



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobkyně: **R. S.**, zastoupené JUDr. Janem Manišovským, advokátem se sídlem Na Baště 840, Uherské Hradiště, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha, proti rozhodnutí žalované ve věci starobního důchodu ze dne 29. 6. 2012, čj. X, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 1. 4. 2014, čj. 72 Ad 45/2012 – 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Soud **určuje** odměnu ustanovenému zástupci žalobkyně JUDr. Janovi Manišovskému, advokátovi, ve výši **2600 Kč**. Odměna bude zástupci vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

- 1) Rozhodnutím ze dne 10. 5. 2012, čj. X, Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „žalovaná“) zamítla žádost žalobkyně o starobní důchod, a to pro nesplnění podmínek stanovených § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

2) Rozhodnutím ze dne 29. 6. 2012, čj. X (dále též „napadené rozhodnutí“ nebo „rozhodnutí o námitkách“), žalovaná zamítla námitky žalobkyně proti shora uvedenému rozhodnutí.

II.

3) Žalobkyně podala proti rozhodnutí o námitkách správní žalobu. Krajský soud žalobu odmítl. Uvedl, že žalobkyně obdržela napadené rozhodnutí dne 9. 7. 2012 a žalobu proti němu ze dne 29. 8. 2012 zaslala žalované, která tuto žalobu obdržela dne 6. 9. 2012. Dopisem ze dne 14. 9. 2012 žalovaná zaslala žalobu i s přílohami soudu, kterému byla žaloba doručena dne 18. 9. 2012.

4) Krajský soud zdůraznil, že podle § 72 odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012 již není možné podat žalobu u soudu prostřednictvím žalované, jak tomu bylo do 31. 12. 2011, a žalovaná již nadále neměla zákonem stanovenou povinnost žalobu bezodkladně postoupit soudu. Žalobkyni počala běžet dvouměsíční lhůta k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. dne 10. 7. 2012, tedy den následující po dni, ve kterém jí bylo doručeno napadené rozhodnutí. Žalobkyně mohla podat žalobu přímo u soudu, nikoliv u správního orgánu, a to do pondělí 10. 9. 2012. O možnosti podat žalobu k soudu byla žalobkyně řádně poučena v napadeném rozhodnutí. Proto bylo třeba žalobu odmítnout jako opožděnou.

III.

5) Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, ve které požádala o ustanovení zástupce z řad advokátů. Namítla, že ji žalovaná nepoučila o možnostech soudního přezkumu napadeného rozhodnutí po 1. 1. 2012. Uvedla rovněž, že žalovaná mohla postoupit žalobu soudu před 10. 9. 2012, neboť ji obdržela již 6. 9. 2012. Stěžovatelka také uvedla věcné námitky proti napadenému rozhodnutí. Usnesením ze dne 9. 6. 2014, čj. 8 Ads 62/2014 – 41, Nejvyšší správní soud ustanovil stěžovatelce advokáta JUDr. Jana Manišovského. Stěžovatelka doplnila kasační stížnost prostřednictvím ustanoveného zástupce.

6) Podle stěžovatelky nemá právní názor krajského soudu o nemožnosti podat žalobu prostřednictvím správního orgánu po 1. 1. 2012 oporu ani v soudním řádu správním, ani v novelizaci provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále též „zákon č. 303/2011 Sb.“). Stěžovatelka poukázala na důvodovou zprávu k zákonu č. 303/2011 Sb., která nesvědčí tomu, že by nebylo možné podat žalobu prostřednictvím správního orgánu. Závěr o možnosti podat žalobu u správního soudu prostřednictvím správního orgánu vyplývá též z § 40 odst. 4 s. ř. s., podle kterého platí, že *„lhůta je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanoví-li zákon jinak.“* Tímto orgánem je v řešené věci žalovaná. Žaloba, která byla žalované doručena (tj. nikoli pouze podána k přepravě) v zachované lhůtě, tedy byla zároveň řádně a včas doručena správnímu soudu.

7) Stěžovatelka dále poukázala na to, že ve správní žalobě a v podacím lístku označila jako adresáta krajský soud, nikoli správní orgán. Podle § 40 odst. 4 s. ř. s. tak byla lhůta k podání žaloby zachována, neboť žaloba byla včas adresována soudu, byť prostřednictvím správního orgánu.

8) Stěžovatelka také namítla, že žalovaná ji nesprávně informovala ve vyznění o postoupení žaloby o tom, že žalobu je po 1. 1. 2012 nutno podat „pouze u příslušného krajského soudu (Městského soudu v Praze). Městský soud v Praze přitom není příslušný pro rozhodování ve věci stěžovatelky, neboť ve věcech důchodového pojištění je podle § 7 odst. 3 s. ř. s. příslušný krajský soud podle místa bydliště nebo sídla navrhovatele. Pokud ani žalovaná jako odborný správní orgán zřízený k veřejné službě řádně neurčila příslušný soud, nelze takto detailní znalost novelizované právní úpravy požadovat po stěžovateli. Stěžovatelka také poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, podle kterého účastníkovi řízení nesmí být k tíži nesprávné poučení, které mu poskytl správní orgán.

9) Stěžovatelka rovněž vytkla žalované, že nepostupovala v souladu s § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), neboť po obdržení žaloby nedůvodně vyčkávala s jejím odesláním správnímu soudu. Podle uvedeného ustanovení za užití analogie *legis* je věcně nepříslušný správní orgán povinen bezodkladně postoupit podání orgánu věcně příslušnému, tj. soudu v posuzované věci. Pokud by žalovaná jednala bezodkladně, byla by žaloba doručena včas. Žalovaná měla zohlednit, že stěžovatelka nebyla právně zastoupena a že nebyla adekvátně nepoučena o změně právní úpravy ohledně způsobu podání správní žaloby.

IV.

10) Žalovaná zrekapitulovala ve vyjádření ke kasační stížnosti závěry krajského soudu k dosavadnímu průběhu řízení, ztotožnila se s nimi a navrhla kasační stížnost zamítnout.

V.

11) Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

12) Kasační stížnost není důvodná.

13) Nejvyšší správní soud předesílá, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98 (publ. Pod č. 625/2005 Sb. NSS)]. Krajský soud odmítl žalobu jako opožděně podanou. Nejvyšší správní soud se proto nemohl zabývat kasačními námitkami, které směřovaly přímo proti důvodům žalobou napadeného rozhodnutí.

14) Stěžovatelka namítla, že i podle § 72 odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 303/2011 Sb. byla žalobní lhůta zachována, pokud žaloba byla doručena v této lhůtě žalovanému správnímu orgánu. Podle stěžovatelky vyplývá tento právní názor z důvodové zprávy

k zákonu č. 303/2011 Sb., a dále z § 40 odst. 4 s. ř. s., neboť žalovaná má doručovací povinnost podle tohoto ustanovení. Tomuto názoru nelze přisvědčit.

15) Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011 platilo, že *„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. Lhůta je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje.“*

16) Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012 (tedy ve znění zákona č. 303/2011 Sb.) platí, že *„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.“*

17) Výkladem § 72 odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 303/2011 Sb. se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 18. 10. 2012, čj. 6 Ads 108/2012 – 32, ve kterém dospěl k závěru, že *„od 1. 1. 2012 v důsledku novelizace s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. se případní žalobci nemohou spoléhat na to, že zaslání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu prostřednictvím správního orgánu bude správními soudy zohledněno při posuzování včasnosti takovéto žaloby. Pokud by správní soudy takový postup tolerovaly, popřely by tím smysl novelizace provedené zákonem č. 303/2011 Sb.; účelem novelizace přitom bylo, aby správní žaloby byly podávány přímo u správního soudu nebo jemu zasílány prostřednictvím držitele poštovní licence, nikoli prostřednictvím žalovaného správního orgánu, jak tomu bylo před 1. 1. 2012.“* Nejvyšší správní soud proto přisvědčil krajskému soudu, že pokud žalobkyně doručila žalobu po 1. 1. 2012 v žalobní lhůtě žalované, avšak ta ji postoupila správnímu soudu až po uplynutí žalobní lhůty, bylo třeba takovou žalobu odmítnout jako opožděnou v důsledku zmeškání lhůty k podání žaloby.

18) Stěžovatelka argumentovala ve svůj prospěch důvodovou zprávou k zákonu č. 303/2011 Sb. Je nutno předeslat, že znění § 72 odst. 1 s. ř. s. ve znění uvedené novely nezakládá žádné pochybnosti o jeho obsahu. Protože však důvodová zpráva může představovat jedno z interpretačních vodítek při zjišťování skutečného obsahu právní normy, bylo třeba se touto souvislostí zabývat. Podle bodu 37. vládního návrhu zákona č. 303/2011 Sb. (sněmovní tisk 391/0) původně měla být v § 72 s. ř. s. na konci odstavce 1 doplněna věta *„Byla-li žaloba podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje, správní orgán je povinen žalobu bez zbytečného odkladu předat příslušnému soudu.“* Tomuto původnímu záměru také odpovídala důvodová zpráva, na kterou stěžovatelka poukázala. Zákon č. 303/2011 Sb. však byl schválen ve znění sněmovního tisku 319/3, ve znění schváleném Senátem podle sněmovního tisku 319/4. Podle schváleného textu zákona č. 303/2011 Sb. nebyl § 72 odst. 1 s. ř. s. doplněn podle vládního návrhu, ale naopak byla zrušena dosavadní poslední věta tohoto ustanovení (srov. bod 40 zákona č. 303/2011 Sb. v platném a účinném znění). Výsledné znění právní úpravy je tedy zásadně odlišné od původního návrhu opatřeného důvodovou zprávou a nelze proto důvodovou zprávou s úspěchem argumentovat při zjišťování správního obsahu právní normy.

19) Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tom, že by žalovaná měla mít doručovací povinnost podle § 40 odst. 4 s. ř. s., a byla tedy orgánem, jemuž vznikla

povinnost doručit zásilku. Pro posouzení včasnosti žaloby je rozhodný okamžik, kdy podatel učinil některý z úkonů předvídaných v § 40 odst. 4 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že *„lhůta je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanoví-li tento zákon jinak.“* Obdobná úprava je obsažena i v § 57 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), podle kterého je lhůta zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u soudu nebo podání odevzdáno orgánu, který má povinnost je doručit. Podle ustálené judikatury soudů rozhodujících v občanském soudním řízení nelze vyložit pojem *„orgán, který má povinnost doručit podání“* extenzivně, ale je pod ním nutno rozumět jen ty státní orgány, které mají ze zákona povinnost zajistit odeslání zásilky osob, které se o to samy nemohou postarat. Jedná se například o Vězeňskou službu, která zajišťuje odesílání zásilek osobám ve výkonu trestu odnětí svobody nebo ve výkonu vazby (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2009, čj. 4 Ads 116/2009 – 40, a dále srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 3. 1997, sp. zn. 9 Cmo 99/98, nebo usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2001, sp. zn. 23 Co 797/2000).

20) Nejvyšší správní soud považuje za vhodné též doplnit, že doručovací povinnost podle § 40 odst. 4 s. ř. s. nelze ztotožňovat ani zaměňovat s povinností věcně nepřislušných správních orgánů bezodkladně postoupit podání věcně příslušnému orgánu, stanovenou v § 12 správního řádu. Z tohoto ustanovení neplyne, že by doručení podání věcně nepřislušnému správnímu orgánu mělo účinek zachování lhůty pro soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

21) Stěžovatelka namítla, že ji žalovaná nepoučila o možnosti soudního přezkumu napadeného rozhodnutí po 1. 1. 2012, a posléze odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, čj. 6 Ads 157/2011 – 56, podle kterého jsou správní orgány povinny pečlivě dbát procesních práv nemajetných účastníků řízení, zejména poskytovat jim odbornou pomoc a plnit poučovací povinnost adekvátní schopností účastníka. Ani tato námitka není důvodná.

22) Ze správního spisu není pochyb, že napadené rozhodnutí obsahovalo krom poučení o nemožnosti podání námitek či odvolání také sdělení o možnosti soudního přezkumu. V něm žalovaná správně informovala stěžovatelku, že proti napadenému rozhodnutí *„lze podat do dvou měsíců od jeho doručení žalobu u věcně a místně příslušného soudu podle § 7 odst. 1 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.“* Toto poučení odpovídalo znění soudního řádu správního účinnému po 1. 1. 2012, neboť v něm již nebyla obsažena eventualita zachování lhůty při podání žaloby prostřednictvím správního orgánu. Nepostupovala-li stěžovatelka v souladu s tímto poučením, je nutno jí to klást plně k tíži.

23) Stěžovatelka rovněž namítla, že ve správní žalobě a v podacím lístku označila jako adresáta krajský soud, nikoli správní orgán. Ani tato okolnost nemůže ničeho změnit na tom, že zásilku nezaslala adresátovi.

24) Stěžovatelka dále uvedla, že ji žalovaná nesprávně informovala ve vyrozumění o postoupení žaloby o tom, že žalobu je po 1. 1. 2012 nutno podat *„pouze u příslušného“*

krajského soudu (Městského soudu v Praze).“ Městský soud v Praze není příslušný pro rozhodování ve věci stěžovatelky. Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s touto námitkou.

25) Sdělení, že „*po 1. 1. 2012 již nelze podat žalobu u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje, ale pouze u příslušného krajského soudu (Městského soudu v Praze),*“ které žalovaná uvedla až v následném přípisu stěžovatelce ze dne 14. 9. 2012, představovalo pouze opakovanou informaci o platné a účinné právní úpravě. Řádnou informaci o možnostech soudního přezkumu stěžovatelka obdržela již v napadeném rozhodnutí. Nešlo tedy o procesní poučení v souvislosti s doručovaným rozhodnutím, ale o následnou průvodní informaci o pozdějším faktickém postupu správního orgánu. Za těchto okolností se stěžovatelka nemohla dovolávat ani nálezů Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, který řešil situaci, ve které správní orgány nesprávně poučily účastníka řízení o dalším procesním postupu (k tomu srov. výše citovaný rozsudek čj. 6 Ads 108/2012 – 32).

26) Sdělení ze dne 14. 9. 2012 navíc nelze označit za chybné a dovozovat z něj neznalost právní úpravy na straně správního orgánu. Jde totiž o obecnou informaci, že působnost krajského soudu vykonává i Městský soud v Praze, což pro obvod hlavního města Prahy odpovídá platné právní úpravě (srov. § 9 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů). Stěžovatelka jím nebyla nikterak uvedena v omyl, pokud jde o místní příslušnost soudu. To vše za situace, kdy šlo o následnou informaci, podle které stěžovatelka ani nemohla postupovat a nepostupovala.

27) Stěžovatelka na závěr namítla, že žalovaná obdržela žalobu již 6. 9. 2012, ale postoupila ji krajskému soudu až 14. 9. 2012, tedy 4 dny poté, co marně uplynula žalobní lhůta. Námitka není důvodná. Podle § 12 věty první správního řádu platí, že „*dojde-li podání (§ 37) správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil (dále jen "podatel").*“ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2013, čj. 9 As 172/2012 – 32, nepředstavuje pojem „bezodkladně“ jednoznačné určení času, které je možné s obecnou platností vyjádřit v jednotkách času např. tak, že jde o jeden den, dva dny či týden. Uvedený pojem vyjadřuje skutečnost, že nesmí docházet k neodůvodněným prodlevám, resp. že by úkon podle § 12 správního řádu neměl být odkládán na pozdější dobu. Uvedené ustanovení tedy nezaručuje podateli, že podání doručené nepříslušnému správnímu orgánu bude příslušnému správnímu orgánu nebo soudu postoupeno do konkrétního časového okamžiku. V této věci nelze považovat za nesouladné s principy dobré správy, že žalovaná expedovala žalobu doručenou ve čtvrtek 6. 9. 2012 příslušnému soudu v pátek 14. 9. 2012, tedy 6 pracovních dnů po jejím obdržení. Ani to však nic nemění na tom, že účinné znění § 72 odst. 1 s. ř. s. neumožňuje splnit lhůtu k podání žaloby jejím podáním u správního orgánu, nikoli u soudu.

28) S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

29) Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první a odst. 2 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná rovněž nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaná byla ve věci úspěšná. Je však třeba postupovat podle § 60 odst. 2 s. ř. s., podle kterého se neuplatní pravidlo o právu na náhradu řízení procesně úspěšnému účastníkovi tehdy, mělo-li být toto právo přiznáno správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění.

30) Usnesením ze dne 9. 6. 2014, čj. 8 Ads 62/2014 – 41, Nejvyšší správní soud ustanovil stěžovatelce advokáta JUDr. Jana Manišovského, neboť u ní byly splněny podmínky pro úplné osvobození od soudních poplatků. Odměnu ustanoveného zástupce platí stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Soud určil advokátovi odměnu podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“) v částce 1000 Kč za jeden úkon právní služby [viz § 7, § 9 odst. 2 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Advokátovi náleží odměna za dva úkony právní služby, a to (i) převzetí a přípravu zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu a (ii) sepis písemného podání soudu ve věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, za které mu náleží odměna v souhrnné výši 2000 Kč. Ze soudního spisu ani z vyúčtování odměny ustanoveným zástupcem nevyplývá, že byly splněny podmínky pro přiznání dalšího úkonu právní služby – další porady s klientkou. Podle § 11 odst. 2 písm. b) advokátního tarifu náleží odměna za úkon právní služby spočívající v první poradě s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení. Jde tedy o činnost, při které je ustanovený zástupce s věcí fakticky seznámen. Z předloženého vyúčtování neplyne, že tento předpoklad byl naplněn již „*přípravou informačního dopisu klientce*“ resp. „*první telefonickou poradou*“. Pokud by tomu tak bylo, chybí vysvětlení, jaký faktický důsledek pro řízení měla další porada s klientkou o několik dní později. Ve věci nedošlo ke změně procesní situace, na kterou by bylo třeba reagovat (po případné konzultaci s klientkou) a stěžovatelka rovněž neučinila další následné a nezbytné podání, které by bylo následkem další porady. Proto soud nepřiznal odměnu za třetí úkon právní služby. Soud dále přiznal advokátovi 300 Kč za každý prokázaný úkon právní služby na úhradu hotových výdajů, tj. celkem ve výši 600 Kč (viz § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu). Celková výše odměny činí 2600 Kč. Tato odměna bude ustanovenému zástupci vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do třiceti 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 20. října 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu