



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **J. M.**, zast. Mgr. Vilémem Vinopalem, advokátem, se sídlem Bratranců Veverkových 396, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, proti rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 19. 11. 1997, č. j. 401114/038/606, a proti sdělení žalovaného ze dne 12. 12. 2016, č. j. 12228/SD-15/28, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 29. 6. 2020, č. j. 61 Ad 3/2020 - 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Vilému Vinopalovi, advokátovi, se sídlem Bratranců Veverkových 396, Pardubice, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 2.600 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný (dříve Vojenský úřad sociálního zabezpečení) rozhodnutím ze dne 19. 11. 1997, č. j. 401114/038/606 (dále též „rozhodnutí žalovaného“), rozhodl o přiznání starobního důchodu žalobci ve výši 6.386 Kč dle § 9 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, dle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a dle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích,

v rozhodném znění. Sdělením ze dne 12. 12. 2016, sp. zn. 12228/SD-15/28 (dále též „sdělení žalovaného“), žalovaný posoudil žádost žalobce o přepočtení výše důchodu ze dne 7. 12. 2016 jako nedůvodnou, přičemž konstatoval, že nebyly shledány žádné nové skutečnosti odůvodňující přepočtení důchodu.

[2] Žalobce podal proti výše označenému rozhodnutí a sdělení žalovaného žalobu, ve které označil rozhodnutí žalovaného za nezákonné, neboť žalovaný použil pro výpočet průměrného měsíčního výdělku deset roků namísto pěti po sobě následujících roků před rokem, v němž skončilo zaměstnání. Dále uvedl, že vyčerpal všechny možnosti vedoucí k dosažení spravedlivého a platným předpisům odpovídajícího postupu při stanovení výše svého starobního důchodu, a současně požádal soud o prověření správnosti postupu žalovaného. Ačkoli byla žaloba podána po 23 letech, byla podána po právu. Žalobce pak brojil též proti sdělení žalovaného, kterým tento posoudil žádost žalobce o přepočtení důchodu za nedůvodnou, přičemž namítal, že mu bylo neprávem odepřeno přepočítání důchodu.

[3] Krajský soud v záhlaví uvedeném usnesením odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 1997, přičemž konstatoval, že žalobce proti tomuto rozhodnutí nepodal řádný opravný prostředek, protože je jeho žaloba v části směřující proti tomuto rozhodnutí nepřípustná dle § 68 písm. a) s. ř. s. V této souvislosti krajský soud upozornil, že ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany jen po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Krajský soud pak odmítl také žalobu proti sdělení žalovaného ze dne 12. 12. 2016, ačkoli toto sdělení žalovaného je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., k jehož vydání byl žalovaný povinen dle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění a jímž bylo autoritativně určeno, že žalobcem uvedené skutečnosti nezakládají důvod pro změnu výše starobního důchodu. Jelikož toto rozhodnutí neobsahovalo poučení o opravném prostředku, bylo v posuzovaném případě třeba aplikovat § 83 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle kterého, chybí-li poučení o odvolání, činí lhůta k podání odvolání 90 dní od oznámení rozhodnutí. Žalobce však v uvedené lhůtě námitky proti předmětnému sdělení (rozhodnutí) nepodal, proto krajský soud shledal žalobu proti sdělení žalovaného nepřípustnou. Závěrem krajský soud dodal, že nic nebrání žalobci v tom, aby uplatnil novou žádost o změnu důchodu podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, v níž uplatní veškeré rozhodné okolnosti, a aby případně po vydání rozhodnutí o námitkách proti negativnímu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl výše uvedené usnesení krajského soudu kasační stížností, ve které předně namítl nezákonnost rozhodnutí žalovaného, jelikož žalovaný měl při výpočtu starobního důchodu stěžovatele vycházet primárně z výdělkově nejlepšího kalendářního roku před rokem, v němž skončilo zaměstnání stěžovatele, přičemž pro stěžovatele byl v tomto smyslu nejlepším obdobím rok 1993, kdy měl stěžovatel průměrný měsíční výdělek ve výši 27.220 Kč, přičemž roční vyměřovací základ v tomto roce činil 326.639 Kč. Žalovaný pak dospěl k nesprávnému závěru ohledně výše osobního vyměřovacího základu stěžovatele, který měl činit 20.330 Kč, což představuje rozdíl ve výši 6.890 Kč oproti částce, která měla být stěžovateli skutečně vypočítána jako osobní vyměřovací základ. Dle § 25 zákona o mimosoudních rehabilitacích se však výpočet

pokračování

důchodu provede jen tehdy, je-li to pro občana výhodnější, než podle obecných předpisů důchodového zabezpečení.

[5] Stěžovatel dále označil napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné z toho důvodu, že žalovaný při zjišťování skutkového stavu porušil zásady stanovené správním řádem a to zejména zásadu zákonnosti, dobré víry a oprávněných zájmů osob a zásadu legitimního očekávání. Žalovaný pak pochybil, pokud v napadeném rozhodnutí neuvedl, podle kterých konkrétních ustanovení zákona o důchodovém pojištění nebo zákona o mimosoudních rehabilitacích postupoval, když pouze stanovil bez ohledu na odkaz na konkrétní ustanovení zákona rozhodné období od 1986 do 1996, přičemž se ani nezabýval otázkou možného výhodnějšího výpočtu starobního důchodu pro stěžovatele.

[6] Dále stěžovatel namítl nezákonnost napadeného usnesení krajského soudu, přičemž odmítl závěr soudu, že nevyčerpal řádné opravné prostředky, když několikrát došlo k přepočtu důchodu stěžovatele na základě jeho žádosti, neboť od počátku nesouhlasil se způsobem jeho výpočtu. Proti napadenému rozhodnutí stěžovatel adresoval žalovanému několik dopisů a telefonických stížností, a ačkoli tyto nebyly výslovně označeny jako odvolání, obsahově byly s takovým úkonem totožné. S ohledem na časový odstup od roku 1997 a vzhledem k tomu, že stěžovatel nemá k dispozici kopie svých dopisů, není schopen určit přesná data zaslaných vyjádření. Stěžovatel tedy vyčerpal všechny řádné opravné prostředky, a to v zákonem stanovených lhůtách. Krajský soud pak zasáhl do práva stěžovatele dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Dále zdůraznil, že by měla převládnout rovina přirozeného práva, kdy formální procesní postup by měl ustoupit úvaze o závažnosti následku, který napadeným rozhodnutím pro stěžovatele bezprostředně hrozí. Závěr krajského soudu o odmítnutí žaloby proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného je v rozporu s dobrými mravy, neboť stěžovatel se v minulosti proti napadenému rozhodnutí bránil, avšak tuto obranu nemůže v současné době prokázat konkrétními písemnostmi.

[7] Další kasační námitky stěžovatele směřovaly proti sdělení žalovaného ze dne 12. 12. 2016, které stěžovatel označil za nepřezkoumatelné, přičemž vytkl žalovanému, že se dostatečným způsobem nevypořádal se všemi relevantními skutečnostmi a jednal v rozporu s § 3 správního řádu, když při zhodnocení počtu dnů za rozhodné období nezohlednil dobu od 1. 9. 1958 do 31. 10. 1958, ačkoliv byl v tomto období stěžovatel zaměstnán u Vojenského opravárenského závodu v Přelouči. Žalovaný pak v předmětném sdělení, které má charakter správního rozhodnutí dle § 67 odst. 1 správního řádu, nepoučil stěžovatele o možnosti podat proti tomuto rozhodnutí řádný opravný prostředek v podobě námitek dle § 88 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Poučení je přitom obligatorní náležitostí rozhodnutí, které musí rozhodnutí bezpodmínečně obsahovat, aby nebyli účastníci kráceni na svých právech a nebyla porušena zásada spravedlivého procesu. Závěr krajského soudu, že absence takového poučení je v pořádku a na posuzovaný případ lze aplikovat § 83 odst. 2 správního řádu, kdy se lhůta pro podání odvolání prodlužuje na 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, považoval stěžovatel za nesprávný. Stěžovatel není osobou znalou ve všech právních předpisech, a nemohl tedy předpokládat, že proti sdělení, které ani nebylo označeno jako rozhodnutí a nemělo zcela zřetelně vymezený výrok a odůvodnění, se lze bránit opravným prostředkem. Tím, že nebyl stěžovatel poučen o právu na podání opravného prostředku, došlo k zásahu do jeho práva na spravedlivý proces dle

čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Poučovací povinnost je nadto jednou ze základních povinností správních orgánů a soudů, přičemž Ústavní soud, jakož i Evropský soud pro lidská práva, považují absenci poučovací povinnosti za porušení práva na přístup k soudu obsaženého jak v čl. 36 Listiny základních práv a svobod, tak také v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod. Závěrem stěžovatel požádal Nejvyšší správní soud o nařízení jednání ve věci, neboť pouze jeho osobní účast při jednání může osvětlit případné pochybnosti o oprávněnosti nároku stěžovatele na přepočtení výše starobního důchodu.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovateli byl starobní důchod přiznán rozhodnutím ze dne 19. 11. 1997. Jelikož však stěžovatel i přes poučení o možnosti podat proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek tento nepodal, nabylo uvedené rozhodnutí dne 19. 12. 1997 právní moci. O přepočtení starobního důchodu požádal stěžovatel v roce 2016, přičemž podstatou jeho podání byl nesouhlas se zvýšením procentní výměry starobního důchodu za dobu výdělečné činnosti po vzniku nároku na důchodovou dávku a nezhodnocení doby od 1. 9. 1958 do 31. 10. 1958, po kterou měl vykonávat zaměstnání v bývalém Vojenském opravárenském závodě Přelouč. Žádným relevantním dokladem však dobu tohoto zaměstnání nedoložil a v archivovaných dokladech tato doba jako doba pojištění rovněž doložena není. Protože žalovaný ve výpočtu dávky stěžovatele neshledal pochybení a případný zápočet výše uvedené doby by výši procentní výměry jeho starobního důchodu neovlivnil, o žádosti stěžovatele nerozhodl a stěžovateli zaslal pouze vysvětlující dopis. V červnu 2017 byly důchodové nároky stěžovatele podrobně objasněny vedoucím oddělení sociálního pojištění Veřejné ochránkyně práv v rámci jeho šetření na základě podnětu stěžovatele, přičemž tento orgán neshledal pochybení žalovaného ve výpočtu důchodové dávky stěžovatele. Žalovaný dále upozornil, že proti jeho sdělením, která nebyla správními rozhodnutími, možnost uplatnění opravného prostředku správní řád ani zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení nepřipouští. O řádných opravných prostředcích (námitkách) tak žalovaný nebyl povinen stěžovatele poučovat.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatel kasační stížností brojí proti usnesení krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) d) a e). Ze samotné povahy napadeného soudního rozhodnutí je nicméně zřejmé, že stěžovatelem může být tvrzen toliko posledně uvedený kasační důvod, tedy důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá na tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žalobního návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Jakékoliv námitky směřující do merita věci nejsou v posuzovaném případě přípustné, a Nejvyšší správní soud se tak dále zabýval pouze

pokračování

námítkou stěžovatele napadající nezákonnost odmítnutí žalobního návrhu krajským soudem.

[12] Stěžovatel předně nesouhlasil se závěrem krajského soudu ohledně nevyčerpání opravných prostředků proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 1997 a uvedl, že proti tomuto rozhodnutí adresoval žalovanému několik dopisů a telefonických stížností, které sice nebyly označeny výslovně jako odvolání, obsahově však s ním byly totožné.

[13] Zdejší soud ze správního spisu ověřil, že výše označené rozhodnutí žalovaného o přiznání starobního důchodu bylo stěžovateli doručeno dne 3. 12. 1997, přičemž byl poučen o tom, že může proti rozhodnutí podat do patnácti dnů od jeho doručení odvolání. Správní spis neobsahuje stěžovatelem tvrzená podání, ať již zasláné poštou (ve formě nesouhlasných dopisů) či učiněné ústně do protokolu, která by obsahově odpovídala odvolání. Na tomto místě pak Nejvyšší správní soud upozorňuje, že telefonické stížnosti odkazované stěžovatelem nemohou být z hlediska formy považovány za podání odvolání dle k datu vydání rozhodnutí účinné právní úpravy (§ 53 ve spojení s § 19 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení v rozhodném znění) ani dle současné právní úpravy ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Krajský soud nepochybil, pokud vycházel z obsahu správního spisu, ze kterého žádné podání řádného opravného prostředku proti výše uvedenému rozhodnutí ze strany stěžovatele nevyplynulo, když stěžovatel zaslání jím uváděných podání žalovanému nikterak nedoložil. V této souvislosti zdejší soud poukazuje na § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle něž je povinností žalobce v žalobě proti správnímu rozhodnutí označit důkazy, které navrhuje provést k prokázání svých tvrzení. V souladu s § 37 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že dovolává-li se žalobce na podporu svých tvrzení listin, je povinen přiložit je k žalobě. V řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí rovněž krajský soud není povinen vyzvat žalobce k označení důkazních návrhů na podporu jím tvrzených skutečností. Pokud žalobce své důkazní povinnosti nedostojí, vychází krajský soud z obsahu správního spisu (viz KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 568; srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2020, č. j. 3 As 202/2018 - 25). Jelikož tedy stěžovatel nenapadl rozhodnutí žalovaného řádným opravným prostředkem, nabylo toto právní moci dne 19. 12. 1997.

[14] Pokud se pak stěžovatel domáhal soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného, aniž by proti tomuto podal řádný opravný prostředek, nebyla splněna jedna z procesních podmínek pro projednání žaloby a krajský soud dospěl ke správnému závěru, že je žaloba nepřípustná ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. V souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu (§ 5 s. ř. s.) a minimalizace zásahů soudů do správního řízení účastníků správního řízení musí zásadně vyčerpat prostředky k ochraně svých práv, které má v řízení před správním orgánem 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 veřejných subjektivních práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (srov. např. rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, č. 672/2005 Sb. NSS, či ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 13/2011 - 73, č. 2567/2012 Sb. NSS).

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námítkou stěžovatele stran nesprávnosti závěru krajského soudu o nevyčerpání opravných prostředků proti sdělení žalovaného,

resp. závěru, že na absenci poučení o opravném prostředku ve sdělení žalovaného lze aplikovat § 83 odst. 2 správního řádu.

[16] Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel podal dne 7. 12. 2016 žalovanému žádost o přepočtení starobního důchodu na základě zjištění nových skutečností, jež byla žalovaným posouzena jako nedůvodná sdělením ze dne 12. 12. 2016, sp. zn. 12228/SD-15/28, jež bylo stěžovateli doručeno dne 20. 12. 2016. V roce 2017 stěžovatel podal podnět veřejné ochránkyni práv k prošetření postupu žalovaného při vyřízení žádosti o přepočtení výše starobního důchodu. Veřejná ochránkyně práv pak žalovaného připsala ze dne 8. 9. 2017, č. j. KVOP-23767/2017, informovala o ukončení šetření, s tím, že neshledala v postupu žalovaného pochybení. Podáním ze dne 7. 2. 2018 stěžovatel žalovaného požádal o narovnání výpočtu finančního doplatku dávek, které byly stěžovateli vypláceny v souvislosti s jeho propuštěním ze služebního poměru vojáka z povolání a v souvislosti s mimosoudní rehabilitací. Podáním ze dne 23. 5. 2020 pak stěžovatel žalovaného mimo jiné požádal o doložení finančních náležitostí za rok 1997 pro účely soudního řízení.

[17] Dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném ke dni vydání sdělení žalovaného *zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží. Důchod nebo jeho zvýšení se přitom doplatí nejvýše pět let nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta druhá a třetí obdobně. Důchod nebo jeho zvýšení se však doplatí ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, v případě, že důchod nebyl přiznán nebo byl vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.*

[18] Dle § 81 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve znění účinném ke dni vydání sdělení žalovaného *řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění se zahajuje na základě písemné žádosti nebo z moci úřední orgánem, který je příslušný k rozhodnutí o této změně, není-li stanoveno jinak. Dle § 88 odst. 1 téhož zákona proti rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení uvedených v § 3 odst. 3 písm. b) a d) až f) ve věcech důchodového pojištění lze jako řádný opravný prostředek podat písemné námitky do 30 dnů ode dne jeho oznámení účastníku řízení. Podle odst. 8 téhož ustanovení není-li v odstavcích 1 až 6 a 9 stanoveno jinak, vztahuje se na řízení o námitkách, na rozhodnutí o námitkách a na přezkumné řízení a obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, správní řád s tím, že § 90 odst. 1 písm. b), § 90 odst. 3 a § 90 odst. 6 věta druhá správního řádu se nepoužijí, a po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní, lhůty uvedené v § 97 odst. 2 a § 100 odst. 2 správního řádu neplynou, a přezkumné řízení ani obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, nelze zahájit, popřípadě v nich pokračovat.*

[19] Dle § 67 odst. 1 správního řádu *rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Podle § 68 odst. 1 téhož zákona rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.*

pokračování

[20] Podle § 83 odst. 2 správního řádu *v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.*

[21] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že se stěžovatel domáhal u žalovaného přepočtu starobního důchodu v rámci řízení o změně důchodu dle § 81 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve spojení s § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, což ostatně přiléhavě konstatoval též krajský soud, kdy výsledkem tohoto řízení je vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, jehož účelem je přiznání dříve odepřené dávky důchodového pojištění nebo její zvýšení, je-li neprávem vyplácena v nižší částce, anebo odnětí takové dávky, zastavení její výplaty nebo snížení vyplácené částky z důvodů předvídaných hmotným právem (srov. Petr Tröster a kolektiv. *Právo sociálního zabezpečení*, C. H. Beck, Praha, 2008, s. 340 - 343). Též v posuzovaném případě bylo v rámci tohoto řízení zahájeného žádostí stěžovatele vydáno správní rozhodnutí (byť zde označené jako sdělení), které podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví [§ 65 odst. 1 s. ř. s.], jak bude vysvětleno dále. Na tomto závěru přitom nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že v posuzovaném případě sdělení žalovaného výslovně nenese označení rozhodnutí, když toto svým obsahem naplňuje znaky správního rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, jelikož žalovaný autoritativně určil, že stěžovatelem tvrzené skutečnosti nezakládají důvod pro změnu výše starobního důchodu, a současně má předmětné sdělení charakter individuálního správního aktu, kdy jeho adresátem je stěžovatel a předmětem je řešení otázky nároku stěžovatele na změnu výše starobního důchodu (k pojmu individuální správní akt srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, č. 3104/2014 Sb. NSS). Zdejší soud dále připomíná, že úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 923/2006 Sb. NSS, ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, či ze dne 27. 10. 2011, č. j. 7 As 83/2011 - 77). Ze sdělení je současně seznatelný výrok a odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 1 správního řádu, které představuje nevyhovění žádosti stěžovatele o přepočet starobního důchodu a související odůvodnění včetně uvedení postupu při výpočtu starobního důchodu stěžovatele a použité právní úpravy. Nejvyšší správní soud pak dává stěžovateli za pravdu, že ve sdělení absentovalo poučení o možnosti brojit proti sdělení žalovaného opravnými prostředky, kterými jsou v posuzované věci námitky dle § 88 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. V takovém případě se aplikuje ustanovení správního řádu stanovící lhůtu pro podání řádného opravného prostředku v případě chybějícího nebo nesprávného poučení (§ 83 odst. 2 správního řádu). Skutečnost chybějícího či neúplného poučení nezpůsobuje nemožnost a nepřípustnost podání odvolání, pokud je podle právní úpravy jinak podat lze, přičemž k takovýmto odvoláním nelze nepřihlížet (viz Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. C. H. Beck, Praha, 2020, komentář k § 83, dostupné z právního informačního systému beck-online). Současně je z dikce § 83 odst. 2 správního řádu patrné, že k prodloužení odvolací lhůty dochází přímo ze zákona, citované ustanovení tudíž neumožňuje správnímu orgánu ani soudu posuzovat otázku, zda neúplnost či absence poučení mohla přímo zasáhnout do práv účastníka řízení (srov. přiměřeně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2014, č. j. 11 A 70/2011 - 54).

[22] V posuzovaném případě, jak bylo již výše nastíněno, přiznává zákon o důchodovém pojištění proti rozhodnutí žalovaného o žádosti o přepočtení starobního důchodu možnost podání námitek dle § 88 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jakožto řádného opravného prostředku. Ve prospěch aplikace výše citované prodloužené lhůty pro podání odvolání dle § 83 odst. 2 správního řádu v posuzovaném případě hovoří zejména § 88 odst. 8 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, dle kterého se na řízení o námitkách, rozhodnutí o námitkách a na přezkumné řízení a obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, vztahuje správní řád, přičemž výslovně stanoví ustanovení správního řádu, která se na výše citované případy nepoužijí. Ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu však v tomto negativním výčtu není obsaženo, proto platí, že se v řízení o námitkách uplatní úprava prodloužené lhůty pro podání odvolání (resp. námitek) ve smyslu citovaného ustanovení správního řádu. Z důvodu absence poučení o možnosti brojit proti sdělení žalovaného podáním námitek měl tedy stěžovatel možnost proti předmětnému sdělení podat námitky v rámci prodloužené odvolací lhůty ve smyslu § 83 odst. 2 správního řádu. Pokud tak i přes prokazatelné seznámení se s předmětným sdělením neučinil, nevyčerpal řádné opravné prostředky ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru ohledně nepřipustnosti žaloby směřující proti sdělení žalovaného.

[23] Pouze na okraj pak kasační soud dodává, že aplikací prodloužené odvolací lhůty dle § 83 odst. 2 správního řádu na posuzovanou věc nedošlo k porušení práva stěžovatele dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod či čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud totiž již v rozsudku ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 As 11/2008 - 42, dospěl k závěru, že *„[u]vedené lhůty jsou ve správním řádu výrazem principu právní jistoty. Správní rozhodnutí jakožto akt veřejné moci totiž nemůže být napadáno „donekonečna“, a to ani tehdy, kdy je vadné. Opak by znamenal ztrátu důvěryhodnosti těchto rozhodnutí jakožto celku a nejistotu v právním postavení účastníků i třetích osob. Ke smyslu a účelu lhůt v právu se rovněž vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 560/01, dostupný z nalus.usoud.cz. Ústavní soud dovodil, že „smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv může přitom dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv.“*

[24] Nad rámec potřebného odůvodnění pak Nejvyšší správní soud dodává, že i pokud by stěžovatel nebyl povinen vyčerpat řádné opravné prostředky proti rozhodnutí žalovaného, resp. proti sdělení žalovaného, žaloba by musela být i tak odmítnuta pro uplynutí žalobních lhůt stanovených v § 72 odst. 1 s. ř. s.

[25] Nejvyšší správní soud ve věci v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval bez nařízení jednání. Podle citovaného zákonného ustanovení při řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nařizuje jednání pouze ve dvou případech. Těmi jsou za prvé případy, kdy soud provádí dokazování. Tak tomu ovšem v posuzované věci nebylo. Druhým případem je, uzná-li soud nařízení jednání za vhodné. Důvody takové vhodnosti mohou být nejrozličnějšího charakteru. Důvodem, pro který by Nejvyšší správní soud musel bez dalšího nařídit jednání, není však samotná žádost účastníka o nařízení jednání (viz rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, č. 932/2006 sb. NSS). Stěžovatel žádost o nařízení jednání odůvodnil tím, že je jeho účast na jednání nezbytná

pokračování

proto, aby se mohl vyjádřit k průběhu správního řízení, popsat skutečný stav věci a především se vyjádřit k listinám, které soudu zaslal jako přílohy kasační stížnosti a jejího doplnění. Nejvyšší správní soud uvedené důvody neshledává dostatečnými pro nařízení ústního jednání k projednání věci, a to za situace, kdy byl skutkový stav zjištěn dostatečným způsobem ze spisu správního orgánu a stěžovatel prostřednictvím velmi podrobných podání popsal jak stav věci, tak se též důkladně vyjádřil ke všem jím přiloženým listinám.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[27] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení, neboť se jedná o věc důchodového pojištění. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

[28] Odměna zástupci stěžovatele Mgr. Vilému Vinopalovi, advokátovi, který byl stěžovateli k jeho žádosti ustanoven usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2020, č. j. 4 Ads 223/2020 - 47, byla stanovena za dva úkony právní služby, tj. podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a konání porady ustanoveného zástupce se stěžovatelem včetně převzetí a přípravy zastoupení, která se konala dne 26. 8. 2020 [§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu]. Zástupci stěžovatele tak náleží odměna ve výši 2.000 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu], a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele nedoložil, že je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů o sazbu této daně nezvyšuje. Zástupci stěžovatele tak bude vyplacena částka ve výši 2.600 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

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

V Brně dne 26. ledna 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu