

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **R. M.**, zast. Mgr. Marianem Babicem, advokátem, se sídlem Dolní náměstí 13, Opava, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5 - Smíchov, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2012, č. j. 18 Ad 7/2012 - 11,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 10. 4. 2012, č. j. 18 Ad 7/2012 - 11, odmítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2010, č. X, kterým žalovaná přiznala žalobci od 11. 8. 2010 invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně ve výši 4340 Kč měsíčně.

V odůvodnění soud konstatoval, že žalobce doručil soudu podání ze dne 21. 12. 2011, které na výzvu soudu doplnil podáním ze dne 29. 2. 2012 tak, že napadá rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2010 a nesouhlasí se stupněm své invalidity. Soud uvedl, že opravným prostředkem proti žalobou napadenému rozhodnutí žalované jsou písemné námitky, které žalobce podal a o nichž žalovaná rozhodla. Teprve proti rozhodnutí o námitkách je možno podat žalobu k příslušnému krajskému soudu. Žalobce však výslovně napadl rozhodnutí ze dne 4. 10. 2010, proti kterému ve smyslu ustanovení § 65 a

následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, žalobu podat nelze. Krajský soud proto žalobu odmítl jako nepřípustnou.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podotkl, že krajský soud výslovně neuvedl, z jakého důvodu považoval žalobu za nepřípustnou. Z obsahu odůvodnění stěžovatel dovodil, že se pravděpodobně jednalo o důvod podle § 68 písm. a) s. ř. s. (nevyčerpání opravných prostředků). Stěžovatel namítal, že možnosti podat opravný prostředek využil, když proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2010 podal námitky, které byly zamítnuty. Zákon podle stěžovatele výslovně neuvádí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí vždy směřovat proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně; nelze to dovodit ani z § 69 s. ř. s. Stěžovatel poukázal na to, že správní orgán prvního a druhého stupně byl v dané věci totožný. Zdůraznil, že soud má posuzovat každý úkon podle jeho obsahu. Z podání stěžovatele je přitom naprosto zřejmé, proti jakému výsledku činnosti správního orgánu svou žalobu směřuje. Stěžovatel uzavřel, že byly splněny všechny zákonné podmínky k projednání jeho žaloby a soud pochybil, pokud žalobu odmítl. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle kterého *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.*

Z obsahu dávkového spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalovaná rozhodnutím ze dne 4. 10. 2010 přiznala stěžovateli od 11. 8. 2010 invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně ve výši 4.340 Kč měsíčně. Proti tomuto rozhodnutí, doručenému dne 8. 10. 2010, podal stěžovatel dne 18. 10. 2010 námitky (označené jako odvolání). Rozhodnutím ze dne 4. 2. 2011, č. j. X, žalovaná námitky zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila. Rozhodnutí o námitkách bylo stěžovateli doručeno dne 11. 2. 2011. Dne 19. 8. 2011 podal stěžovatel „*odvolání*“ proti rozhodnutí ze dne 4. 10. 2010 a požádal o nové posouzení svého zdravotního stavu a navýšení stupně invalidity. Žalovaná považovala toto podání za námitky a rozhodnutím ze dne 23. 9. 2011, č. j. X, je zamítla. Toto rozhodnutí bylo stěžovateli doručováno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb; dne 29. 9. 2011 nebyl stěžovatel zastižen, proto mu bylo oznámeno, že zásilka je připravena k vyzvednutí, a byla mu zanechána výzva, aby si zásilku vyzvedl. Dne 10. 10. 2011 nastala fikce doručení [srov. § 24 odst. 1 a § 40 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů].

Ze soudního spisu Krajského soudu v Ostravě Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel podal dne 21. 12. 2011 na poště O. „*odvolání*“, které adresoval žalované. V tomto podání uvedl: „*Já zhora uvedený bych se chtěl odvolat ze dne 11. 2. 2011 proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení. Dne 4. 10. 2010 mi byl přiznán invalidní důchod I. stupně.*

Vzhledem k mému zdravotnímu stavu bych poprosil o znovu proskoumání a navýšení stupně.“ Na základě výzvy krajského soudu, ve které soud stěžovatele mimo jiné poučil, že žalobu ve věcech důchodového pojištění lze podat proti rozhodnutím žalované o námitkách ve smyslu ustanovení § 88 zákona č. 582/1991 Sb., stěžovatel své podání doplnil. V doplnění nazvaném „*žaloba*“ stěžovatel uvedl, že podává žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2010, které mu bylo doručeno dne 4. 10. 2010 a jímž mu byla přiznána invalidita prvního stupně. Stěžovatel vyslovil nesouhlas s tímto rozhodnutím a požádal o nové posouzení zdravotního stavu, který se podle jeho názoru zhoršil. Stěžovatel navrhl, aby krajský soud rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2010 zrušil. K tomuto podání stěžovatel připojil rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2010, rozhodnutí o námitkách ze dne 23. 9. 2011 a další listiny.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu posoudil Nejvyšší správní soud jednotlivé námitky stěžovatele a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 71 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci.*

Citované ustanovení reflektuje dispoziční zásadu uplatňovanou ve správním soudnictví, jež se projevuje tím, že soud zásadně vychází z obsahu návrhu (žaloby) a je oprávněn přezkoumávat jedině rozhodnutí, které žalobce žalobou napadl, a pouze v tom rozsahu a z těch hledisek, která žalobce do své žaloby, případně jejích včasných doplnění, vtělil. Předmět soudního přezkumu tedy svým iniciačním podáním určuje žalobce.

V projednávané věci stěžovatel v podání ze dne 29. 2. 2012 výslovně na dvou místech označil rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2010. Jednak uvedl, že podává žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2010, a jednak navrhl, aby soud rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2010 zrušil. Tím stěžovatel definoval předmět soudního řízení v dané věci. Učinil tak navzdory poučení krajského soudu, že žalobu ve věcech důchodového pojištění lze podat proti rozhodnutím žalované o námitkách ve smyslu ustanovení § 88 zákona č. 582/1991 Sb.

S ohledem na tyto skutečnosti postupoval krajský soud správně, pokud zkoumal přípustnost žaloby právě ve vztahu k rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2010.

Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že krajský soud neuvedl konkrétní odkaz na ustanovení, které aplikoval při posuzování přípustnosti žaloby. Krajský soud však zcela jednoznačně konstatoval, že opravným prostředkem proti žalobou napadenému rozhodnutí žalované jsou písemné námitky a teprve proti rozhodnutí o námitkách je možno podat žalobu k příslušnému krajskému soudu. Tato argumentace krajského soudu nevzbuzuje pochybnosti o tom, že důvod nepřípustnosti žaloby spatřoval v tom, že žalobou ve správním soudnictví nelze napadnout rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť žalobce je podle § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. povinen vyčerpat opravné prostředky ve správním řízení a teprve rozhodnutí o opravném prostředku může být podrobeno soudnímu přezkumu. Stěžovatelem zmíněný nedostatek odůvodnění usnesení o

odmítnutí žaloby nepředstavuje podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečný důvod pro zrušení napadeného usnesení, neboť je nečiní nezákonným.

S námitkou stěžovatele, že zákon výslovně neuvádí, že žaloba musí vždy směřovat proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *„[p]odmíněnost 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.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 672/2005, www.nssoud.cz).

Pro dodržení zásady subsidiarity soudního přezkumu je nezbytné, aby soud přezkoumával konečný výsledek správního řízení, nikoliv rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť tím by nahrazoval prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Žalobce tudíž musí vyčkat rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni a teprve proti jeho závěrům se může bránit žalobou ve správním soudnictví.

K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud také ve svém rozsudku ze dne 4. 3. 2004, č. j. 3 Ads 58/2003 - 32, podle kterého *„[n]evyčká-li žalobce rozhodnutí odvolacího orgánu o řádném opravném prostředku a podá žalobu s konstatováním, že by odvolací orgán rozhodnutí správního orgánu prvního stupně stejně potvrdil, nenaplnil podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem uvedenou v ustanoveních § 5 s. ř. s. a § 68 písm. a) s. ř. s.; žaloba je nepřípustná a soud ji podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítne.“*

Rovněž z jednotlivých ustanovení soudního řádu správního lze dovodit, že žaloba ve správním soudnictví musí směřovat proti rozhodnutí vydanému v posledním stupni správního řízení. Toto pravidlo vyplývá jednak z nutnosti vyčerpání opravných prostředků [§ 5 a § 68 písm. a) s. ř. s.], jednak z požadavku, aby napadené rozhodnutí zasahovalo do práv žalobce, tedy bylo pravomocné (§ 65 s. ř. s.), a také ze stěžovatelem zmiňovaného ustanovení § 69 s. ř. s.

Za dané procesní situace není podstatné, zda stěžovatel využil možnosti podat opravný prostředek, ani že správní orgán prvního a druhého stupně byl v dané věci totožný. Stěžovatel napadl žalobou rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti kterému není žaloba přípustná. Krajský soud proto rozhodl správně, pokud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Namítá-li stěžovatel, že z jeho podání bylo zřejmé, proti jakému výsledku činnosti správního orgánu svou žalobu směřuje, Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel v obou svých podáních napadal rozhodnutí žalované o přiznání invalidního důchodu pro

invaliditu prvního stupně a žádal o navýšení stupně invalidity. Z těchto požadavků nelze dovodit, že by podání stěžovatele směřovalo proti některému z rozhodnutí žalované o námitkách. Nejvyšší správní soud k tomu připomíná, že stěžovatel byl krajským soudem poučen o tom, že žalobu ve věcech důchodového pojištění lze podat právě proti rozhodnutí žalované o námitkách.

K tvrzení stěžovatele, že byly splněny všechny zákonné podmínky k projednání jeho žaloby, Nejvyšší správní soud podotýká, že jednou z podmínek je také včasnost žaloby. Tuto podmínku stěžovatel nesplnil ani ve vztahu k rozhodnutí žalované o námitkách ze dne 23. 9. 2011, ani ve vztahu k rozhodnutí o námitkách ze dne 4. 2. 2011, natožpak ve vztahu k rozhodnutí ze dne 4. 10. 2010.

Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. *žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.*

Podle odst. 4 téhož ustanovení *zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout*.

Stěžovatel svou žalobu podal dne 21. 12. 2011, což je více než dva měsíce ode dne doručení rozhodnutí ze dne 23. 9. 2011, které se považuje za doručené dnem 10. 10. 2011. Rovněž od doručení rozhodnutí ze dne 4. 2. 2011, které nastalo dne 11. 2. 2011, uplynula ke dni podání žaloby doba delší dvou měsíců. Pokud by žaloba směřovala proti některému z těchto dvou rozhodnutí, musel by ji krajský soud odmítnout jako opožděnou.

Včasnost žaloby nemá smysl zkoumat v případě rozhodnutí, proti kterému není žaloba přípustná, nicméně také od doručení žalobou napadeného rozhodnutí uplynuly ke dni podání žaloby více než dva měsíce. Pokud by žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 10. 2010 byla přípustná ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., musel by ji krajský soud odmítnout pro opožděnost.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud rozhodl správně, napadené usnesení o odmítnutí žaloby není nezákonné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2012, č. j. 18 Ad 7/2012 - 11, jako nedůvodnou zamítl.

Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovatel může podle § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, podat u žalované žádost o změnu poskytované dávky (invalidního důchodu) a poté ve správním řízení požadovat nové posouzení svého zdravotního stavu.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 téhož zákona. Protože stěžovatel v řízení nebyl úspěšný a žalované právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší ze zákona, bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. května 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu