



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **JUDr. E. T.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 1. 2006, č. j. 3301-9010-6-11.1.2006/Ve, o pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2006, č. j. 12 Cad 3/2006 - 49,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2006, č. j. 12 Cad 3/2006 - 49, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Pražská správa sociálního zabezpečení, územní pracoviště pro městskou část Praha 4 - Jižní Město, platebním výměrem č. 757/2005, ze dne 14. 11. 2005, č. j. 21076/020/9004/14.11.2005/HH-757, žalobkyni uložila dle ustanovení § 104c zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“), povinnost uhradit doplatek pojistného na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti za rok 2004 ve výši 11 895 Kč, penále z doplatku tohoto pojistného ve výši 2570 Kč a penále ze záloh na uvedené pojistné ve výši 2201 Kč. Správní orgán I. stupně své rozhodnutí odůvodnil především tím, že žalobkyně jakožto osoba samostatně výdělečně činná nepředložila údaje o vedlejší samotné výdělečné činnosti, a proto ji v roce 2004 považoval za osobu samostatně výdělečně činnou vykonávající hlavní samostatnou výdělečnou činnost. Z těchto důvodů je proto žalobkyně povinna uhradit

pojistné podle ustanovení § 4, § 7 a § 13 až § 14c zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a o příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „zákon č. 589/1992 Sb.“).

Toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadla žalobkyně dne 3. 12. 2005 odvoláním, v němž především namítala, že současně s přehledem o příjmech a výdajích osoby samostatně výdělečně činné za rok 2004 (dále jen „přehled o příjmech“) zaslala správnímu orgánu I. stupně dne 31. 3. 2005 též „Potvrzení o zdanitelných příjmech ze závislé činnosti a funkčních požitcích a o sražených zálohách na daň za zdaňovací období 2004“ (dále jen „potvrzení o zdanitelných příjmech“) ze dne 30. 1. 2005 a též „Potvrzení o době trvání zaměstnání, o výši vyměřovacího základu pro stanovení pojistného na sociální zabezpečení a dávkách nemocenského pojištění za rok 2004, pro účely posouzení výkonu vedlejší samostatné výdělečné činnosti“ (dále jen „potvrzení o trvání zaměstnání“) ze dne 31. 12. 2004. K doložení výše uvedených skutečností připojila žalobkyně k odvolání kopii podacího lístku ze dne 31. 3. 2005 a kopii doručanky, podle níž správní orgán I. stupně převzal dne 4. 4. 2005 zásilku žalobkyně, na které je vyznačeno „Přehled za rok 2004, 2x potvrzení“. K odvolání připojila žalobkyně též kopie potvrzení o zdanitelných příjmech i potvrzení o trvání zaměstnání.

Žalovaná odvolání rozhodnutím ze dne 24. 1. 2006, č. j. 3301-9010-6-11.1.2006/Ve, zamítla a napadený platební výměr potvrdila. V odůvodnění svého rozhodnutí předně připomněla, že v přehledu o příjmech označila žalobkyně jako důvod pro posouzení výkonu samostatné výdělečné činnosti jako vedlejší to, že v roce 2004 vykonávala zaměstnání s příjmem ve výši alespoň 80 400 Kč, potvrzení od zaměstnavatele o výši příjmů ze závislé činnosti však nedoložila. Z toho důvodu posoudil správní orgán I. stupně její výkon samostatné výdělečné činnosti jako výkon hlavní samostatné výdělečné činnosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 9 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“). K námitkám žalobkyně uvedeným v odvolání žalovaná konstatovala, že na základě kontroly podacího deníku správního orgánu I. stupně, v němž jsou evidována veškerá jemu doručená podání, vyplývá toliko doručení přehledu o příjmech bez jakýchkoliv příloh. Správní orgán I. stupně postupuje v tomto ohledu zcela v souladu s interními směrnici, což znamená, že taková podání důsledně eviduje i včetně počtu příloh. V dané věci byl přehled o příjmech doručený žalobkyni opatřen prezenčním razítkem, ve kterém není počet příloh zapsán.

Proti tomuto rozhodnutí žalované brojila žalobkyně žalobou ze dne 16. 2. 2006, ve které (a v doplněních této žaloby ze dne 1. 3. 2006 a dne 16. 3. 2006) především namítala, že se žalovaná nevypořádala s její námitkou o přiložení obou potvrzení k přehledu o příjmech, přičemž své rozhodnutí odůvodnila pouze důslednou evidencí zaměstnanců podatelny. Žalobkyně v žalobě trvala na tom, že předmětná potvrzení byla k přehledu o příjmech přiložena a že je správní orgán I. stupně převzal, což lze prokázat též kopií doručanky, na níž je uvedeno, které písemnosti byly zaslány. Jak žalobkyně dále uvádí, splnila všechny své zákonné povinnosti a nelze po ni spravedlivě požadovat, aby písemnosti doručovala správnímu orgánu osobně jen proto, aby zabránila situaci, která v její věci nastala. Správní orgán I. stupně žalobkyni na žádný nedostatek neupozornil a až po osmi měsících vydal uvedený platební výměr. Z předmětných potvrzení vyplývá, že je zaměstnavatel pro žalobkyni vystavil v měsících lednu a březnu roku 2005, a proto nebyl

důvod, aby tato potvrzení k přehledu o příjmech nedoložila. Žalobkyně je přesvědčena, že prokázala výkon vedlejší samostatné výdělečné činnosti, k čemuž ovšem žalovaná v rámci odvolacího řízení nepřihlédla. Žalobkyně proto navrhla, aby soud rozhodnutí žalované i správního orgánu I. stupně zrušil.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné připomněla, že žalobkyně požádala podle § 94 a násl. správního řádu č. 500/2004 Sb. Ministerstvo práce a sociálních věcí o přezkoumání rozhodnutí žalované. Ze sdělení ministerstva žalobkyni pak podle žalované především vyplynulo, že její podnět není důvodný, neboť nelze považovat za prokázané, že údaje o skutečnosti uvedené v § 9 odst. 6 zákona č. 155/1995 Sb. doložila v zákonem stanovené lhůtě. Žalovaná dále konstatuje, že si v dané věci vyžádala stanovisko správního orgánu I. stupně, z něhož vyplývá, že podle podacího deníku byla doručena pouze zásilka žalobkyně obsahující přehled o příjmech. Nejen že je zásilka žalobkyně (číslo R 027452) v podacím deníku uvedena bez příloh, ale i samotný doručený přehled o příjmech je opatřen prezenčním razítkem, ze kterého plyne absence jakýchkoliv příloh. Evidenci doporučených podání u správního orgánu I. stupně navíc podle žalované vykonávají kvalifikované zaměstnankyně, které postupují v souladu s platnými právními předpisy. Kopie doručanky, kterou předložila žalobkyně, podle žalovaného neprokazuje, že společně s přehledem o příjmech byla zaslána též předmětná potvrzení. Žalovaná také připomněla, že doložení skutečností o výkonu vedlejší samostatné výdělečné činnosti nejpozději s podání přehledu je povinností osoby samostatně výdělečně činné a s ohledem na platnou právní úpravu k pozdějšímu doložení nelze přihlídnout.

Městský soud v Praze po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 10. 11. 2006, č. j. 12 Cad 3/2006 - 49, žalobu zamítl. Stěžejní otázkou, kterou soud v tomto rozsudku řešil, přitom především bylo, zda se podařilo žalobkyni prokázat, že v rámci její zásilky odeslané dne 31. 3. 2005 správnímu orgánu I. stupně bylo doručeno vedle přehledu o příjmech též potvrzení o zdanitelných příjmech a potvrzení o trvání zaměstnání. Podle městského soudu samotné označení na zásilce (doručence), že obsahuje přehled a dvě potvrzení, ještě nedokazuje, že žalobkyně skutečně tato dvě potvrzení správnímu orgánu I. stupně zaslala, a to za situace, kdy podací deník správního orgánu I. stupně žádné přílohy přehledu o příjmech nevykazuje. Žalobkyně tak ke dni zaslání přehledu o příjmech neprokázala doručení potvrzení, a proto žalovaná nepochybila, pokud výkon samostatné výdělečné činnosti žalobkyně posoudila jako výkon hlavní samostatné výdělečné činnosti podle ustanovení § 9 odst. 9 zákona č. 155/1995 Sb. Podle městského soudu neobstojí ani tvrzení žalobkyně, že ji měl správní orgán I. stupně na chybějící přílohy (potvrzení) v zásilce upozornit, neboť jakékoliv zaslání potvrzení až poté, kdy byl správnímu orgánu I. stupně doručen přehled o příjmech, by nemělo žádný faktický význam, protože skutečnost, že osoba samostatně výdělečně činná vykonává vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, má být doložena nejpozději s předáním přehledu.

Tento rozsudek Městského soudu v Praze napadla žalobkyně (stěžovatelka) dne 7. 12. 2006 kasační stížností, v níž namítá důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“, „s. ř. s.“). V kasační stížnosti stěžovatelka předně uvádí, že doručenka je listinou, která má povahu listiny veřejné a jako taková se od soukromých listin liší svojí důkazní silou (tedy není-li prokázán opak, potvrzuje pravdivost toho, co je osvědčeno). V této souvislosti

dále zdůrazňuje, že vedle všech náležitostí, které musí doručenka podle poštovního řádu [zrušen zákonem č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), pozn. NSS] obsahovat, bylo možno z její doručenky seznat též údaje o obsahu zásilky; odkázala přitom na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 1997, sp. zn. 2 Cdon 619/96. Současně stěžovatelka upozornila na usnesení (správně se jedná o nálezy) Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2001, sp. zn. I. ÚS 234/99, z něhož vyplývá, že údaje uvedené o obsahu zásilky jsou dostatečným důkazem toho, co se takovou poštovní zásilkou doručovalo, neboť jedině takový popis zásilky umožňuje odesilateli zaznamenat pro adresáta i pro třetí osoby obsah zásilky. K tomu stěžovatelka dodává, že do podacího deníku správního orgánu I. stupně nebyl poznamenán rozpor v doručení písemností a písemnosti byly převzaty bez jakýchkoliv námitek. Podací deník správního orgánu I. stupně navíc není veřejnou listinou, která by prokazoval pravdivost údajů. Skutečnost, že ze záznamu na doručence od obálky vyplývá, co bylo doručeno, lze podle stěžovatelky dovodit mimo jiné i z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2004, č. j. 4 Ads 31/2003 - 42 (č. 385/2004 Sb. NSS). Porušením obecného pravidla týkajícího se hodnocení důkazů a splnění důkazního břemene pak došlo k přijetí rozhodnutí, jehož obsah se z hlediska relevantních skutkových okolností jeví svévolným, a jehož implikace mají za následek porušení základního práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z výše uvedených důvodů proto stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 téhož zákona vázán.

Kasační stížnost je důvodná.

Ze správního spisu soud zjistil pro posouzení dané věci následující relevantní skutečnosti. V přehledu o příjmech stěžovatelky za rok 2004 ze dne 29. 3. 2005 je na straně 1, řádku 13 tohoto přehledu uvedeno, že stěžovatelka vykonávala od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2004 zaměstnání s příjmem dosahujícím částky 80 400 Kč. Součástí správního spisu je též potvrzení o zdanitelných příjmech stěžovatelky za rok 2004, který vystavila dne 31. 1. 2005 akciová společnost České dráhy, Správa dopravní cesty Liberec; z tohoto potvrzení vyplývá, že úhrn příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků stěžovatelky činil v tomto roce 339 294 Kč. Z potvrzení o trvání zaměstnání stěžovatelky, které vystavila stejná akciová společnost dne 14. 3. 2005, se pak podává, že zaměstnání stěžovatelky u této akciové společnosti trvalo od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2004, přičemž výše vyměřovacího základu pro stanovení pojistného na sociální zabezpečení u stěžovatelky činila 339 294 Kč. Součástí správního spisu je též kopie podacího lístku, z něhož plyne, že stěžovatelka dne 31. 3. 2005 předala k poštovní přepravě zásilku č. R 027452 adresovanou správnímu orgánu I. stupně. Z kopie doručenky, na které je uvedeno „Přehled za rok 2004, 2x potvrzení“, pak vyplývá, že správní orgán I. stupně převzal zásilku dne 4. 4. 2005. Součástí správního spisu pak současně je mimo jiné i kopie podacího deníku správního orgánu I. stupně, z něhož se podává, že obsahem podání č. R 027452, které stěžovatelka zaslala správnímu orgánu I. stupně je pouze „přehled“.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze podat kasační stížnost též z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.

Z ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se pak především podává, že osoba, která alespoň po část kalendářního roku vykonávala samostatnou výdělečnou činnost, je povinna podat příslušné okresní správě sociálního zabezpečení nejpozději do jednoho měsíce ode dne, ve kterém měla podle zvláštního zákona podat daňové přiznání za tento kalendářní rok, na předepsaném tiskopise přehled o příjmech a výdajích za tento kalendářní rok. V tomto přehledu se kromě údajů o příjmech ze samostatné výdělečné činnosti a výdajích vynaložených na jejich dosažení, zajištění a udržení uvádějí údaje o vyměřovacím základu pro pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, nejnižším měsíčním vyměřovacím základu pro zálohy na pojistné, úhrnu záloh na pojistné, pojistném na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistném na nemocenské pojištění, a vykonávala-li osoba samostatně výdělečně činná vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, též údaje o skutečnostech uvedených v § 9 odst. 6 písm. a) až f) zákona č. 155/1995 Sb., pokud chce být považována za osobu samostatně výdělečně činnou s vedlejší samostatnou výdělečnou činností.

Jak je tedy z výše uvedeného zřejmé, sporná právní otázka, kterou se Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí zabýval, spočívala především v posouzení toho, zda se stěžovatelce podařilo prokázat, že správnímu orgánu I. stupně současně s přehledem o svých příjmech za rok 2004 řádně doručila též obě výše popsaná potvrzení, a splnila tak podmínku danou ustanovením § 15 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., nebo zda uvedená potvrzení poprvé řádně doručila až v rámci odvolacího řízení žalované. Na základě tohoto zjištění totiž žalovaná (respektive správní orgán I. stupně) posoudila samostatnou výdělečnou činnost stěžovatelky jakožto činnost hlavní; Nejvyšší správní soud v tomto ohledu pouze na okraj připomíná, že předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti je ovšem toliko výše nastíněná právní otázka týkající se (ne)doručení předmětných potvrzení, nikoliv již otázka správnosti posouzení samostatné výdělečné činnosti stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud musel především v souladu s rozsahem kasační námitky postavit najisto, zda skutková podstata, ze které správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, měla oporu ve spisech či s nimi byla v rozporu. Zjednodušeně řečeno proti sobě v dané věci stojí tvrzení stěžovatelky, že správnímu orgánu I. stupně společně s přehledem o příjmech doručila i potvrzení o zdanitelných příjmech a potvrzení o trvání zaměstnání (což zejména dokládá kopií doručenký, kde je obsah její zásilky popsán), a na druhé straně tvrzení žalované a správního orgánu I. stupně, podle kterých stěžovatelka doručila toliko přehled o příjmech a obě potvrzení v její zásilce absentovala (což dokládají především záznamy v podacím deníku správního orgánu I. stupně).

Nejprve je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud nesdílí zcela názor stěžovatelky, že doručenka, jejíž kopii předložila v rámci odvolacího řízení, by sama i bez dalšího prokazovala doručení předmětných potvrzení společně s přehledem o příjmech. Je sice pravda, že se i v projednávané věci jedná o důležitý doklad, který může významně přispět k prokázání doručení této zásilky s tvrzeným obsahem, k samotnému prokázání doručení však musí přistoupit ještě další okolnosti. V tomto ohledu považuje Nejvyšší správní soud za důležité upozornit na to, že různé doklady označované jako „doručenka“ (případně „dodejka“ či „průkaz o doručení“) se mohou kvalitativně lišit. Naznačené odlišnosti se přitom mohou týkat zejména náležitostí, které doručenky musí splňovat, popřípadě tyto odlišnosti mohou spočívat ve formě (podobě) právního podkladu, který takové náležitosti stanoví. Je proto kupříkladu nepochybně zcela nezbytné spatřovat určitý rozdíl mezi doručenkou k písemnosti zasílané soudem účastníkům soudního řízení [srov. např. § 50f zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“, „občanský soudní řád“)] na straně jedné, jejíž podobu zákon striktně stanovuje, a na straně druhé mezi doručenkou, jejíž podoba je dána „pouze“ předpisy (podmínkami) poskytovatele poštovních služeb, jak tomu bylo v projednávané věci (srov. např. čl. 17 Poštovních podmínek České pošty, s. p., dostupné na <http://www.cpost.cz>). Nelze tak ani souhlasit se stěžovatelkou v tom, že by doručenka, kterou předložila, měla podobu veřejné listiny s tím, že potvrzuje, není-li prokázán opak, pravdivost toho, co je osvědčeno. Legální definici veřejné listiny totiž podává ustanovení § 134 o. s. ř., podle něhož *„listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními právními předpisy prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o nařízení nebo prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.“* Jak je přitom zřejmé, podmínky stanovené touto definicí doručenka stěžovatelky nesplňuje, a nelze ji tedy považovat za veřejnou listinu. Z toho důvodu není pro projednávanou věc přílehlavá ani judikatura Ústavního soudu či Nejvyššího správního soudu, na kterou stěžovatelka v kasační stížnosti v této souvislosti odkázala.

Výše uvedenými úvodními úvahami nicméně Nejvyšší správní soud v žádném případě nezpochybňuje význam doručenky (jejíž podobu, jak ostatně vyplývá ze správního spisu, ani žalovaná nikterak nezpochybovala) pro prokázání doručení předmětných písemností. Jak v této souvislosti např. zdejší soud již uvedl ve svém rozsudku ze dne 29. 5. 2007, č. j. 8 Afs 35/2007 - 41 (www.nssoud.cz), *„Tvrdí-li stěžovatel, že v doručené zásilce od soudu obdržel pouze výzvu, aby se vyjádřil k možnosti projednat věc bez nařízení jednání, ale nikoli výzvu k zaplacení soudního poplatku z žaloby, přičemž na doručence a obálce je zřetelně uvedeno, že zásilka obsahuje dvě písemnosti včetně „vzoru 064 a 072“, tedy také výzvu k zaplacení soudního poplatku, mohl a měl v souladu se zásadou „vigilantibus iura“ v součinnosti se soudem tento rozpor odstranit. Neučinil-li tak, a nemůže-li věrohodně zvrátit údaj na doručence, vychází soud z toho, že byl k zaplacení soudního poplatku vyzván.“* I přes již výše nastíněné „kvalitativní“ rozdíly mezi jednotlivými typy doručenek totiž Nejvyšší správní soud považuje (i za užití argumentu *a contrario*) za zcela logické, aby minimálně stejné nároky, které jsou v tomto směru kladeny na účastníky řízení před soudem či správním orgánem na straně jedné (tedy konfrontovat skutečný obsah doručené zásilky s údaji uvedenými na doručence), byly stejně tak kladeny na soudy či správní orgány na straně druhé. V této souvislosti Nejvyšší správní soud navíc připomíná, že přehled o příjmech za rok 2004 obsahoval údaj o tom, že stěžovatelka v daném roce

vykonávala zaměstnání s příjmem dosahujícím alespoň 80 400 Kč, což samo o sobě *de facto* implikuje současné předložení předmětných potvrzení, které tedy správní orgán I. stupně měl i s ohledem na údaje uvedené na doručence „postrádat“. Lze skutečně jen těžko předpokládat, že by stěžovatelka dobrovolně nepředložením příslušných potvrzení rezignovala na prokázání toho, aby její samostatná výdělečná činnost v roce 2004 byla nahlížena jako samostatná výdělečná činnost vedlejší, a to navíc za situace, kdy si obě předmětná potvrzení nechala v předstihu od svého zaměstnavatele vyhotovit. Je sice nutno připustit, že alespoň pro doložení potvrzení o trvání zaměstnání mohla stěžovatelka využít tiskopisu (ČSSZ - 89 324 2, str. 4), který použila toliko k doložení přehledu o příjmech, čímž celou situaci do určité míry sama zkomplikovala. Tento postup, který ostatně může být dán spíše specifickou praxí jejího zaměstnavatele než jejím pochybením, však nelze v žádném případě přičítat k její tíži.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nemá v úmyslu jakkoliv zpochybňovat kvalifikovanost zaměstnanců podatelny správního orgánu I. stupně, důvěryhodnost procesních postupů, jimiž se přijímání podání u správního orgánu I. stupně řídí či snad správnost záznamů v podacím deníku tohoto správního orgánu. V této souvislosti však podle zdejšího soudu nelze odhlédnout od toho, že na činnost správních orgánů je třeba klást mnohem přísnější nároky než na procesní postupy účastníků řízení. Z tohoto důvodu je třeba trvat na tom, že za dané skutkové situace měl správní orgán prověřit (a to např. i operativním dotazem přímo u stěžovatelky), zda potvrzení k dané zásilce byla přiložena či nikoliv, aby tak mohl rozhodovat na základě řádně zjištěného skutkového stavu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba označit postup správního orgánu I. stupně, který přijal zásilku stěžovatelky, přičemž na doučence potvrdil přijetí zásilky s určitým obsahem, a současně si byl na základě údajů uvedených v přehledu o příjmech stěžovatelky vědom toho, že uvedená potvrzení by měla být součástí zásilky, za chybný. Nelze totiž připustit situaci, aby osoba, která je z jejího pohledu důvodně přesvědčena o tom, že splnila určité podmínky stanovené zákonem, což navíc může do jisté míry i doložit, se o nesplnění těchto podmínek dozví až po několika měsících prostřednictvím platebního výměru, a to navíc bez jakékoliv možnosti zhojení svého předchozího postupu.

Vzhledem ke striktní formulaci shora citovaného ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb. tak může docházet až ke zcela absurdním důsledkům (a v obecné rovině není podstatné, zda by se tak stalo na základě opomenutí účastníka správního řízení či administrativním pochybením správního orgánu), které by byly v hrubém rozporu i s konceptem funkčního (rozumného) uspořádání společenských vztahů, tak, jak jej ve své již ustálené judikatuře Nejvyšší správní soud vymezil. Jak totiž zdejší soud mimo jiné konstatoval zejména ve svém rozsudku publikovaném pod č. 360/2004 Sb. NSS, *„v souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost“* (srov. dále např. č. 921/2006 Sb. NSS, případně č. 869/2006 Sb. NSS). V tomto ohledu je třeba navíc zcela nepochybně souhlasit s argumentací stěžovatelky,

že po ní nelze spravedlivě požadovat, aby svoje písemnosti správnímu orgánu doručovala jen osobně, aby tak předešla případným nejasnostem o obsahu doručované zásilky.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu přitom nelze v posuzované věci odhlédnout ani od základních zásad správního řízení, které je zde třeba zejména s ohledem na ustanovení § 108 zákona č. 582/1991 Sb. také aplikovat, neboť podle tohoto ustanovení (nestanoví-li zákon č. 582/1991 Sb. jinak) platí pro řízení ve věcech důchodového pojištění a pro řízení ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti správní řád. Z hlediska správního řádu č. 71/1967 Sb., účinného v době rozhodování správního orgánu I. stupně, považuje Nejvyšší správní soud za důležité připomenout zásadu materiální pravdy, jež právě představuje jednu ze základních zásad správního řízení (srov. např. Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2003, str. 14 - 18). Účelem této zásady je, aby správní řízení posilovalo důvěru účastníků řízení ve správnost rozhodování. Podle této zásady lze po správních orgánech oprávněně požadovat, aby jejich rozhodnutí byla zákonná, správná a především aby vycházela ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci. Přitom není možné, aby se správní orgány zprostily odpovědnosti za vadná či nekvalitní rozhodnutí poukazem na chybné postupy jiných osob; spolehlivě zjištěný skutkový stav je podmínkou perfektnosti vydaných rozhodnutí. Z hlediska správního řádu č. 500/2004 Sb., který nabyl účinnosti ještě před rozhodnutím žalované, je pak možno zmínit i zásadu vyplývající z ustanovení § 4 odst. 1 tohoto zákona, podle kterého je veřejná správa službou veřejnosti, přičemž každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost podle možností vycházet dotčeným osobám vstříc (někdy se v této souvislosti hovoří o tzv. povinnosti uvědomovací, srov. Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S.: *Správní právo procesní*. Praha, EUROLEX BOHEMIA, 2005, str. 47 - 48).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je v daném případě dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Městský soud v Praze měl zrušit rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž oba správní orgány ve svých rozhodnutích vycházely, neměly řádnou oporu ve spisech, neboť ze shromážděných důkazních materiálů nebylo možné s jistotou konstatovat, že se stěžovatelce nepodařilo prokázat doručení obou potvrzení společně s přehledem o příjmech (srov. v této souvislosti ustanovení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu č. 71/1967 Sb.). Nejvyšší správní soud je dále přesvědčen o tom, že tato vada řízení byla důvodně vytýkána již v žalobním řízení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se přitom jedná o vadu řízení takové intenzity, že by byla důvodem pro zrušení rozhodnutí žalované podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Skutkový stav, z něhož správní orgán I. stupně i žalovaná vycházely, tedy závěr, že stěžovatelka nedoručila správnímu orgánu I. stupně obě potvrzení společně s přehledem o příjmech za rok 2004, nemá z výše nastíněných důvodů oporu ve spise.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že Městský soud v Praze pochybil, když ve svém rozsudku pouze v obecnější rovině konstatoval, že má za to, že žalobkyně pouze prostřednictvím doručky neprokázala obsah písemnosti doručené správnímu orgánu I. stupně za situace, kdy z podacího deníku vyplývá, že zásilka stěžovatelky žádné přílohy neměla. Nejvyšší správní soud považuje opětovně za vhodné zdůraznit, že se

nezabýval věcně zjištěním, zda samostatná výdělečná činnost stěžovatelky byla správně posouzena jako činnost hlavní. Jak ostatně již zdejší soud konstatoval ve svém rozhodnutí ze dne 8. 2. 2005, č. j. 3 As 20/2004 - 63, www.nssoud.cz, „*Pokud se krajský soud nevypořádá s námitkou žalobce týkající se rozporu v obsahu listinných důkazů ..., který správní orgán pominul, je dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. ...*“. Od takto vysloveného právního názoru v dané věci neměl Nejvyšší správní soud jakýmkoliv způsobem se odchýlit.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil, a to pro vady řízení před správním orgánem; současně věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 3 citovaného ustanovení soudního řádu správního vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 25. února 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu