, je zřejmé, že žaloba směřovala proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 8. 2011, ačkoliv stěžovatelka nesprávně označila datum vydání napadeného rozhodnutí. Pokud by stěžovatelka zamýšlela napadnout prvostupňové rozhodnutí žalované ze dne 1. 7. 2011, jistě by tak učinila ve dvouměsíční lhůtě, která by uplynula přede dnem 18. 10. 2011. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2011, č. j. 16 Ad 81/2011 - 15, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelka vyslovila v kasační stížnosti přesvědčení, že Krajský soud v Plzni v předcházejícím řízení nezákonně rozhodl o odmítnutí její žaloby, uplatnila tedy důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něhož je možné kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. Stěžovatelka namítá, že v žalobě vinou chyby v psaní nesprávně označila datum vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalované, přičemž soud měl věc posoudit v celkovém kontextu a žalobu věcně projednat.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné v dané souvislosti především upozornit na skutečnost, že odmítnutí žaloby mající za následek její věcné neprojednání představuje natolik závažný zásah do práv stěžovatelky, že podmínky pro takové rozhodnutí krajského soudu musí být jednoznačně zjištěny a prokázány. V daném případě bylo povinností krajského soudu postavit najisto skutečnost, zda nesprávné uvedení data vydání napadeného rozhodnutí je neodstranitelnou vadou žaloby, a proto měla být žaloba odmítnuta jako nepřípustná, nebo zda měl soud vycházet ze všech okolností případu a v situaci, že k žalobě byly přiloženy kopie listin, z nichž bylo patrné, že žalovaná vydala ve věci ještě rozhodnutí o námitkách, dovodit, že stěžovatelka zamýšlela žalobou napadnout právě toto rozhodnutí. V takovém případě by bylo zapotřebí konstatovat, že stěžovatelka podala přípustnou a včasnou žalobu a krajský soud se jí měl zabývat. Naopak pokud by nesprávné uvedení data vydaného rozhodnutí v žalobě nebylo možné zhojit na základě ostatních zřejmých skutečností, byl by závěr krajského soudu o nepřípustnosti podané žaloby správný.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že usnesení krajského soudu o tom, že žaloba podaná žalobkyní byla nepřípustná podle § 68 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., je v rozporu se zákonem. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. soud usnesením odmítne návrh, je-li podle tohoto zákona nepřípustný. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřípustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Spojení těchto dvou ustanovení dává tedy soudu možnost odmítnout žalobu, pokud je napadáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž by bylo ve správním řízení pravomocně rozhodnuto o řádném opravném prostředku. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaném pod č. 672/2005 Sb. NSS, že *„podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako*

následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“

Podmínky pro odmítnutí žaloby podle § 68 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. však v souzené věci splněny nebyly. Stěžovatelka podala ve správním řízení proti prvostupňovému rozhodnutí žalované ze dne 1. 7. 2011 námitky, o nichž žalovaná rozhodla rozhodnutím ze dne 16. 8. 2011. Toto rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno dne 25. 8. 2011. V zákonné dvouměsíční lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s. podala stěžovatelka dne 18. 10. 2011 u žalované správní žalobu, v níž však uvedla nesprávně datum vydání napadeného rozhodnutí. Podle Nejvyššího správního soudu za situace, kdy bylo v daném případě vydáno i rozhodnutí o námitkách, a navíc toto rozhodnutí bylo k žalobě přiloženo, měl krajský soud věc vyhodnotit tak, že stěžovatelka zamýšlela žalobou napadnout právě toto rozhodnutí.

Tyto závěry odpovídají i konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu vyjádřené např. v rozsudku ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 - 48, publikovaném pod č. 2646/2012 Sb. NSS, podle něhož *„pokud žalobce podá žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. až poté, co mu bylo doručeno rozhodnutí odvolacího orgánu, a pouze nesprávně označí jakožto žalovaného správní orgán prvního stupně a jako napadené rozhodnutí právě rozhodnutí vydané v prvním stupni, je krajský soud povinen o takovém návrhu rozhodnout meritorně s tím, že v souladu s § 69 s. ř. s. jedná jako s žalovaným právě s odvolacím orgánem. Přezkoumává tudíž v prvé řadě odvolací rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím vydaným v prvním stupni jeden celek.“* V nyní souzené věci navíc v obou stupních rozhodoval jeden a ten samý správní orgán, a to Česká správa sociálního zabezpečení. Žalovaný subjekt tedy stěžovatelka označila správně a nesprávně uvedla toliko identifikaci napadeného rozhodnutí. Tím spíše pak měl krajský soud dovodit přípustnost podané žaloby.

Přestože v žalobě stěžovatelka skutečně označila nesprávně jako žalované rozhodnutí vydané žalovanou v prvním stupni, dala jednoznačně najevo, čeho a z jakých důvodů se domáhá. Z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně jeden celek (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2009, č. j. 7 Afs 43/2009 - 75, dostupné na www.nssoud.cz). V daném případě proběhlo na základě stěžovatelčiných námitek řízení o námitkách před žalovanou. To, kdo je žalovaným, určuje v řízeních o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. zákon. Proto bylo možné i z celkového kontextu žaloby dovodit stěžovatelčin úmysl napadnout druhostupňové rozhodnutí žalované o námitkách.

Závěr krajského soudu, že stěžovatelka podala žalobu proti rozhodnutí, proti kterému měla podat námitky ve správním řízení, ačkoliv bylo jednoznačně zřejmé, že stěžovatelka námitky podala a žalovaná o nich rozhodla, byl navíc podle názoru Nejvyššího správního soudu projevem přepjatého formalismu a zkrácením stěžovatelky na ústavně zaručeném právu na spravedlivý proces a na právu na přístup k soudu.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikovaný pod č. 534/2005 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl mj. k následujícím závěrům: *„Přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví - a*

stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení - naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Při výkladu mezí práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.“

Věc lze uzavřít tak, že v posuzovaném případě nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby a kasační námitka stěžovatelky uplatněná dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. byla shledána důvodnou. Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Krajský soud v Plzni bude v dalším řízení v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu. Žalobu bude tedy považovat za přípustnou a při splnění dalších podmínek řízení ji věcně projedná.

V novém rozhodnutí pak Krajský soud v Plzni podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, a to včetně odměny ustanoveného zástupce. Nejvyšší správní soud dále připomíná, že v souladu s jeho rozsudkem ze dne 22. 4. 2010, č. j. 4 Azs 6/2010 - 42, publikovaným pod č. 2081/2010 Sb. NSS, je-li v řízení o kasační stížnosti ustanoven účastníku řízení zástupce (§ 105 odst. 2 ve spojení s § 35 odst. 8 s. ř. s.), takto ustanovený advokát zastupuje účastníka i v dalším řízení o žalobě před krajským soudem poté, co bylo původní rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem zrušeno.

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

V Brně dne 11. října 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu