



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatelky **České správy sociálního zabezpečení**, se sídlem v Praze 5, Křížová 25, detašované pracoviště v Hradci Králové, Slezská 839, za účasti **Z. a M. š.**, zastoupené JUDr. Pavlem Pokorným, advokátem se sídlem v Hradci Králové, Veverkova 1343, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 8. 2005, č. j. 51 Cad 1/2005 - 31,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II.** Stěžovatelka **j e p o v i n n a** zaplatit účastníku řízení do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 2150 Kč k rukám právního zástupce JUDr. Pavla Pokorného, advokáta se sídlem v Hradci Králové, Veverkova 1343.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatelka se v zákonné lhůtě podanou kasační stížností domáhala přezkoumání v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 15. 11. 2004, o zamítnutí odvolání I. c. P. (po změně zápisu obchodní firmy v obchodním rejstříku ode dne 16. 6. 2006 **Z. a M. š.**, dále jen „žalobkyně“) proti uložení povinnosti úhrady dlužného pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Stěžovatelka namítla nesprávné posouzení právní otázky soudem, nesouhlasila zejména se závěrem ohledně nejednoznačnosti poučení o opravném prostředku. Poučení uvedené v závěru prvostupňového rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení v Hradci Králové (dále jen „OSSZ“) ze dne 31. 8. 2004 stěžovatelka shledává zcela v souladu s § 47 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“). Citované ustanovení ukládá poučit účastníka řízení o tom, zda je rozhodnutí konečné nebo zda se lze proti němu odvolat, v jaké lhůtě, ke kterému orgánu a kde lze odvolání podat. Údaje obsažené v poučení rozhodnutí OSSZ přesně odpovídají tomuto pořadí, po údaji o lhůtě pro podání odvolání je uveden orgán, ke kterému se lze odvolat, poté následuje označení místa, kde lze odvolání podat. Názor krajského soudu na jazykový výklad předložek z citovaného ustanovení zpochybňuje samotný text tohoto ustanovení. Závěrečná část poučení je dle názoru stěžovatelky jednoznačná, na čemž nic nemění uvedení přesné adresy za označením žalované jakožto odvolacího orgánu. Adresa OSSZ v poučení není uvedena, neboť je v záhlaví platebního výměru. Stěžovatelka též nesouhlasí s názorem krajského soudu, že pokud označila odvolání za opožděné, neměla se již věnovat úvahám o správnosti postupu OSSZ ve věci samé. Postup stěžovatelky byl zcela v souladu s § 60 správního řádu, který ukládá odvolacímu orgánu přezkoumat i opožděné či nepřipustné odvolání z hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení, změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Z tohoto hlediska bylo přezkoumáno i meritum napadeného rozhodnutí OSSZ, postup stěžovatelky proto nemůže být označen jako bránění v uplatňování práva. Na základě uvedených důvodů stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalobkyně v písemném vyjádření ke kasační stížnosti vyslovila nesouhlas s obsahem kasační stížnosti stěžovatelky. Dle jejího názoru nebylo poučení o opravném prostředku uvedené v prvostupňovém rozhodnutí OSSZ jednoznačné, připouštělo dvojí výklad. Odvolání navíc bylo podáno v takovém časovém předstihu, že stěžovatelka jej mohla v zákonné lhůtě příslušné OSSZ postoupit. Ze strany stěžovatelky nebylo relevantní, že odvolání přezkoumala i z hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení, změnu či zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, neboť žalobkyně v odvolacím řízení nemohla rozhodnutí napadnout z důvodu věcné nesprávnosti, když její odvolání bylo zamítnuto jako opožděné. Žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí stručně shrnul průběh předchozího správního řízení a závěry v něm učiněné. Stěžovatelka zamítla odvolání žalobkyně jako opožděné. V odůvodnění se zaměřila na objasnění důvodů opožděnosti, značnou část věnovala též meritornímu objasnění věci a okolnostem, pro které považovala platební výměr OSSZ za vydaný v souladu se zákonem. Žalobkyně se cítila být zkrácena na svých právech postupem stěžovatelky, která neakceptovala odvolání proti rozhodnutí OSSZ doručené do jejího sídla, nepostoupila je v zákonné lhůtě OSSZ, kam mělo být správně podáno. Stěžovatelka byla naopak toho názoru, že odvolání bylo podáno u nepřislušného správního orgánu, přestože žalobkyně byla řádně poučena. Krajský soud mohl posoudit pouze zákonnost výroku, kterým bylo odvolání žalobkyně zamítnuto pro opožděnost dle § 60 správního řádu, proto posuzoval pouze skutečnost, zda odvolání bylo podáno po marném uplynutí lhůty.

Krajský soud dospěl k závěru, že obsah poučení o odvolání na platebním výměru OSSZ se jeví nejednoznačný, neboť vzbuzuje pochybnosti, kterému správnímu orgánu se má podat, když instruuje případného odvolatele tak, že si může podat odvolání „k ČSSZ“ a připojuje přesnou adresu. Až poté následuje věta, že se odvolání podává u OSSZ. Jazykovým výkladem tak lze dospět k závěru, že odvolání je možné podat u obou dvou

správních orgánů. Krajský soud je též toho názoru, že odvolání bylo doručeno včas, na čemž nic nemění jeho adresování nikoli orgánu, který vydal napadené rozhodnutí, ale orgánu, jenž o něm ze zákona rozhoduje. Na základě uvedených skutečností dospěl krajský soud k závěru, že žaloba je důvodná, napadené rozhodnutí stěžovatelky zrušil pro nezákonnost a vrátil je k dalšímu řízení.

Kasační stížnost je přípustná. Stěžovatelka namítá důvod uvedený pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek přezkoumal v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem kasační stížnosti a zde uplatněnými důvody, přičemž neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že základním důvodem zrušení napadeného rozhodnutí byla nejednoznačnost zde uvedeného poučení o odvolání a nesouhlasila s jeho posouzením v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud se však musel nejprve zabývat obecným závěrem krajského soudu, dle něhož včasným doručením odvolání orgánu, který má povinnost o něm rozhodnout, je lhůta stanovená k podání odvolání zachována. Pokud by byl tento závěr správný, pak by nebylo v dané věci nezbytné zkoumat srozumitelnost poučení o opravném prostředku. Nejvyšší správní soud se však s tímto právním názorem neztotožnil. Odvolací řízení je ve správním řádu upraveno v části čtvrté, jednotlivá ustanovení této části tvoří celek, vzájemné vazby mezi nimi nejsou nahodilé, ale ve vzájemné souvislosti poskytují právní rámec pro rychlý, efektivní a zákonný průběh odvolacího řízení. Dle § 54 odst. 1 správního řádu se odvolání podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Prvostupňový správní orgán pak v souladu s § 56 správního řádu vyrozumí ostatní účastníky řízení o obsahu podaného odvolání, vyzve je, aby se k němu vyjádřili, podle potřeby doplní řízení provedením nově navržených důkazů. Tento správní orgán může o odvolání při splnění podmínek § 57 odst. 1 správního řádu též sám rozhodnout autoremedurou. Následně, až po provedení těchto úkonů, správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, předloží věc odvolacímu orgánu (§ 57 odst. 2 správního řádu). Obsah poučení o odvolání uvedený v § 47 odst. 4 správního řádu vychází z citovaného, zákonem daného postupu. Lze tedy konstatovat, že povinnost podávat odvolání u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, má oporu ve správním řádu, lhůta stanovená § 54 odst. 2 správního řádu je zachována pouze tehdy, pokud je odvolání před jejím uplynutím podáno k prvostupňovému správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud k této povinnosti uvádí, že její dodržení je též v zájmu odvolatele, neboť v případě možného doručení odvolání jinému orgánu by dalším přeposíláním docházelo k průtahům v řízení, nebylo by možné zaručit zachování lhůty stanovené k rozhodnutí o odvolání.

V daném případě byl tedy Nejvyšší správní soud povinen přezkoumat námitku zpochybňující závěr krajského soudu, dle něhož bylo poučení o opravném prostředku poskytnuté OSSZ žalobkyni nejednoznačné.

Mezi účastníky nebyly sporné skutečnosti ohledně doručování, krajský soud proto vycházel ze zjištěného skutkového stavu věci, dle něhož platební výměr OSSZ ze dne 31. 8. 2004 byl téhož dne doručen žalobkyni, přičemž obsahoval poučení o odvolání: „Proti tomuto platebnímu výměru je možno podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho doručení, a to k České správě sociálního zabezpečení DP Hradec Králové, Šimkova 1224, PSČ 502 00. Odvolání se podává u OSSZ Hradec Králové“. Lhůta pro včasné podání odvolání skončila ve středu 15. 9. 2004. Žalobkyně sepsala odvolání dne 6. 9. 2004, následující den je podala

u držitele poštovní licence k přepravě a adresovala je stěžovatelce, kam bylo doručeno dne 8. 9. 2004. Stěžovatelka je postoupila OSSZ dne 20. 9. 2004.

Formu poučení o odvolání v daném případě upravoval § 47 odst. 4 správního řádu, účinný ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Dle tohoto ustanovení muselo poučení o odvolání obsahovat údaj, zda je rozhodnutí konečné nebo zda se lze proti němu odvolat, v jaké lhůtě, ke kterému orgánu a kde lze odvolání podat.

Je nutno souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že v předmětném poučení o odvolání jsou obsaženy všechny náležitosti vyžadované § 47 odst. 4 správního řádu, dokonce ve stejném pořadí, ve kterém jsou uvedeny v textu zákona. V souladu s § 47 odst. 4 správního řádu je zde srozumitelně uvedeno, že odvolání se podává u OSSZ, tedy u orgánu, který odvoláním napadené rozhodnutí vydal. Spornou otázkou zůstává, zda je dostatečně jednoznačná i předchozí část poučení, tj. informace o možnosti podat odvolání k žalované (spolu s uvedením přesné adresy), a jakým způsobem mohla žalobkyně celkový obsah poučení interpretovat.

Nejvyšší správní soud dospěl shodně s krajským soudem k závěru, že první část poučení o odvolání, tj. text: „... je možno podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho doručení, a to k České správě sociálního zabezpečení DP Hradec Králové, Šimkova 1224, PSČ 502 00 ...“ si v daném případě žalobkyně mohla vyložit tak, že tomuto správnímu orgánu lze odvolání adresovat. Ustanovení § 47 odst. 4 správního řádu ukládá správnímu orgánu poučit účastníky řízení v souvislosti s možností podání odvolání o tom, „ke kterému orgánu a kde lze odvolání podat“, ovšem spíše logický nežli jazykový výklad tohoto ustanovení nasvědčuje tomu, že poučení „ke kterému orgánu“ má obsahovat údaj o správním orgánu, který o odvolání rozhoduje, oproti tomu „kde lze odvolání podat“ má účastníkům poskytnout informaci o tom, v jakém místě je nutno odvolání podat. Právní analýza zákona a provedení výkladu zákona je však činností odbornou, určenou právníkům či dalším osobám, které jsou pověřeny na základě zákona vydávat rozhodnutí. Bylo tedy povinností správního orgánu, aby dle citovaného ustanovení zákona formuloval poučení o možnosti podat odvolání v podobě, která je účastníkům řízení srozumitelná a jednoznačná.

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že účastník řízení, který je právním laikem, mohl z výše citovaného poučení o odvolání dovodit, že odvolání lze adresovat oběma zde zmíněným správním orgánům. Uvedení přesné adresy za názvem správního orgánu, který má o odvolání rozhodovat, není v rozporu se zákonem, ovšem v dané věci tato skutečnost přispěla k celkové rozporuplnosti podávané informace. Stěžovatelka v poučení uvedla přesnou adresu orgánu, který měl o odvolání rozhodovat, avšak nemělo být u něho podáno. Není-li zákonem dána povinnost správního orgánu uvádět v poučení o odvolání jakoukoli adresu, pak je zcela v souladu se zásadou logického vyvozování, že její uvedení v přesné korespondenční formě (i s uvedením PSČ) u účastníků podpoří závěr, že je zde uvedena pro jejich použití, zde k zaslání odvolání.

Dle Nejvyššího správního soudu nelze akceptovat argumentaci stěžovatelky, že poučení působilo jednoznačně, neboť doslovně odpovídá ustanovení § 47 odst. 4 správního řádu. V tomto ustanovení jsou uvedeny náležitosti, které poučení o odvolání musí obsahovat, ovšem formu jejich sdělení účastníkům řízení volí vždy správní orgán, a to zejména v souladu se zásadou součinnosti. Správní orgán je povinen poučit účastníky řízení tak, aby jim poučení poskytlo srozumitelnou a jednoznačnou informaci ohledně přípustnosti odvolání, lhůty k jeho podání, orgánu, který bude o odvolání rozhodovat, a orgánu, kde lze odvolání podat.

Nejvyšší správní soud má za to, že účastníka řízení nelze činit odpovědným za dovození správného smyslu ne zcela jednoznačného poučení o opravném prostředku. Takový přístup by byl v rozporu se zásadou součinnosti (§ 3 odst. 2 správního řádu), dle které mají naopak správní orgány občanům poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu. Závěr, ke kterému dospěl krajský soud i Nejvyšší správní soud, nezpochybňuje ustanovení § 47 odst. 4 správního řádu, pouze vytyká stěžovatelce způsob, jakým toto ustanovení žalobkyni interpretovala.

Pokud účastník řízení v důsledku nesprávného poučení nebo proto, že nebyl poučen vůbec, podal opravný prostředek po lhůtě, má se za to, že jej podal včas, jestliže tak učinil nejpozději do tří měsíců ode dne oznámení rozhodnutí (§ 54 odst. 3 správního řádu). Předmětné poučení je pro svou nejednoznačnost možno považovat za nesprávné ve smyslu citovaného ustanovení, odvolání postoupené OSSZ dne 20. 9. 2004 proto nebylo opožděné.

Na základě uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. ji zamítl.

Stěžovatelka neměla v tomto soudním řízení úspěch, žalobkyně má ve vztahu k ní dle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. Za tyto Nejvyšší správní soud v souladu s § 57 s. ř. s. považoval odměnu a náhradu hotových výdajů právního zástupce žalobkyně. Odměna byla stanovena dle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), dle § 9 odst. 3 písm. f, ve spojení s § 7 a § 11 odst. 1 písm. a), d) této vyhlášky, zástupci náleží odměna za dva úkony právní služby ve výši 2000 Kč a náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 3 téže vyhlášky ve výši 150 Kč, celkem tedy 2150 Kč. Tuto částku je stěžovatelka povinna uhradit k rukám právního zástupce žalobkyně ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci rozsudku, což je přiměřená doba ke splnění uvedené povinnosti.

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

V Brně dne 22. února 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu