



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Tomáše Herce a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. J. B.**, zastoupený Mgr. Šárkou Dostálovou, advokátkou se sídlem Masarykovo nábřeží 246/12, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2023, č. j. OSZ-130327-12/M-Jš-2023, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 27. 8. 2024, č. j. 72 Ad 47/2023-20,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 27. 8. 2024, č. j. 72 Ad 47/2023-20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká právních účinků žádosti o přiznání starobního důchodu před dosažením důchodového věku (dále jen „předčasný starobní důchod“) podle § 31 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, kterou pojištěnec podal u věcně nepřislušného orgánu sociálního zabezpečení. Jde o to, zda případné porušení povinnosti tohoto nepřislušného správního orgánu bezodkladně postoupit podání příslušnému správnímu orgánu, kterou stanoví § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, mohlo mít za následek, že uvedenou žádost lze považovat za podanou u tohoto správního orgánu dříve, než mu skutečně došlo. S tím souvisí právní otázka, zda je podání uvedené žádosti jednou z hmotněprávních podmínek vzniku nároku na předčasný starobní důchod, nebo zda jde toliko o procesní úkon, kterým žadatel uplatňuje již existující právní nárok.

[2] Žalobce byl v letech 2002 až 2006 příslušníkem Policie České republiky (dále jen „policie“) a od 1. 5. 2006 pobírá výsluhový příspěvek (do 31. 12. 2006 příspěvek za službu).

Dne 8. 12. 2022 podal u Okresní správy sociálního zabezpečení Jeseník (dále jen „OSSZ Jeseník“) žádost o přiznání předčasného starobního důchodu ke dni 31. 12. 2022. Protože v žádosti uvedl, že byl zaměstnán u žalovaného (dále jen „stěžovatel“), Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) dopisem ze dne 26. 5. 2023 požádala stěžovatele o sdělení, zda je k vyřízení žádosti věcně příslušná. Stěžovatel jí přípisem ze dne 22. 6. 2023 sdělil, že k rozhodnutí o žádosti žalobce je podle § 9 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, věcně příslušný jeho orgán sociálního zabezpečení, a vyzval ČSSZ k předání žádosti. Ta tak učinila několik týdnů poté, co žalobce v červnu 2023 dosáhl důchodového věku 64 let. Stěžovatel žádost obdržel dne 25. 7. 2023 a rozhodnutím ze dne 1. 8. 2023, č. j. OSZ-130327-11/D-Br-2023, jí nevyhověl. Předčasný starobní důchod lze totiž podle § 31 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění přiznat nejdříve ode dne podání žádosti o něj, který však musí předcházet dosažení důchodového věku.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky, o nichž stěžovatel rozhodl shora uvedeným rozhodnutím tak, že své původní rozhodnutí potvrdil. V rozhodnutí o námitkách připomněl, že již při rozhodování o výsluhovém příspěvku výslovně poučil žalobce o tom, kdo bude rozhodovat o jeho nárocích z důchodového pojištění. Žalobce přesto podal žádost u věcně nepřislušné OSSZ Jeseník, která následně pochybila tím, že ji nepostoupila stěžovateli bezodkladně. Stěžovatel následkem tohoto pochybení žalobce již nemohl postupovat jinak.

[4] Rozhodnutí stěžovatele napadl žalobce žalobou. Uvedl v ní, že § 82 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 30. 11. 2023, výslovně stanoví povinnost ČSSZ sepsat žádost o dávku důchodového pojištění na předepsaných tiskopisech, což platí i pro příslušníky ozbrojených sil. Žalobce v žalobě tvrdil, že při podávání žádosti dne 8. 12. 2022 byl úředníky OSSZ Jeseník ústně ujištěn, že ji podává na správném místě, ačkoli při sepisování žádosti sdělil, že pobírá výsluhový příspěvek. Příslušnost stěžovatele upravuje § 9 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a tato zcela odpovídá příslušnosti ČSSZ, jak je stanovena v § 5 tohoto zákona. Bylo odpovědností OSSZ Jeseník, aby žádost předala přímo stěžovateli jako věcně příslušnému správnímu orgánu. Stejně tak měla ČSSZ podle § 12 správního řádu žádost bezodkladně postoupit stěžovateli.

[5] Žalobce v žalobě připomněl, že o přiznání předčasného starobního důchodu ode dne 31. 12. 2022 požádal včas. Kdyby stěžovatel obdržel žádost ještě tehdy, přiznání důchodu by nic nebránilo. Nevyhověním žádosti byl žalobce v důsledku hrubého pochybení zkrácen na svých právech. Vytkl-li stěžovatel žalobci k tíži, že byl v červnu 2006 poučen o tom, kdo bude rozhodovat o jeho nárocích z důchodového pojištění, opominul, že zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení prošel od června 2006 do prosince 2022 více než stovkou novelizací. Zároveň tento zákon jednoznačně stanoví, že žádosti o přiznání dávky důchodového pojištění sepisuje s občany okresní správa sociálního zabezpečení na předepsaných tiskopisech. Uvedené poučení nemůže být přičítáno k tíži žalobce.

[6] Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem posledně uvedené rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V rozsudku poukázal na povinnost věcně nepřislušného správního orgánu podle § 12

pokračování

správního řádu bezodkladně postoupit podání příslušnému správnímu orgánu. Smyslem tohoto ustanovení je zachování procesních práv podatele a zabezpečení co nejdřívějšího předání věci do dispozice správního orgánu, který je k jejímu vyřízení příslušný.

[7] Jde-li o právní účinky porušení povinnosti bezodkladně postoupit podání, krajský soud odkázal na některá rozhodnutí Ústavního soudu a správních soudů. Především zmínil právní názor Ústavního soudu, že „*právní účinky uplatnění nároku na vydání pozemku dne 28. 1. 1993 u Obvodního úřadu Praha 10, přes nutnost postoupení věci Magistrátu hlavního města Prahy, zůstaly zachovány. Pokud tedy orgány veřejné moci vycházely v daném případě z názoru opačného a zamítly návrh stěžovatele pouze s odůvodněním, že nebyl uplatněn ve lhůtě u příslušného orgánu, neposkytly zatím jeho právům dostatečnou ochranu garantovanou v čl. 36 odst. 1 Listiny*“ (nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 1998, sp. zn. IV. ÚS 30/97, N 66/11 SbNU 139). Nutnost zohlednit porušení uvedené povinnosti konstatoval také Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“), z jehož některých rozhodnutí krajský soud rovněž vyšel (konkrétně z rozsudků NSS ze dne 26. 2. 2007, č. j. 8 As 38/2005-91, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 26/2009-67, a ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012-32).

[8] Postoupení žádosti po více než sedmi měsících krajský soud neshledal bezodkladným. Stěžovatel měl zohlednit, že toto pochybení mohlo způsobit neústavní zásah do práv žalobce, a žádost posoudit jako včasnou. Nadto krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu, podle něhož žádost o příspěvek není hmotněprávní podmínkou vzniku nároku na příspěvek, nýbrž jde o povinný a výhradní prostředek k uplatnění vzniklého nároku vůči orgánu veřejné moci, tedy o úkon procesní. Pokud proto žadatel zmešká zákonnou procesní lhůtu pro podání žádosti, správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby její zmeškání prominul, splní-li žadatel podmínky předepsané § 41 odst. 2 správního řádu a prokáže-li, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění podle § 41 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2023, č. j. 9 Ads 63/2023-29, č. 4497/2023 Sb. NSS).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[9] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Vyhověl-li by argumentaci krajského soudu a žádost žalobce posoudil jako včasnou, zcela by tím popřel zásadu, že zvláštní zákon má přednost před zákonem obecným. Zákon o důchodovém pojištění a zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení totiž obsahují zvláštní úpravu ve vztahu k správnímu řádu, která se týká postupu správních orgánů při přijímání a rozhodování o žádostech o přiznání předčasného starobního důchodu. Stěžovatel byl povinen postupovat podle ní.

[10] Podáním žádosti u nepříslušného správního orgánu nebylo zahájeno řízení. Stěžovatel mohl na základě žádosti, která mu byla doručena jako věcně příslušnému správnímu orgánu až dne 25. 7. 2023, žalobci přiznat předčasný starobní důchod nejdříve od tohoto dne. Dosáhl-li však žalobce důchodového věku ještě před tímto dnem, stěžovatel nemohl žádosti vyhovět. V tomto ohledu odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze

dne 2. 8. 2024, č. j. 34 Ad 31/2023-25, který ve skutkově obdobné věci postup stěžovatele aproboval.

[11] Podle stěžovatele nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že žádost o příspěvek není hmotněprávní podmínkou vzniku nároku na příspěvek. Řízení ve věci nároku na předčasný starobní důchod je řízením zahajovaným na žádost. Je výlučně v dispozici žadatele, zda, kde a kdy žádost podá, jakož i to, co bude jejím obsahem. Předčasný starobní důchod lze přiznat nejdříve ode dne podání žádosti o jeho přiznání, protože má hmotněprávní účinky. S ohledem na § 81 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení je nutno podáním žádosti podle § 31 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění rozumět uplatnění nároku u příslušného správního orgánu.

[12] Žalobce se mohl proti případným průtahům ve správním řízení, které způsobila OSSZ Jeseník a ČSSZ, bránit prostřednictvím žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, případně žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. podanou u správního soudu. Stěžovatel sám však toto pochybení nemohl v řízení nijak zhojit a nelze mu je přičítat. Závěrem dodává, že rozhodnutí o žádosti žalobce o přiznání předčasného starobního důchodu nemá vliv na možnost uplatnění nároku na starobní důchod po dosažení důchodového věku (dále jen „řádný starobní důchod“).

[13] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Procesní předpoklady řízení o kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští. Za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

[15] Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí, kterým stěžovatel zamítl jeho námitky proti rozhodnutí o nepřiznání předčasného starobního důchodu. Jde tedy o žalobu proti rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění, o níž je podle § 31 odst. 2 s. ř. s. oprávněn rozhodovat specializovaný samosoudce a která je z tohoto důvodu podle § 104a s. ř. s. nepřijatelná, jestliže „svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele“.

[16] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele ve smyslu § 104a s. ř. s. je dán pouze za situace, že (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně, (3) kasační stížnost vyžaduje učinit odklon od ustálené judikatury, nebo (4) bylo-li v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné zákonné úpravy, která rozšířila okruh případů, kdy kasační soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (např. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod 11).

pokračování

[17] Zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva nebo nerespektování ustálené a jasné judikatury může odůvodňovat i přijatelnost kasační stížnosti správního orgánu. Není rozhodné, že by takovéto pochybení nezasahovalo do hmotněprávního postavení stěžovatele. Opačný přístup by neodpovídal zájmu na zajištění zákonného, spravedlivého a předvídatelného rozhodování soudů (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS.).

[18] Jak již bylo naznačeno výše, rozhodnutí o kasační stížnosti závisí na posouzení dvou právních otázek, jimiž se Nejvyšší správní soud zabýval v následujícím pořadí. První právní otázka se týká toho, zda je podání žádosti o přiznání předčasného starobního důchodu podle § 31 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění hmotněprávní podmínkou vzniku nároku na něj, nebo zda jde toliko o procesní úkon, kterým žadatel tento již existující nárok uplatňuje. Druhá právní otázka spočívá v tom, zda porušení povinnosti věcně nepřislušného orgánu sociálního zabezpečení, jemuž žalobce podal žádost o přiznání předčasného starobního důchodu, bezodkladně postoupit tuto žádost příslušnému správnímu orgánu podle § 12 správního řádu mohlo mít za následek, že uvedenou žádost lze považovat za podanou u tohoto správního orgánu dříve, než mu skutečně došla. Tyto právní otázky nebyly v judikatuře kasačního soudu doposud řešeny, a tudíž je kasační stížnost přijatelná.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Napadený rozsudek je založen na právním názoru, že žádost žalobce o přiznání předčasného starobního důchodu ve smyslu § 31 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění je procesním úkonem, kterým žadatel uplatňuje v zákonné lhůtě svůj nárok. Uplatnil-li žadatel tento nárok u věcně nepřislušného správního orgánu, který následně porušil svou povinnost bezodkladně postoupit tuto žádost orgánu věcně příslušnému podle § 12 správního řádu, podle krajského soudu je třeba tuto skutečnost zohlednit při posouzení včasnosti žádosti žalobce v jeho prospěch.

[22] Stěžovatel svými kasačními námitkami zpochybňuje jak posouzení žádosti jako toliko procesního úkonu, tak výklad právních následků porušení § 12 správního řádu z hlediska zachování včasnosti podání, které věcně nepřislušný správní orgán bezodkladně nepostoupil příslušnému správnímu orgánu.

IV.a Povaha žádosti o přiznání předčasného starobního důchodu

[23] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že zákon o důchodovém pojištění rozlišuje mezi řádným a předčasným starobním důchodem. Účelem každého z nich je realizace základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, které občanům zaručuje čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, liší se však obsah tohoto nároku, jakož i zákonné podmínky, za nichž nárok na některý z uvedených typů starobního důchodu vzniká.

[24] Vznik nároku na řádný starobní důchod podle § 29 zákona o důchodovém pojištění je hlavním cílem, k jehož dosažení směřuje účast pojištěnce na důchodovém pojištění. Zákon nicméně zohledňuje, že v období před dosažením důchodového věku mohou u každého nastat okolnosti, pro které by jeho účast na důchodovém pojištění až do dosažení důchodového věku mohla být významně ztížena (např. při ztrátě zaměstnání bez vyhlídky na získání nového zaměstnání nebo zhoršení zdravotního stavu). Pojištěnci proto mohou při splnění zákonných podmínek požádat o předčasný starobní důchod podle § 31 zákona o důchodovém pojištění a touto formou získat prostředky pro hrazení životních nákladů ještě před tím, než by jim vznikl nárok na řádný starobní důchod (v době 3 let před dosažením důchodového věku). Je na každém pojištěnci, aby s ohledem na své poměry zvážil účelnost takového postupu. Podle § 31 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění platí, že přiznání předčasného starobního důchodu vylučuje nárok na řádný starobní důchod.

[25] Pro znázornění rozdílů mezi oběma typy starobních důchodů je třeba zmínit, že výplata předčasného starobního důchodu náleží podle § 37 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění do dosažení důchodového věku pouze tomu pojištěnci, který nevykonává výdělečnou činnost nebo jemuž není poskytována podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci. U pojištěnců, kteří pobírají předčasný starobní důchod a dosáhli důchodového věku, nebo kteří pobírají řádný starobní důchod, takovéto omezení neplatí. Dále platí, že pojištěnec, který využil svého práva požádat o předčasný starobní důchod, má nárok na starobní důchod dříve, avšak ve snížené výši (s ohledem na snížení procentní výměry starobního důchodu podle § 36 zákona o důchodovém pojištění). Jinak tomu může být jen v mimořádných situacích. Je obecně známou skutečností, že taková situace nastala právě v roce 2022, kdy následkem mimořádného zvyšování důchodů byl jejich růst významně vyšší než růst redukční hranice a koeficientu nárůstu všeobecného vyměřovacího základu, od nichž se odvíjel výpočet řádného starobního důchodu u těch, kterým na něj vznikl nárok v roce 2023. Pro pojištěnce tak mohlo být výhodnější požádat o předčasný starobní důchod v roce 2022, než o řádný starobní důchod v roce 2023 (srov. tisková zpráva Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 18. 10. 2022, v době vydání tohoto rozsudku dostupná na <https://www.mpsv.cz/-/pozadat-letos-o-predcasny-duxod-muze-byt-vyhodnejsi-nez-cekat-na-pristi-rok>).

[26] Ustanovení § 28 zákona o důchodovém pojištění stanoví, že nárok na starobní důchod je podmíněn získáním potřebné doby pojištění a dosažením stanoveného věku, popřípadě dalšími podmínkami. Žádost není podmínkou vzniku nároku na řádný starobní důchod, nýbrž nároku na jeho výplatu podle § 54 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Jinak je tomu ale u nároku na předčasný starobní důchod. Podle § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 30. 9. 2023, „[p]ojištěnec má nárok na starobní důchod před dosažením důchodového věku, jestliže získal dobu pojištění stanovenou podle § 29 odst. 1 nebo § 29 odst. 3 písm. a) a do dosažení důchodového věku mu ode dne, od něhož se starobní důchod přiznává, chybí nejvýše a) 3 roky, pokud jeho důchodový věk je nižší než 63 let, b) 5 roků, pokud jeho důchodový věk činí alespoň 63 let a dosáhl věku alespoň 60 let“. Poukázat je třeba i na § 31 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, podle něhož „[s]tarobní důchod podle odstavce 1 se přiznává nejdříve ode dne podání žádosti o přiznání tohoto důchodu. Za den vzniku nároku na starobní důchod podle odstavce 1 se považuje den, od něhož je tento důchod přiznán.“ Vznik

pokračování

nároku na předčasný starobní důchod se tudíž odvíjí od podání žádosti o jeho přiznání a nemůže být přiznán zpětně.

[27] Toto řešení má své opodstatnění. Jak již bylo uvedeno, účelem předčasného starobního důchodu je zamezit nedostatku příjmu pojištěnce v době předcházející dosažení důchodového věku, kdy mu ještě nevznikl nárok na řádný starobní důchod, nikoli být alternativou vůči řádnému starobnímu důchodu po dosažení důchodového věku, která by umožnila žadateli zpětně požádat o výplatu předčasného starobního důchodu. Vznik nároku na předčasný starobní důchod vylučuje následný vznik nároku na řádný starobní důchod a výše předčasného starobního důchodu bude s ohledem na § 36 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění zjednodušeně řečeno zpravidla tím nižší, čím dříve o něj pojištěnec zažádá. Z tohoto důvodu záleží výlučně na pojištenci, aby v žádosti určil rozhodný den, od kterého mu nárok na předčasný starobní důchod vznikne, jestliže jsou k tomu splněny i ostatní zákonem stanovené předpoklady. Podání žádosti je podle § 31 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění jednou z hmotněprávních podmínek vzniku nároku pojištěnce na předčasný starobní důchod.

[28] Krajský soud dospěl v napadeném rozsudku k opačnému právnímu názoru, že o hmotněprávní podmínku nejde. V této souvislosti upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 63/2023-29, *„podle kterého žádost o příspěvek není hmotněprávním předpokladem pro vznik nároku na příspěvek, nýbrž se jedná o obligatorní a výhradní prostředek k uplatnění vzniklého nároku vůči orgánu veřejné moci. Jde tedy o úkon procesní“* (bod 33 cit. rozsudku). V daném rozsudku se však kasační soud zabýval skutkově odlišnou věcí, která se týkala příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce podle § 78a odst. 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na zákonné předpoklady pro vznik nároku na tento příspěvek obsahuje citovaný rozsudek závěr, že v žádosti o něj *„již žadatel toliko zpětně deklaruje, že výše vymezené materiální předpoklady pro vznik právního nároku na příspěvek v předchozím čtvrtletí naplnil“* (body 24 a 25 cit. rozsudku). Krajský soud v nyní posuzované věci ale nezohlednil odlišnou povahu žádosti o předčasný starobní důchod, s jejímž podáním zákon o důchodovém pojištění spojuje hmotněprávní účinky. Námitka stěžovatele týkající se nesprávného posouzení povahy této žádosti je proto důvodná.

[29] Lze dodat, že u žádosti o přiznání předčasného starobního důchodu je vyloučeno prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 1 správního řádu. Při této žádosti nejde o to, že by měl být již existující nárok uplatněn v nějaké lhůtě. Po omezenou dobu pouze trvá stav, kdy jsou splněny ostatní zákonné podmínky k tomu, aby v případě podání žádosti mohl nárok na předčasný starobní důchod teprve vzniknout. Použití zákonné úpravy prominutí zmeškání úkonu brání zvláštní úprava obsažená v § 31 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Toto ustanovení zjevně vylučuje, aby byl předčasný starobní důchod přiznán již ode dne, který předchází podání žádosti o jeho přiznání.

IV.b Zachování účinků podání učiněného u nepříslušného správního orgánu

[30] Není předmětem sporu, že žalobce byl příslušníkem policie a že věcně příslušným k rozhodnutí o žádosti o přiznání předčasného starobního důchodu je podle § 3 odst. 3 písm. e) a § 9 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení právě stěžovatel. Tyto

závěry mají základ ve skutkových zjištěních a Nejvyšší správní soud z nich vycházel ve svém posouzení.

[31] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že podle § 81 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 30. 11. 2023, „[ř]ízení o přiznání dávky důchodového pojištění se zabývá na základě písemné žádosti. Za den uplatnění nároku na dávku důchodového pojištění se považuje den, kdy se oprávněný poprvé obrátil na příslušný orgán se žádostí o její přiznání.“ Ustanovení § 82 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 30. 11. 2023, stanoví, že „[ž]ádosti o přiznání dávky důchodového pojištění sepisuje s občany okresní správa sociálního zabezpečení příslušná podle § 7 odst. 1 písm. b) na předepsaných tiskopisech“. Podle § 110 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, „[p]říslušník Policie České republiky [...] podává žádost o dávku důchodového pojištění u útvaru, v němž koná službu; [...]. Ostatní oprávnění podávají žádost o dávku důchodového pojištění u orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra nebo u útvaru Policie České republiky [...] příslušného podle místa trvalého pobytu oprávněného, který přijímá žádosti o dávky podle věty první“.

[32] Podle zjištění krajského soudu žalobce podal dne 8. 12. 2022 u OSSZ Jeseník žádost o přiznání předčasného starobního důchodu ke dni 31. 12. 2022. Protože důchodového věku dosáhl až v červnu 2023, podal-li by žádost u věcně příslušného správního orgánu, splnil by tím podmínku vzniku nároku na předčasný starobní důchod, která spočívá v jeho uplatnění v době tří let před dosažením důchodového věku. Příslušným správním orgánem k podání i rozhodnutí o žádosti žalobce byl ale stěžovatel, resp. jeho orgán sociálního zabezpečení, kterému žádost došla teprve dne 25. 7. 2023. V této době již ale žalobce dosáhl důchodového věku, a stěžovatel mu z tohoto důvodu předčasný starobní důchod nepřiznal.

[33] Za této situace se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda právní účinky, které by mělo uplatnění žádosti o přiznání předčasného starobního důchodu u věcně příslušného orgánu sociálního zabezpečení, nelze dovozovat, byť k pozdějšímu dni, z porušení povinnosti věcně nepříslušného správního orgánu podle § 12 správního řádu. Toto ustanovení stanoví, že „[d]ojde-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 [...]. Usnesení vydaná podle tohoto ustanovení se pouze poznamenají do spisu.“ Krajský soud právě z porušení této povinnosti dovodil, že žádost žalobce měla být posouzena jako včasná.

[34] Pro další výklad, který navazuje na dřívější judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má význam, že obdobnou povinnost správního orgánu stanovil již § 20 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen „správní řád z roku 1967“). Podle tohoto ustanovení „[n]ení-li správní orgán příslušný k rozhodnutí, je povinen podání neprodleně postoupit příslušnému správnímu orgánu a uvědomit o tom účastníka řízení. Je-li nebezpečí z prodlení, učiní správní orgán nezbytné úkony, zejména k odvrácení hrozící škody.“

[35] Podmínění zahájení řízení tím, že žádost dojde věcně a místně příslušnému orgánu, jak to předpokládá i obecná úprava § 44 odst. 1 správního řádu, má jednoduché opodstatnění. Vzhledem k počtu a rozmanitosti správních orgánů vykonávajících působnost v oblasti

pokračování

veřejné správy by nebylo únosné ani vhodné, aby zahájení řízení a s ním spojený vznik povinností nastal již podáním žádosti u jakéhokoli správního orgánu, který by navíc sám v tomto řízení nemohl činit žádné úkony. Správní řád vychází z předpokladu, že věcná a místní příslušnost k řízení o žádosti jsou jednoznačně stanoveny zákonem, s nímž se každý může seznámit a přizpůsobit mu své procesní úkony. Uvedený účel lze vztáhnout i na zahájení řízení podáním žádosti u příslušného orgánu sociálního zabezpečení podle § 81 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

[36] Povinnost věcně nebo místně nepříslušného správního orgánu bezodkladně postoupit podání podle § 12 správního řádu je vyjádřením povinnosti správních orgánů podle § 2 odst. 3 správního řádu šetřit oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivých případech dotýká, a jejich povinnosti podle § 4 odst. 2 správního řádu poskytnout dotčeným osobám přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech. Tato povinnost ale sama o sobě nemění nic na následcích podání žádosti u nepříslušného správního orgánu, jde-li o její včasnost, pouze vytváří prostor k tomu, aby bylo tomuto následku postupem příslušného správního orgánu zamezeno. Uplatní se zde právní názor, který Nejvyšší správní soud zaujal ještě ve vztahu k již zmíněnému § 20 správního řádu z roku 1967. Podal-li účastník řízení svůj návrh u věcně nepříslušného správního orgánu, avšak tento správní orgán v rozporu s tímto ustanovením neprodleně nepostoupil uvedený návrh příslušnému správnímu orgánu a neuvědomil o tom účastníka řízení, z této skutečnosti ještě nelze bez dalšího dovodit jakékoli prodloužení subjektivní lhůty pro podání takového návrhu (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2004, č. j. 6 A 176/2002-75, č. 357/2004 Sb. NSS; obdobně též rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2006, č. j. 5 As 39/2004-66).

[37] Nejvyšší správní soud provedl výklad toho, co se rozumí povinností „bezodkladného“ postoupení podání podle § 12 správního řádu. Podle jeho právního názoru nelze „bez dalšího [...] spoléhat na to, že termín ‚bezodkladně‘ [...] znamená v každém případě nejpozději následný den po obdržení. Nejde totiž o jednoznačné určení času, které je možné s obecnou platností vyjádřit v jednotkách, v nichž se měří čas, např. tak, že jde o jeden den, dva dny, týden atd. Termín ‚bezodkladně‘ vyjadřuje skutečnost, že nesmí docházet k neodůvodněným prodlevám, resp. že by postup dle § 12 správního řádu neměl být odkládán na pozdější dobu. Nicméně i zde platí, že podání, k jehož vyřízení není správní orgán, jemuž bylo doručeno, příslušný, musí být přijato, předáno konkrétní úřední osobě, která jej vyřídí, náležitě vyřízeno a v neposlední řadě expedováno tak, aby jej obdržel příslušný orgán. Je třeba si uvědomit, že naznačené aspekty vyřízení podání se odehrávají v konkurenci shodných činností u jiných věcí u daného správního orgánu, které je též třeba vyřídit a které tak prodlužují dobu k postupu dle § 12 správního řádu, aniž by se dalo hovořit o porušení bezodkladnosti. Z tohoto důvodu nemusí v každém jednotlivém případě ‚bezodkladně‘ znamenat ‚ihned‘ či ‚do jednoho dne‘“ (rozsudek NSS č. j. 9 As 172/2012-32).

[38] Krajský soud v napadeném rozsudku odkázal na několik rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, z nichž vyšel ve svém právním posouzení. Předně jde o nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 30/97, který se týkal uplatnění nároku na vydání nemovitosti ve lhůtě podle § 13 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění účinném do 8. 2. 1996 (dále jen „zákon o půdě“). Posledním dnem uvedené lhůty byl 31. 1. 1993 a nárok bylo třeba podle § 9 odst. 1 zákona o půdě uplatnit u pozemkového úřadu, jehož soustavu tvořily podle § 11 zákona č.

284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, účinného do 31. 12. 2002, okresní pozemkové úřady, kterými byly samostatné referáty okresních úřadů, a jejichž působnost na území hlavního města Prahy a měst Brna, Plzně a Ostravy vykonávaly pozemkové úřady, kterými byly samostatné odbory magistrátů těchto měst. Tehdejší stěžovatel nárok uplatnil dne 28. 1. 1993 u Obvodního úřadu pro Prahu 10 (dále jen „obvodní úřad“), tedy orgánu městské části podle § 27 zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění účinném do 11. 11. 2000. Správně tak měl ale učinit u Magistrátu hlavního města Prahy, který byl pozemkovým úřadem.

[39] Ústavní soud v tomto nálezu ve vztahu k uvedené zákonné úpravě konstatoval, že „[p]o celou dobu aplikace zákona o půdě je aplikační praxí poukazováno na jeho jazykové nedostatky, které činí nemalé potíže při jeho interpretaci. [...] [Z]a takový případ lze považovat i výše naznačenou terminologickou nečistotu ve vzájemném vztahu nadpisu § 13 a obsahu jeho navazujícího ustanovení v § 13 odst. 1 zákona o půdě, které se právě ve vztahu k postupu stěžovatele jeví právně významné. Za této situace dospěl pak Ústavní soud k závěru, že na podání stěžovatele, doručené dne 28. 1. 1993 Obvodnímu úřadu pro Prahu 10, je třeba nahlížet právě při vědomí těchto nedostatků ve vlastním textu zákona o půdě a účinky tohoto podání interpretovat způsobem šetřícím práva žadatele o restituci.“ Dále uvedl, že podle § 19 odst. 4 správního řádu z roku 1967 se podání činilo u orgánu věcně a místně příslušného, tento zákon však neobsahoval „výslovné ustanovení o právních důsledcích v situaci, kdy je podání, jímž je uplatňován nárok vázaný na uplatnění v hmotněprávní lhůtě u správního orgánu, adresováno jinému než věcně a místně příslušnému správnímu orgánu“. Soudy, které rozhodovaly v dané věci, měly vyjít ze základních zásad správního řízení (povinnost správních orgánů chránit práva a zájmy občanů a poskytovat jim pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu podle § 3 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 1967). Rovněž měly přihlídnout ke konkrétním okolnostem věci, zejména, že šlo o restituční věc, v níž obvodní úřad nedoručil informaci o uplatnění nároku stěžovatelem magistrátu. Tehdejší stěžovatel byl některými správními úřady mylně informován o pozemku, k němuž uplatňoval restituční nárok. Podle Ústavního soudu právní účinky uplatnění nároku na vydání pozemku dne 28. 1. 1993 u obvodního úřadu přes nutnost postoupení věci magistrátu zůstaly zachovány.

[40] Obdobnou věcí se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 324/99, N 156/20 SbNU 105. Podání, kterým tehdejší stěžovatel uplatnil restituční nárok, bylo v dané věci doručeno věcně a místně nepřislušnému Městskému úřadu Havlíčkův Brod (dále jen „městský úřad“) dne 21. 12. 1992, tedy před posledním dnem lhůty, kterým byl 31. 12. 1992. Věcně a místně příslušnému Okresnímu úřadu Havlíčkův Brod, referátu pozemkového úřadu, byl návrh postoupen až podáním doručeným dne 25. 2. 1993. Ústavní soud dospěl k závěru, že městský úřad jako správní orgán měl s ohledem na základní zásady správního řízení postupovat v souladu s § 20 správního řádu z roku 1967. Podání stěžovatele měl jako věcně nepřislušný správní orgán neprodleně postoupit příslušnému pozemkovému úřadu a stěžovatele o tom uvědomit. Pokud tak neučinil, podle Ústavního soudu by bylo v rozporu s principy právního státu založeného na účtě k právům, jestliže by právě oprávněné osobě mělo být přičítáno k tíži, že podání bylo postoupeno až po uplynutí zákonem stanovené lhůty k uplatnění nároku.

pokračování

[41] V posledně uvedeném rozhodnutí Ústavní soud odkázal na již zmíněný nález sp. zn. IV. ÚS 30/97, z jeho judikatury nicméně nelze dovodit, že při porušení § 12 správního řádu (dříve § 20 správního řádu z roku 1967) je lhůta pro podání návrhu zachována bez ohledu na to, kdy došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. V usnesení ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. II. ÚS 392/02, Ústavní soud posuzoval včasnost odvolání proti rozhodnutí někdejší Správy Středočeského kraje Policie České republiky, které bylo v zákonné lhůtě podáno Inspekci ministra vnitra, ačkoli věcně a místně příslušným bylo Policejní prezidium České republiky (dále jen „policejní prezidium“). Odvolání bylo policejnímu prezidiu doručeno Inspekcí ministra vnitra až po téměř dvou měsících od podání, v důsledku čehož lhůta pro podání odvolání marně uplynula. Ústavní soud uvedl, že odkaz na nález sp. zn. IV. ÚS 30/97 za situace, kdy se stěžovateli dostalo zcela konkrétního poučení o tom, komu má odvolání podat, není namístě. Tím, že stěžovatel podal odvolání navzdory poučení u jiného správního orgánu, vzal na sebe riziko, že jeho podání nemusí být příslušnému orgánu doručeno včas.

[42] Tuto judikaturu zohlednil Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi. V několika rozhodnutích se zabýval situacemi, kdy účastník řízení v zákonné lhůtě podal odvolání u správního orgánu, který byl příslušný k rozhodnutí o něm, měl je ale podat u správního orgánu prvního stupně, který byl příslušný k podání odvolání. Ten pak postoupil odvolání příslušnému správnímu orgánu prvního stupně až po uplynutí této lhůty. Kasační soud v této souvislosti odkázal na právní názor vyslovený v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 324/99 a konstatoval, že „[p]okud by nepříslušný orgán ve lhůtě určené k podání odvolání zjistil, že odvolání bylo podáno u nepříslušného orgánu a orgán příslušný k podání odvolání by mu byl zároveň znám, avšak přesto by odvolání příslušnému orgánu nepostoupil, nýbrž by úmyslně vyčkal na propadnutí lhůty k podání odvolání určené, znamenalo by následné zamítnutí odvolání pro opožděnost natolik extenzivní výklad zákona, že by vybočil z mezí ústavnosti (podle čl. 1 Ústavy je Česká republika demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana)“ (např. rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2008, č. j. 2 As 47/2007-53, nebo již zmíněný rozsudek NSS č. j. 5 As 26/2009-67). Ustanovení § 12 správního řádu bylo v těchto případech, kdy podání došlo správnímu orgánu nepříslušnému k podání odvolání, avšak příslušnému k rozhodnutí o něm, použitelné analogicky.

[43] V jiném rozsudku, který se týkal právě včasnosti odvolání podaného u nepříslušného správního orgánu, vyšel Nejvyšší správní soud z právního názoru vysloveného v usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 392/02. Konkrétně uvedl, že tehdejší stěžovatelka „byla v prvostupňovém rozhodnutí řádně poučena o tom, u kterého správního orgánu je možno podat proti tomuto rozhodnutí odvolání. Reflektovala-li by totiž stěžovatelka, navíc zastoupená advokátem, jakožto osobou práva znalou, poučení správního orgánu, její odvolání mohlo být podáno včas. Pokud stěžovatelka i přes poskytnuté poučení podala své odvolání u nepříslušného orgánu, vystavila se sama nebezpečí, že takové odvolání nemusí být příslušnému orgánu postoupeno v odvolací lhůtě“ (rozsudek NSS č. j. 9 As 172/2012-32; tento názor následovaly např. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2017, č. j. 3 As 222/2017-21, bod 6, nebo usnesení NSS ze dne 11. 5. 2023, č. j. 3 As 419/2021-53, bod 20).

[44] Zmínit je třeba i rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 38/2005-91, který se zabýval včasností odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Tehdejší žalobkyně předala k poštovní přepravě odvolání adresované v souladu s poučením

Magistrátu města Ostravy, odboru stavebně správnímu, jako odvolacímu orgánu s tím, že mu mělo být doručeno prostřednictvím Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz, odboru výstavby. Ten ve věci rozhodoval v prvním stupni a sídlil na stejné adrese. Provozovatel poštovních služeb měl toto odvolání doručit právě posledně uvedenému správnímu orgánu. Při administrativním převzetí pošty však bylo odvolání pochybením doručeno přímo odvolacímu orgánu, který jej postoupil správnímu orgánu prvního stupně až po uplynutí lhůty k odvolání. Podle kasačního soudu toto pochybení nebylo možné přičíst k tíži tehdejší žalobkyni a odvolání bylo třeba považovat za podané včas.

[45] Rozhodná zákonná úprava, jakož i výše shrnutá judikatura umožňují učinit některé obecné závěry, které jsou rozhodné pro posouzení, zda žalobci vznikl podáním žádosti u nepřislušného orgánu sociálního zabezpečení nárok na předčasný starobní důchod ke dni 31. 12. 2022. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podání věcně nebo místně nepřislušnému správnímu orgánu nemá stejné právní účinky jako podání příslušnému správnímu orgánu. Samotné porušení povinnosti věcně nebo místně nepřislušného správního orgánu podle § 12 správního řádu bezodkladně postoupit podání příslušnému správnímu orgánu neznamená, že by toto podání mělo mít poté, co příslušnému správnímu orgánu po opožděném postoupení skutečně dojde, stejné právní účinky, jako kdyby mu došlo dne, kdy nejpozději by při bezodkladném postoupení podání bylo možné jeho dojití předpokládat. Takovýto obecný následek neplyne ze žádného zákonného ustanovení. Zákon stanoví pouze zvláštní pravidla umožňující zachování lhůty u některých podání učiněných u věcně nebo místně nepřislušného správního orgánu, jak je tomu v § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, podle něhož *„nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně; tento správní orgán podání bezodkladně postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu“*. Srovnatelné příklady lze nalézt i v soudních řádech, např. § 106 s. ř. s. stanoví, že i když se kasační stížnost podává u Nejvyššího správního soudu, *„lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal“*.

[46] Z výše shrnuté judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývají některá upřesnění uvedených obecných závěrů, která mají základ přímo v ústavním pořádku. První upřesnění vychází z nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 30/97 a sp. zn. I. ÚS 324/99, porušení povinnosti stanovené v § 12 správního řádu (dříve § 20 správního řádu z roku 1967) se však týká jen nepřímo. Prvně uvedený nálezní postup podle uvedeného ustanovení ani nezmiňuje a v obou nálezech šlo o žádosti podané krátce (několik dní) před posledním dnem zákonné lhůty. Není tudíž zřejmé, zda po věcně nepřislušných správních orgánech, u kterých byly žádosti podány, bylo možné rozumně předpokládat jejich postoupení ještě před uplynutím této lhůty. Podstata těchto nálezů je jiná. Oba vycházely z předpokladu, že nejednoznačnost zákonné úpravy neumožňovala tehdejší stěžovatelům jako oprávněným osobám s jistotou zjistit příslušný pozemkový úřad, u něhož měli žádost podat, což ale nemohlo jít k jejich tíži, obzvlášť měla-li mít tato nejednoznačnost vliv na uplatnění restitučních nároků.

[47] Tento následek přirozeně nelze vztahovat jen na oblast restitučních nároků. Uplatní se i v jiných situacích, kdy vymezení věcné a místní příslušnosti správního orgánu není dostatečně určité. Její podstatu lze vyjádřit tak, že neodpovídá-li zákonné vymezení věcné nebo místní příslušnosti správního orgánu požadavkům určitosti a předvídatelnosti zákona

pokračování

vyplývajícím z principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), v důsledku čehož není pro adresáty zákona seznatelné, kterému z více v úvahu přicházejících správních orgánů mají podání učinit, pak je třeba s podáním učiněným u kteréhokoli z nich spojovat stejné účinky, jako by bylo učiněno u příslušného správního orgánu, a to bez ohledu na to, kdy nepříslušný správní orgán toto podání postoupí. Právní účinky podání, které zákon spojuje s tím, že došlo věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, by na stejném ústavním základě měly být zachovány i u podání, které bylo u věcně nebo místně nepříslušného správního orgánu učiněno v důvěře v poučení poskytnuté správním orgánem nebo v postup tohoto správního orgánu, nebyla-li by nepříslušnost tohoto správního orgánu zřejmá.

[48] Další upřesnění bylo dovozeno judikaturou Nejvyššího správního soudu s odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 324/99, který – na rozdíl od nálezu sp. zn. IV. ÚS 30/97 – vytkl postupu nepříslušného správního orgánu, že porušil svou povinnost podle § 20 správního řádu z roku 1967. Kasační soud v rozsudku č. j. 2 As 47/2007-53 navázal na tento nálezy a vyslovil závěr připouštějící zachování lhůty pro podání odvolání, které bylo podáno správnímu orgánu příslušnému k rozhodnutí o odvolání, nikoli však správnímu orgánu příslušnému k jeho podání. Úmyslné porušení povinnosti postoupit tento návrh správnímu orgánu příslušnému, kterou lze dovodit z analogického použití § 12 správního řádu, by za situace, kdy by s ohledem na konkrétní okolnosti věci bylo možné předpokládat postoupení odvolání ještě před uplynutím zákonné lhůty k jeho podání, mělo za následek její zachování (bod 42 tohoto rozsudku).

[49] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 47/2007-53 vyplývá, že uvedený následek spočívající v zachování účinku podání, jako kdyby byl podán věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (v tomto případě zachování lhůty), má právní základ v zákazu libovůle, který je rovněž vyjádřen v zásadě demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Tento rozsudek řeší specifickou situaci, kdy ten, kdo návrh podal, tak učinil u nadřízeného správního orgánu, který byl věcně i místně příslušný k rozhodnutí o odvolání, k podání odvolání byl ale příslušný jiný správní orgán. Správní orgán, který je příslušný k rozhodnutí o odvolání, nesmí svou nečinností úmyslně ovlivnit jeho včasnost tím, že je postoupí až po marném uplynutí lhůty k jeho podání. Sám musí při rozhodování o odvolání zohlednit, zda při postoupení podání postupoval v souladu s § 12 správního řádu. To má význam zejména v případech, kdy zákon pro podání návrhu stanoví relativně krátkou lhůtu (jak je tomu např. u lhůty 15 dnů pro podání odvolání podle § 83 odst. 1 správního řádu), u které ten, kdo odvolání podal, nemá prostor na případnou nečinnost reagovat např. podáním podnětu, aby nadřízený správní orgán učinil opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 1 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2019, č. j. 4 As 41/2019-34, bod 19).

[50] Uvedený následek zákazu libovůle se neomezuje jen na uvedený zvláštní případ podání odvolání, nýbrž jej lze vztáhnout i na jiné srovnatelné situace. To však neznamená, že by porušení zákazu libovůle bylo možné spojovat s jakýmkoli porušením povinnosti věcně nebo místně nepříslušného správního orgánu bezodkladně postoupit podání podle § 12 správního řádu. Osoba, která učiní podání věcně nebo místně nepříslušnému správnímu orgánu, si musí být vědoma toho, že se vystavuje riziku postoupení podání až po uplynutí zákonné lhůty, v níž mělo být učiněno.

[51] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že výše uvedené závěry se nijak nedotýkají možného následku porušení § 12 správního řádu, který by spočíval ve vzniku nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

IV.c Nedostatek důvodů pro posouzení žádosti žalobce jako podané ještě v roce 2022

[52] Uvedená východiska se uplatní při posouzení právní otázky, zda podání žalobce učiněné dne 8. 12. 2022 u OSSZ Jeseník mělo za následek uplatnění nároku na předčasný starobní důchod podle § 31 zákona o důchodovém pojištění tak, aby mu byl přiznán ke dni 31. 12. 2022, a tím i vznik tohoto nároku k uvedenému dni.

[53] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud vyšel z nesprávného posouzení žádosti o přiznání předčasný starobní důchod jako toliko procesního úkonu, který má být učiněn v určité zákonné lhůtě. Jak již bylo uvedeno výše, tato žádost je jednou z hmotněprávních podmínek vzniku nároku na starobní důchod. Zákon pro její uplatnění nestanoví lhůtu, její vyhovění však podmiňuje splněním dalších podmínek pro vznik nároku na předčasný starobní důchod, mezi které patří i podmínka, že žadatel nedosáhl důchodového věku. Žalobci ale nešlo o samotný vznik tohoto nároku. Účelem jeho žádosti byl jeho vznik ještě v roce 2022, aby se výše předčasný starobní důchod stanovila podle pravidel vztahujících se k tomuto roku. Tento svůj záměr žalobce v žádosti jednoznačně vyjádřil tím, že nárok na předčasný starobní důchod uplatňoval ke dni 31. 12. 2022. Přestože tedy zákon nestanovil lhůtu pro uplatnění nároku na předčasný starobní důchod, včasnost žádosti žalobce bylo možné posuzovat z toho hlediska, zda jí byl nárok uplatněn u věcně a místně příslušného správního orgánu nejpozději uvedeného dne, aby vůbec mohl vzniknout. V tomto ohledu nebylo pro posouzení účinků žádosti rozhodné, že došla stěžovateli až dne 25. 7. 2023, nýbrž to, že nárok u něj nebyl uplatněn nejpozději dne 31. 12. 2022. Později by již nárok zpětně k tomuto dni vzniknout nemohl.

[54] Krajský soud pochybil také tím, že závěr o včasnosti žádosti založil výlučně na zjištěném porušení povinnosti ČSSZ bezodkladně postoupit žádost žalobce podle § 12 správního řádu, kterou považoval za zjevnou s ohledem na období více než 7 měsíců, které uběhlo od podání žádosti. Ze samotného porušení uvedené povinnosti ale zachování včasnosti podání neplyne. Takovýto následek by bylo možné připustit, pokud by k tomu byly splněny podmínky, jen s ohledem na ústavní požadavky právní jistoty, důvěry v postup státních orgánů nebo zákazu libovůle, jejichž vyjádření lze nalézt v principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

[55] Napadený rozsudek je tak založen na nesprávném právním posouzení věci, neboť samotné porušení povinnosti podle § 12 správního řádu neodůvodňovalo závěr o včasném uplatnění nároku na předčasný starobní důchod ke dni 31. 12. 2022. Za této situace se měl krajský soud vypořádat v intencích výše shrnuté judikatury i s ostatními námitkami žalobce, které se týkaly právě uvedených ústavních požadavků. Žalobce se v žalobě ostatně neomezil na argumentaci porušením povinnosti podle § 12 správního řádu. Podle jeho tvrzení jej

pokračování

OSSZ Jeseník ústně ujistila, že žádost podává na správném místě. Žalobce rovněž poukazoval na nepřehlednou zákonnou úpravu, jde-li o to, který správní orgán byl příslušný k podání žádosti, a neaktuálnost jeho někdejšího poučení o tom, že příslušným k podání žádosti je stěžovatel (body 4 a 5 tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá posouzení těchto námitek, k nimž se krajský soud zatím nijak nevyjádřil.

V. Závěr a náklady řízení

[56] Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. února 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu