

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: **V. Z.,** zast. Mgr. Elinou Yurchykovou, advokátkou, se sídlem Školní 5335, Chomutov, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2013, č. j. 12 A 2/2010 – 57,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Ustanovené zástupkyni Mgr. Elině Yurchykové, advokátce, se sídlem Školní 5335, Chomutov, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 3400 Kč, která je splatná do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Žalobou ze dne 18. 1. 2010 se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalované. Žalobce popsal, že Pražská správa sociálního zabezpečení platebním výměrem č. 308/2003 ze dne 14. 8. 2003 mu uložila povinnost zaplatit dlužné pojistné a penále za období roku 1995 až 1996, přičemž tento platební výměr nebyl žalobci řádně doručen, jelikož v inkriminované době se nacházel ve vězení. Po nařízení exekuce Obvodním soudem pro

Prahu 6 se bránil odvoláním, přičemž žalobce za účelem řešení situace navštívil žalovanou, kde udělil generální plnou moc svému zástupci pro všechna řízení před žalovanou. Platební výměr č. 308/2003 byl následně zrušen a nahrazen platebním výměrem č. 1824/2007 ze dne 9. 10. 2007, jehož prostřednictvím se žalobce poprvé dozvěděl o zpětném zjištění nedoplatku za období 1995 – 1996. Žalovaná přes udělenou plnou moc ale se zástupcem žalobce nejednala, proto žalobce vystavil další plnou moc. Stejnopisy platebního výměru č. 1824/2007 ani platebního výměru č. 1692/2008 na nedoplatek na pojistném za rok 2007 však žalovaná zmocněnci žalobce opět nedoručila; žalobce je napadl odvoláním, které však bylo nesprávně zamítnuto. Pražská správa sociálního zabezpečení se žalobcem zahájila vymáhací řízení, během něhož došlo k řadě jednání. Ačkoli nebylo rozhodnuto o námitkách žalobce, bylo exekučními příkazy ze dne 2. 12. 2009 a ze dne 3. 12. 2009 přikázáno plátci mzdy žalobce srazit vymáhanou částku. Proti těmto exekučním příkazům podal žalobce námitky, o kterých nebylo doposud rozhodnuto. Vydáním exekučních příkazů žalovaná porušila procesní práva žalobce, když předtím nerozhodla o řádných a mimořádných opravných prostředcích. S ohledem na svou nepříznivou finanční situaci žalobce navrhoval, aby mu byla soudem ustanovena advokátka Elina Yurchykova, která žalobu na ochranu proti nečinnosti doplní. Zároveň požadoval přiznání odkladného účinku žalobě.

[2] Usnesením ze dne 16. 3. 2010, č. j. 7 A 14/2010 – 16, Městský soud v Praze přiznal žalobci osvobození od soudních poplatků a ustanovil mu jako zástupkyni JUDr. Elinu Yurchykovou, advokátku.

[3] V podání ze dne 18. 5. 2010 žalobce setrval na názoru, že žalovaná v jeho věci postupovala protiprávně a zasáhla tak do jeho procesních práv, když nevyřídila jeho námitky a další jím podané opravné prostředky. Dále požadoval zrušení 5 (pěti) rozhodnutí žalované.

[4] Usnesením ze dne 4. 6. 2010, č. j. 12 A 2/2010 – 33, městský soud nepřiznal žalobě odkladný účinek.

[5] Žalovaná se k žalobě vyjádřila v podání ze dne 20. 2. 2013, v němž popsala řízení vedená se žalobcem a tvrdila, že rozhodla o žalobcově odvolání, které podal proti výzvě k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě ze dne 10. 3. 2009; žaloce podal též námitky proti exekučnímu příkazu na přiznání pohledávky na peněžní prostředky na účtu dlužníka ze dne 7. 4. 2009, až do výše vykonatelného nedoplatku v částce 18.137 Kč. Na základě podaného odvolání a námitek Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 26. 5. 2009, č. j. 39-9010-30.4.2009-1576/GA napadenou výzvu a napadený exekuční příkaz zrušila a věc vrátila Pražské správě sociálního zabezpečení k dalšímu řízení. Ta vydala dne 24. 6. 2009 výzvu k zaplacení nedoplatku ve výši 21.367 Kč v náhradní lhůtě. Proti této výzvě žalobce odvolání nepodal. Vzhledem k tomu, že žalobce nedoplatek neuhradil, vydal správní orgán prvního stupně dne 2. 12. 2009 exekuční příkaz pod č. j. 21079/003-9017-22.10.2008-47/ma/16557045 a po uhrazení pohledávky dne 13. 4. 2010, pod č. j. 21079/003-9017-22.10.2008/832-47/ma/16557045 výkon rozhodnutí zastavila. Žalovaná navrhovala, aby Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[6] Městský soud v Praze usnesením ze dne 9. 7. 2013, č. j. 12 A 2/2010 – 57, žalobu odmítl. V odůvodnění uvedl, že procesní podmínkou pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti je, aby žalobce vyčerpal prostředky k ochraně proti nečinnosti před správním orgánem. V daném případě tedy žalobce měl před podáním správní žaloby postupovat podle ustanovení § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). Žalobce však nepodal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti – tuto skutečnost žalobce netvrdil a ani nevyplývá z obsahu správního spisu. Pokud by městský soud žalobu neodmítl, musel by ji zamítnout, protože dospěl k závěru, že o námitkách žalobce bylo vždy rozhodnuto, přičemž jednotlivá rozhodnutí žalované jsou samostatně žalobcem napadena u městského soudu a jsou předmětem přezkumného řízení vedeného pod sp. zn. 12 Ad 11/2010 a 12 Ad 10/2010.

[7] Proti tomuto usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2013, č. j. 12 A 2/2010 – 57, podal žalobce (dále jen „stěžovatel") kasační stížnost ze dne 24. 7. 2013. V doplnění kasační stížnosti ze dne 6. 9. 2013 uvedl, že žalovaná nerozhodovala v jeho věcech bez průtahů a v přiměřené lhůtě. Městský soud nijak nereflektoval skutečnost, že žalovaná nejednala včas se zmocněncem žalobce a nedoručovala mu svá rozhodnutí. Platební výměr č. 308/2003 na dlužné pojistné a penále za období 1995 – 1996 nebyl žalobci nikdy doručen, ačkoli na jeho základě bylo vůči stěžovateli zahájeno exekuční řízení. K odvolání stěžovatele byl tento platební výměr zrušen a nahrazen výměrem č. 1824/2007, který ale nebyl doručen zmocněnci stěžovatele. Obdobného pochybení se žalovaná dopustila i ve vztahu k výměru ze dne 10. 9. 2008, č. 1692/2008. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s postupem žalované ve vymáhacím řízení, kde nebylo rozhodováno o jeho námitkách. Aniž by žalovaná vyčkala na rozhodnutí o námitkách stěžovatele proti výzvám k zaplacení nedoplatků, vydala exekuční příkazy, proti nimž stěžovatel podal námitky, o nichž žalovaná opět nerozhodla. Dlužné pohledávky tedy byly žalovanou vymoženy. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že by musel v dané věci podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti jako podmínku pro přípustnost správní žaloby, protože podle judikatury správních soudů v případě neexistence nadřízeného správního orgánu se lze obrátit přímo na soud.

[8] Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila podáním ze dne 24. 9. 2013, v němž poukázala na odůvodnění usnesení městského soudu, se kterým se plně ztotožnila.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[9] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení Městského soudu v Praze vzešlo (ustanovení § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.")), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu.

Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Pokud stěžovatel kasační stížností napadá usnesení o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu pouze kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení zdejšího soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz).

[12] Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí městského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná, zda v řízení před žalovanou docházelo k průtahům a zejména zda bylo žalovanou v řízeních vedených se stěžovatelem postupováno správně a zda byla rozhodnutí stěžovateli řádně doručována. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže městský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval (závěry o nedůvodnosti žaloby učinil pouze jako obiter dictum), může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda městský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda žaloba je důvodná a už vůbec se nemůže zabývat údajně nesprávným postupem žalované (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65).

[13] I kdyby Nejvyšší správní soud odhlédl od výše uvedeného ohledně nemožnosti posuzování merita (důvodnosti) žaloby v případě kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby, nemohla by argumentace stěžovatele týkající se údajných nesprávných postupů žalované v jednotlivých řízeních být úspěšná, protože v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat ochrany před nečinností (jak ostatně vyplývá ze samotného názvu tohoto institutu), nikoli před nezákonností postupu žalované. K tomu naopak slouží žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, kterou stěžovatel dle odůvodnění napadeného usnesení u městského soudu rovněž podal – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Ans 7/2006 – 97. Převážná část žalobní a kasační argumentace se proto dle Nejvyššího správního soudu zcela míjí s procesní taktikou, kterou stěžovatel k obraně svých práv zvolil.

[14] Nejvyšší správní soud uvádí, že stížnostní důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je naplněn v případě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

[15] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Podle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., *„ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností*

správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.“

[17] Při výkladu této podmínky řízení došlo v případě řízení vedených ústředními správními orgány k rozporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu, a to zejména mezi závěry vyjádřenými v rozsudcích ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100; ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 2/2009-79 (ve věci „DPÚK, a. s.“); ze dne 7. 10. 2010, č. j. 7 Ans 10/2010 – 105, (ve věci „A. G. Service s. r. o.“); a ze dne 27. 10. 2011, č. j. 1 Ans 3/2011 – 54, (ve věci „Cukrovar VRDY, s. r. o.“). Osmý senát Nejvyššího správního soudu proto usnesením ze dne 11. 7. 2012, č. j. 8 Ans 2/2012 - 249, v případu „CG Holding, s. r. o.“, postoupil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s otázkou, zda je účastník řízení povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu před podáním nečinnostní žaloby i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu.

[18] V posuzované věci je však podstatné to, že žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení není ústředním orgánem státní správy, jak se mylně domnívá stěžovatel, ale je pouze orgánem státní správy s celostátní působností, který má nadřízený orgán, jímž je Ministerstvo práce a sociálních věcí podle ustanovení § 4 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Otázka, zda je možné podat přímo správní žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v případě údajné nečinnosti ústředního správního orgánu, aniž by bylo nutné vyčerpat prostředek proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, je proto v dané věci irelevantní, protože se v případě žalované nejedná o ústřední orgán státní správy, a je proto nutné bezpodmínečně trvat na splnění podmínky obsažené v ustanovení § 79 správního řádu, tj. stěžovatel byl před podání správní žaloby povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Pokud tak nepostupoval, nesplnil podmínky předmětného soudního řízení a městský soud jeho žalobu správně odmítl.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení Městského soudu v Praze k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[20] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalované pak podle obsahu spisu v tomto řízení žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

[21] Ustanovené advokátce Nejvyšší správní soud přiznal odměnu za zastupování za jeden úkon právní služby (sepis kasační stížnosti) a příslušný paušál, v částce 3400 Kč (ustanovení § 9 odst. 4, ustanovení § 11 odst. 1 písm. d), ustanovení § 13 vyhlášky č.

177/1996 Sb., advokátní tarif ve spojení s čl. II vyhlášky č. 486/2012 Sb.). Odměna bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. listopadu 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu