

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobkyně: **D. P.,** zastoupené JUDr. Milanem Ostřížkem, advokátem, se sídlem Sadová 553/8, Ostrava - Moravská Ostrava, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 7. 2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 11. 2011, č. j. 19 Ad 74/2011 - 10,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovenému zástupci žalobkyně, JUDr. Milanu Ostřížkovi, advokátovi, se sídlem Sadová 553/8, Ostrava – Moravská Ostrava, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 960 Kč, která je splatná do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 7. 2011, č. j. X (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaná zamítla námitky žalobkyně a potvrdila rozhodnutí ze dne 25. 1. 2011, kterým žalovaná přiznala žalobkyni od 14. 7. 2003 starobní důchod ve výši 2135 Kč měsíčně.

[2] Žalobkyně se poté s obdobnou argumentací jako ve svých námitkách domáhala žalobou podanou osobně dne 14. 9. 2011 ke Krajskému soudu v Ostravě přezkoumání a zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobkyně vyjádřila a odůvodnila svůj nesouhlas s výší starobního důchodu, zpochybnila jeho výpočet, výši základní a procentní výměry i výši

doplatků. Rovněž vyjádřila nesouhlas s délkou doby, kterou žalovaná uznává jako dobu její účasti na důchodovém pojištění. Spolu se žalobou podala téhož dne žalobkyně Krajskému soudu v Ostravě podání, jímž „žádá o navrácení lhůty k podání žaloby“ s tím, že žalobu podává opožděně z důvodu své nemoci, neboť měla opakovaně vysoké horečky a ještě v den podání žaloby není úplně zdravotně v pořádku.

[3] Krajský soud v Ostravě o správní žalobě žalobkyně rozhodl napadeným usnesením ze dne 3. 11. 2011, č. j. 19 Ad 74/2011 - 10, kterým žalobu odmítl. Odmítnutí žaloby přitom odůvodnil tím, že žaloba byla podána opožděně. Krajský soud se pak nikterak nevypořádal s tím, že žalobkyně ve své žalobě sdělila soudu, že jí její zdravotní stav zabránil podat žalobu včas, a požádala, aby tato její informace či omluva byla krajským soudem zohledněna.

[4] Proti tomuto usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) dne 28. 11. 2011 kasační stížnost, kterou odůvodnila tím, že se krajský soud nikterak ve svém rozhodnutí nevyjádřil k informaci, že lhůtu pro podání žaloby nedodržela z důvodů nemoci, a vůbec nezmínil její „žádost o navrácení lhůty“ a nikterak se s ní nevypořádal. Dále stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že jí nezaslal vyjádření k žalobě, které obdržel od žalované a v němž žalovaná navrhuje odmítnutí žaloby pro opožděnost. Na toto vyjádření se krajský soud ve svém rozhodnutí odvolává, aniž by s ním seznámil stěžovatelku, čímž porušil její právo na spravedlivý proces.

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval přípustnost kasační stížnosti podle soudního řádu správního a dospěl k závěru, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), a tuto kasační stížnost podala včas. V kasační stížnosti uplatňuje stěžovatelka námitku z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podmínka povinného zastoupení v řízení o kasační stížnosti je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[6] Nejvyšší správní soud poté přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti v rámci stěžovatelkou uplatněných kasačních důvodů.

[7] Nejvyšší správní soud ze správního a soudního spisu zjistil, že napadené rozhodnutí žalované bylo vydáno dne 4. 7. 2011 a stěžovatelce řádně doručeno 12. 7. 2011. Stěžovatelka osobně podala krajskému soudu žalobu proti napadenému rozhodnutí 14. 9. 2011 (ve středu), tedy dva dny po uplynutí zákonné lhůty. Nejvyšší správní soud již rozhodoval dvakrát o kasačních stížnostech stěžovatelky: jedenkrát ve věci jejího starobního důchodu, a to pod sp. zn. 6 Ads 12/2009, kdy stěžovatelce vyhověl, a podruhé o kasační stížnosti stěžovatelky proti usnesení o postoupení věci příslušnému soudu, a to pod sp. zn. 6 Ads 53/2010 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uváděná v tomto rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ze stávajícího soudního řízení i předchozích dvou řízení vedených zdejším soudem je patrno, že stěžovatelka se soudem koresponduje čitelně ručně psanými a pečlivě zpracovanými podáními, na lhůty reagovala včas a vždy plnila své procesní povinnosti řádně. Podání zpravidla doručovala příslušnému krajskému soudu v místě svého pobytu osobně. Nejvyšší správní soud dále podotýká, že soudní řízení ve věci nároku na starobní důchod a jeho výše stěžovatelka vede od května 2007. Žalovaná

nejprve zamítla stěžovatelčinu žádost o starobní důchod, což krajský soud potvrdil. Jen postoupení kasační stížnosti stěžovatelky z krajského soudu na Nejvyšší správní soud krajskému soudu trvalo 10 měsíců. Nejvyšší správní soud pak stěžovatelce vyhověl a rozhodl v červnu 2009, že stěžovatelka nárok na starobní důchod má. Teprve v červenci 2011 pak stěžovatelce byl žalovanou důchod přiznán, byť ve výši, kterou stěžovatelka nyní rozporuje.

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že na posuzovaný případ je třeba použít ustanovení § 72 správního řádu soudního. Podle § 40 odst. 5 s. ř. s.: *„Nestanoví-li zákon jinak, může předseda senátu z vážných omluvitelných důvodů na žádost zmeškání lhůty k provedení úkonu prominout. Žádost je třeba podat do dvou týdnů po odpadnutí překážky a je třeba s ní spojit zmeškaný úkon. Lhůtu určenou soudem může obdobně předseda senátu také prodloužit.“* Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. *„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.“* Podle § 72 odst. 4 s. ř. s. *„zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout“*.

[9] Nejvyšší správní soud interpretuje citovaná ustanovení tak, že úprava podle § 72 odst. 4 s. ř. s. je k úpravě podle § 40 odst. 5 s. ř. s. speciální. V odůvodněných případech (vážné omluvitelné důvody) může být ve správním soudnictví na žádost zmeškání lhůty k provedení úkonu prominuto, avšak toto pravidlo není aplikovatelné na lhůtu pro podání správní žaloby, neboť zákon prominutí zmeškání lhůty pro podání správní žaloby výslovně vylučuje. Důvodová zpráva k zákonu účel speciální úpravy vylučující prominutí zmeškání lhůty pro podání žaloby nikterak neosvětluje. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu potvrzuje tuto interpretaci: *„Je-li žaloba podána opožděně, nemůže soud zkoumat, z jakých důvodů nebyla dodržena lhůta k podání žaloby, v důsledku jakých skutečností došlo k překročení lhůty, či kdo zmeškání lhůty zavinil. Soud nemůže svým rozhodnutím zmeškání lhůty prominout a žalobou napadené rozhodnutí věcně přezkoumat“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 Ads 4/2004 - 57). *„Předseda senátu nemůže vyhovět žádosti o prominutí zmeškání lhůty k provedení úkonu, je-li žádáno prominutí zmeškání lhůty pro podání žaloby. Lhůta pro podání žaloby je zákonnou procesní lhůtou s propadnými účinky, jejíž nedodržení má za následek ztrátu možnosti tento procesní úkon s úspěchem provést. Ustanovení § 72 odst. 4 s. ř. s., dle kterého zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout, má povahu speciálního ustanovení vůči § 40 odst. 5 s. ř. s.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2005, č. j. 5 Azs 317/2004 - 56). Nejvyšší správní soud však již ve svých rozhodnutích *obiter dictum* připustil, že by v některých případech nemožnost prominutí lhůty pro podání žaloby mohla způsobit přílišnou tvrdost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2008, č. j. 2 As 61/2007 - 45).

[10] Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci přistoupil k úvaze, zda stávající citovaná právní úprava zamezující prominutí zmeškání lhůty pro podání správní žaloby a příslušná judikatura zdejšího soudu jsou v posuzovaném případě v souladu s ústavním pořádkem a zda v posuzovaném případě nedošlo k zásahu do práva stěžovatelky na přístup k soudu a k odepření spravedlnosti. V rámci této úvahy Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil ke komparaci úpravy soudního řádu správního s ostatními procesními předpisy a s předchozí právní úpravou.

[11] Občanský soudní řád (zákon č. 99/1963 Sb.) v § 58 odst. 1 stanoví: „*Soud promine zmeškání lhůty, jestliže účastník nebo jeho zástupce ji zmeškal z omluvitelného důvodu, a byl proto vyloučen z úkonu, který mu přísluší. Návrh je třeba podat do patnácti dnů po odpadnutí překážky a je s ním třeba spojit i zmeškaný úkon.*“ Toto ustanovení zůstává po celou dobu účinnosti občanského soudního řádu od roku 1964 beze změn. Civilní soudy zpravidla promíjejí zmeškání lhůty právě v případech zmeškání lhůty ze zdravotních důvodů (např. pro hospitalizaci). Správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) upravuje v § 41 podrobně institut navrácení v předešlý stav. Správní řád v § 41 odst. 1 a 2 stanoví: „*Navrácením v předešlý stav se rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit. Požádat o prominutí zmeškání úkonu účastník může do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok.*“ *Podle § 41 odst. 4 téhož zákona „správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.*“ Podle § 41 odst. 5 správního řádu „*správní orgán zmeškání úkonu nepromine, je-li zjevné, že by újma, která by byla způsobena dotčením práv nabytých v dobré víře nebo dotčením veřejného zájmu, převýšila újmu hrozící podateli.*“ Trestní řád (zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, v platném znění) v § 61 umožňuje rozhodujícímu orgánu povolit navrácení lhůty, „*zmešká-li obviněný nebo jeho obhájce z důležitých důvodů lhůtu k podání opravného prostředku ... O navrácení lhůty je třeba požádat do tří dnů od prominutí překážky. Nebyl-li opravný prostředek ještě podán, je třeba jej se žádostí spojit. Jde-li o odvolání proti rozsudku, je možno odvolání odůvodnit ještě ve lhůtě osmi dnů od doručení usnesení o povolení navrácení lhůty.*“

[12] Všechny výše citované základní procesní předpisy v České republice (občanský soudní řád, správní řád i trestní řád) umožňují prominutí zmeškání důležitých úkonů včetně podání návrhů a žalob či opravných prostředků. Nemožnost prominutí zmeškání lhůty pro podání správní žaloby podle § 72 odst. 4 s. ř. s. se tedy odlišuje od těchto procesních předpisů a spíše následuje právní úpravu zákona o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb.), která také možnost prominutí zmeškání lhůty pro podání ústavní stížnosti nestanoví.

[13] Odepření přístupu k soudu v posuzovaném případě záviselo dle tvrzení stěžovatelky pouze na skutečnosti její zdravotní indispozice, která jí mohla fakticky znemožnit včasné podání správní žaloby, a tím došlo k zásahu do jejího práva na přístup k soudu za účelem přezkoumání zákonnosti správního rozhodnutí, které má zásadní dopad do jejího veřejného subjektivního práva, ba dokonce do jejího práva garantovaného Listinou základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud nemůže v této konkrétní věci konstatovat, že reálně na vůli stěžovatelky nezávisející okolnost (zde tedy onemocnění), bránící jí podat správní žalobu, nastala, neboť o této otázce nevedl krajský soud dokazování. Ten však k tomuto dokazování ani nemohl přistoupit, neboť mu v tom bránila zákonná překážka spočívající v tom, že byl zavázán postupovat v souladu s § 72 odst. 4 s. ř. s., podle nějž zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout. Z podání stěžovatelky, jejího procesního postupu v jiných dvou věcech i v posuzované věci lze však seznat, že její tvrzení o onemocnění, které jí zabránilo podat žalobu včas, je věrohodné,

neboť jinak stěžovatelka přistupuje ke svým procesním povinnostem odpovědně. Nejvyšší správní soud v bodě [7] výše popsal časové údaje vztahující se k případu stěžovatelky, z nichž vyplývá, že soudům a správním úřadům ve věci starobního důchodu stěžovatelky trvalo dlouhé měsíce, než došlo k postoupení spisů z krajského soudu na Nejvyšší správní soud, a více než rok, než došlo k naplnění rozsudku Nejvyššího správního soudu a přiznání starobního důchodu, a to celkově po čtyřech letech od podání žádosti o starobní důchod. Vedle toho působí přinejmenším nepřiměřeně skutečnost, že stěžovatelka pak kvůli dvěma dnům, o něž zmeškala lhůtu pro podání žaloby (z důvodu nemoci), přišla o soudní ochranu ve věci jejího starobního důchodu. Nejvyšší správní soud však nemůže s ohledem na příslušné ustanovení soudního řádu správního objektivní nemožnost podání správní žaloby posoudit a zohlednit, neboť mu tento postup neumožňuje zákon.

[14] Podle § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. má ostatně stěžovatelka možnost podat písemnou žádost o změnu poskytování nebo výše již přiznané dávky. Podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění pokud se zjistí, 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. Toto ustanovení je zákonným průlomem do pravidla res iudicata, ovládajícího jinak správní a soudní řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 70/2008 - 82 z 19. 3. 2009).

[15] Řízení o přezkoumání rozhodnutí ve věcech důchodového zabezpečení bylo před přijetím soudního řádu správního upraveno ustanoveními části páté „Správní soudnictví“, hlavy třetí občanského soudního řádu, označené marginální rubrikou "Rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů“. Podle § 250m odst. 3 druhá věta v občanském soudním řádu, účinného do 31. 12. 2002: *„Ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení lze zmeškání lhůty prominout za podmínek stanovených v § 58 odst. 1.“* Speciální právní úprava soudního přezkumu ve věcech důchodového zabezpečení a důchodového pojištění tedy výslovně připouštěla možnost použití § 58 o. s. ř. o prominutí zmeškání lhůty.

[16] Nejvyšší správní soud poté i ve světle judikatury Ústavního soudu ČR posuzoval, zda zákonná úprava § 72 odst. 4 s. ř. s., stanovící, že zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout, není v rozporu s ústavním pořádkem. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tato úprava v rozporu s ústavním pořádkem je, měl by v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR povinnost předložit věc Ústavnímu soudu ČR. Ústavní soud ČR ve své judikatuře dovodil zákaz snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv (srov. např. nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 36/01 z 25. 6. 2002, publikovaný pod č. 403/2002 Sb.) a jak již bylo výše uvedeno, předchozí právní úprava (§ 250m odst. 3 druhá věta občanského soudního řádu, účinného do 31. 12. 2002) v důchodových věcech umožňovala prominutí lhůty pro podání správní žaloby. Ústavní soud ČR také využil své derogační pravomoci ve věci nepřiměřeně krátké lhůty pro podání správní žaloby proti rozhodnutí v řízení ve věcech mezinárodní ochrany a konstatoval, že zákonem stanovená lhůta (sedmidenní) pro možnost realizace práva na soudní přezkum dle čl. 36 odst. 2 Listiny musí odpovídat požadavku zákazu ústavně neakceptovatelné nerovnosti různých skupin subjektů, zákazu svévole zákonodárce při stanovení dané lhůty a požadavku její přiměřenosti (srov. nález Pl ÚS 17/09 z 1. 12. 2009, č. 9/2010 Sb.)

[17] Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že se v daném případě nejedná o neústavní snížení standardu procedurální úrovně ochrany základních práv či o omezení přístupu k soudu, neboť nová koncepce správního soudnictví v některých aspektech výrazně zvýšila standard přístupu k soudu a rovněž aktuální úprava dvouinstančního správního řízení ve věcech důchodů vyrovnává případné výhody právní úpravy správní žaloby před přijetím soudního řádu správního. Základní rozdíl oproti ostatním citovaným procesním předpisům spočívá v tom, že lhůta pro podání správní žaloby je velmi dlouhá - dvouměsíční a umožňuje tedy i zranitelnějším sociálním skupinám tuto lhůtu dodržet. Nejvyšší správní soud dospěl k tomuto závěru i s přihlédnutím k tomu, že sociálních práv podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod se domáhají spíše lidé starší, nedisponující technologickými možnostmi doručovat soudům podání elektronickými prostředky (tedy přímo z domova), jde o fyzické osoby, nikoli tedy právnické osoby, v nichž je možná personální zastupitelnost v případě onemocnění, a fyzické osoby, které mohou trpět dlouhodobějšími onemocněními či zdravotními postiženími, vylučujícími je i na delší dobu z jakékoli aktivity. I tyto charakteristiky jsou však vyváženy dlouhou lhůtou pro podání správní žaloby a také skutečností, že případná správní žaloba navazuje na správní řízení a potenciální žalobce tedy předem ví, že mu bude doručeno správní rozhodnutí, které pro něj může být nepříznivé a tudíž má možnost si svůj procesní postup předem plánovat a své argumenty si již zpravidla připravoval pro účely řízení o námitkách.

[18] Oproti soudnímu civilnímu či trestnímu řízení nebo řízení správnímu v soudním řízení správním jsou přezkoumávána rozhodnutí pravomocná, která již zavazují všechny dotčené subjekty a která již prošla přezkumem v rámci příslušné instance ve správním řízení.

[19] Nejvyšší správní soud tedy nenašel dostatek důvodů pro zaujetí závěru o neústavnosti aplikovaného předpisu, a proto jím byl ve svém rozhodování vázán. Stěžovatelka podala správní žalobu po zákonem stanovené lhůtě a zákon neumožňuje tuto lhůtu prominout. Krajský soud tedy v souladu se zákonem pozdě podanou žalobu odmítl pro opožděnost.

[20] Napadené rozhodnutí krajského soudu v přezkumu Nejvyššího správního soudu tedy obstálo. Nejvyšší správní soud nepovažuje kasační stížnost stěžovatelky za důvodnou a kasační stížnost podle § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 nepřísluší. Žalovaná, jako procesně úspěšný účastník řízení, pak na náhradu nákladů řízení nemá právo podle § 60 odst. 2 s. ř. s., neboť je správním orgánem ve věcech důchodového pojištění.

[22] Stěžovatelce byl usnesením ze dne 2. 2. 2012, č. j. 6 Ads 10/2012 - 25, ustanoven zástupcem JUDr. Milan Ostřížek, advokát, se sídlem Sadová 553/8, Ostrava - Moravská Ostrava. Ve svém přípise požaduje ustanovený zástupce odměnu za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Podle ustálené

judikatury zdejšího soudu lze odměnu za převzetí a přípravu věci podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu přiznat za podmínky, že ustanovený zástupce doložil, či ze spisu vyplývá, že součástí převzetí věci byla porada s klientem (jak ostatně vyplývá přímo z formulace tohoto ustanovení). V dané věci se tak nestalo, z toho důvodu Nejvyšší správní soud zástupci přiznal odměnu toliko za jeden úkon právní služby podle písm. § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu za sepis podání ve věci (doplnění kasační stížnosti) ve výši 500 Kč (§ 7 bod 2. ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu). Dále zdejší soud zástupci přiznal paušální náhradu hotových výdajů za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Vzhledem k tomu, že je ustanovený zástupce plátcem DPH, náleží mu celková odměna ve výši 960 Kč. K jejímu vyplacení stanovil soud přiměřenou lhůtu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. května 2012

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu