

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy a soudce zpravodaje JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **J. H.**, zastoupené Mgr. Martinem Pechem, advokátem, se sídlem Malá 43/6, Plzeň, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, týkající se žaloby proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2014, č. j. 5 A 29/2013 - 42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Odměna advokáta Mgr. Martina Pecha **se určuje** částkou 3.146 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Městský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 31. 1. 2014, č. j. 5 A 29/2013 - 42, zamítl žalobu, kterou se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala ochrany před nečinností žalované. Uvedla, že dne 13. 3. 2012 podala žádost o přehodnocení podmínek pro splnění nároku na plný invalidní důchod, o které však nebylo v zákonné lhůtě rozhodnuto.

[2] V odůvodnění napadeného rozsudku dospěl krajský soud k závěru, že stěžovatelka nepodala žádost o důchod tak, jak předpokládá § 82 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb."), a řízení tak nebylo zahájeno, o čemž byla stěžovatelka správním orgánem poučena. Stěžovatelka však nereflektovala informaci, že žádost uplatněná formou dopisu je nedostačující, podala „výzvu k odstranění nečinnost správního orgánu prvé instance" a následně podala žalobu proti nečinnosti žalované. Zákon č. 582/1991 Sb. předpokládá podání žádosti o důchod prostřednictvím okresní správy sociálního zajištění i z toho důvodu, že tak bude žadateli poskytnuta pomoc se sepisem žádosti a se shromážděním potřebných dokladů (k žádosti je zpravidla třeba doložit průkaz totožnosti, doklady o studiu, doklady o zaměstnání, rodné listy dětí atd.). Příslušná okresní správa sociálního zajištění přitom nemůže sepis žádosti odmítnout, byť by i byla přesvědčena o její nedůvodnosti. V případě špatného zdravotního stavu je možno, aby žádost za žadatele podal rodinný příslušník či zplnomocněná osoba. Podle krajského soudu tedy nelze dospět k závěru, že by zákonná podmínka podání žádosti kvalifikovaným způsobem byla pro žadatele nepřiměřeně omezující. Vzhledem k tomu, že řízení nebylo zahájeno, žalovaná není nečinná, a proto krajský soud žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost stěžovatelky a vyjádření žalované k ní

[3] V kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnila stěžovatelka důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá, že zákon č. 582/1991 Sb. neuvádí, že by žádosti, které nesplňují náležitosti vymezené v jeho § 82, měly být absolutně neplatné, respektive rovnou nicotné. Podle stěžovatelky došlo k řádnému zahájení řízení o přiznání invalidního důchodu, a pokud nikoli, pak měla být stěžovatelka poučena ze strany žalované, že řízení zahájeno nebylo, eventuelně že je třeba žádost doplnit na předepsaném formuláři či doplnit další nutné náležitosti. Žalovaná či jí nadřízené správní orgány stěžovatelce vždy odpovídaly, že jí nemohou poskytnout součinnost pouze z důvodu zapůjčení správních spisů soudům. Nelze se tak vůbec divit stěžovatelce, že pokládá postup žalované i městského soudu za neodůvodněný průtah v řízení, zejména když ve věci chybí jakékoli rozhodnutí ohledně její žádosti. Podle stěžovatelky nebyla její záležitost jednoznačně vyřešena před správními orgány ani před soudem v přiměřené lhůtě dle zásady vtělené např. do čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[4] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila se závěry městského soudu. Uvedla, že v přípisu ze dne 12. 4. 2012 stěžovatelce sdělila, že forma, jakou stěžovatelka požádala o dávku důchodového pojištění, je nedostačující, žádost o invalidní důchod je nutné uplatnit prostřednictvím okresní správy sociálního zabezpečení v Plzni, kde budou stěžovatelce poskytnuty další informace. Současně byla stěžovatelka upozorněna, že s ohledem na to, že pobírá starobní důchod, nesplňuje podmínky pro přiznání invalidního důchodu. Žalovaná se domnívá, že svým postupem nepochybila, podání stěžovatelky posoudila v souladu s ustanovením § 37

odst. 1 správního řádu podle jeho obsahu a vyhodnotila ho tak, že se stěžovatelka domáhá přiznání plného invalidního důchodu. Ustanovení § 81 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. požaduje pro zahájení podání nové žádosti, která je způsobilá zahájit řízení o tuto dávku. Tento zákon požaduje kvalifikovanou formu pro podání žádosti z toho důvodu, že pracovníci okresních správ sociálního zabezpečení poskytují žadateli nezbytné informace a odbornou pomoc pro podání žádosti o dávku důchodového pojištění, vysvětlí mu případné nejasnosti a upozorní ho na případné chybějící doklady, kterých je třeba při rozhodování o dávce. Pokud tedy stěžovatelka namítá, že očekávala ze strany žalované řádné poučení, tak žalovaná má za to, že stěžovatelka poučena byla uvedeným přípisem a že pomoci při podání žádosti o dávku důchodového pojištění by se jí dostalo na příslušné okresní správě sociálního zabezpečení. Stěžovatelka tak měla více možností, jak žádost o dávku důchodového pojištění podat. Možnost, kterou zvolila, však nebyla způsobilá k zahájení řízení o dávce, proto nemohlo být v této věci vydáno rozhodnutí. Nečinnosti se dopustí správní orgán, který nevydal rozhodnutí, ačkoliv byl tak povinen podle zákona učinit. Žalované však zákon tuto povinnost v případě, že nebyla podána kvalifikovaná žádost, neukládá, nelze tak v nevydání rozhodnutí spatřovat nečinnost ve smyslu ustanovení § 79 odst. 1 správního řádu. Žalovaná je přesvědčena, že se nevyhýbá vedení řízení. Poukazuje přitom na skutečnost, že po zjištění vad rozhodnutí ze dne 20. 8. 2013, č. j. X, jímž byla uvolněna výplata částečného invalidního důchodu stěžovatelce, sama iniciovala provedení přezkumného řízení. Věc je však skutkově složitá a řízení bylo v minulosti komplikováno tím, že spis bylo nutno opakovaně zapůjčovat příslušným orgánům na základě dalších podání stěžovatelky.

[6] Žalovaná navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

III. 1. Rozhodné skutkové okolnosti

[8] Ze spisu vyplynulo, že dne 30. 10. 2006 stěžovatelka jako poživatelka částečného invalidního důchodu podala žádost o přiznání plného invalidního důchodu. Posudkem Okresní správy sociálního zabezpečení Plzeň - město ze dne 20. 12. 2006 byla uznána plně invalidní podle 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), rozhodnutím žalované ze dne 26. 3. 2007 však byla její žádost zamítnuta pro nesplnění podmínek uvedených v § 40 zákona o důchodovém pojištění, neboť stěžovatelka nezískala potřebnou dobu pojištění pro nárok na tuto dávku. Proti tomuto rozhodnutí brojila stěžovatelka neúspěšně u Krajského soudu v Plzni i následně u Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutím ze dne 26. 9. 2007, č. X, byl pak stěžovatelce přiznán na základě žádosti podané dne 13. 6. 2007 starobní důchod s tím, že ode dne přiznání starobního důchodu stěžovatelce nenáleží částečný invalidní důchod. V současné době

probíhá podle žalované řízení za účelem vydání nového rozhodnutí o uvolnění invalidního důchodu pro invaliditu druhého stupně.

[9] Co se týče předmětného podání stěžovatelky ze dne 13. 3. 2012, pak toto bylo označeno jako „Žádost o přehodnocení podmínek pro splnění nároku na plný invalidní důchod“. V podání stěžovatelka uvedla, že podle posudku Okresní správy sociálního zabezpečení Plzeň - město ze dne 20. 12. 2006 se stala plně invalidní, nesplnila však potřebnou dobu pojištění. Je však přesvědčena, že podmínky v roce 2006 splňovala, neboť od roku 2001 pobírala částečný invalidní důchod. O přehodnocení podmínek požádala vzhledem ke změně právní úpravy, k níž došlo od 1. 1. 2010. Součástí spisu je i odpověď žalované ze dne 12. 4. 2012 na toto podání, ve kterém žalovaná uvedla, že forma, jakou stěžovatelka požádala o dávku důchodového pojištění, je nedostačující, a žádost o invalidní důchod je nutné uplatnit prostřednictvím okresní správy sociálního zabezpečení v Plzni, kde budou stěžovatelce poskytnuty další informace. Současně byla stěžovatelka upozorněna, že s ohledem na to, že pobírá starobní důchod, nesplňuje podmínky pro přiznání invalidního důchodu podle ustanovení 38 písm. a) zákona o důchodovém pojištění.

III. 2. Rozhodná právní úprava

[10] Podle § 81 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. *(ř)ízení o přiznání dávky důchodového pojištění se zahajuje na základě písemné žádosti. Za den uplatnění nároku na tuto dávku se považuje den, kdy se oprávněný poprvé obrátil na příslušný orgán se žádostí o její přiznání.*

[11] Podle § 82 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. *(ž)ádosti o přiznání dávky důchodového pojištění sepisuje s občany okresní správa sociálního zabezpečení příslušná podle § 7 písm. b) téhož zákona na předepsaných tiskopisech.*

[12] Podle § 83 odst. 1 věty první a druhé zákona č. 582/1991 Sb. *(o)kresní správa sociálního zabezpečení je povinna sepsat žádost o dávku důchodového pojištění; nesmí odmítnout sepsání žádosti, a to i když má za to, že občan nesplňuje podmínky stanovené pro nárok na dávku důchodového pojištění nebo není-li žádost občana doložena potřebnými doklady. Okresní správa sociálního zabezpečení je povinna občana při sepisování žádosti o dávku důchodového pojištění informovat o výši nákladů na výplatu dávky v hotovosti prostřednictvím držitele poštovní licence; tato povinnost neplatí v případě uvedeném v § 64 odst. 4 větě druhé zákona o důchodovém pojištění.*

[13] Podle § 123e odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., *(j)e-li podle tohoto zákona nebo ve věcech pojistného podle zvláštního zákona pro podání nebo jiný úkon předepsán tiskopis, lze podání nebo jiný úkon učinit pouze*
a) v elektronické podobě zasláním na určenou elektronickou adresu podatelny orgánu sociálního zabezpečení nebo do určené datové schránky orgánu sociálního zabezpečení, jde-li o tiskopisy určené příslušným orgánem sociálního zabezpečení; podání nebo jiný úkon lze v elektronické podobě učinit pouze ve formě datové zprávy, a to ve formátu, struktuře a tvaru určeném příslušným orgánem sociálního zabezpečení. Nesplňuje-li podání nebo jiný úkon tyto podmínky, nepřihlíží se k němu; orgán sociálního zabezpečení je povinen upozornit toho, kdo učinil podání nebo jiný úkon v elektronické podobě, které nesplňuje tyto

podmínky, na tuto skutečnost a na to, že se k tomuto podání nebo jinému úkonu nepřihlíží, nebo
b) písemně na předepsaném tiskopisu nebo na produktu výpočetní techniky, který je co do údajů, formy a formátu shodný s předepsaným tiskopisem, je-li fyzickou nebo právnickou osobou stvrzeno vytvoření tohoto produktu,
pokud se nestanoví jinak v odstavci 5.

[14] Jako subsidiárního procesního předpisu se i v řízení ve věcech důchodového pojištění použije správního řádu, ledaže by předpisy na úseku důchodového pojištění použitelnost správního řádu explicitně či implicitně (existencí odlišné zvláštní úpravy) vylučovaly.

[15] Podle § 37 odst. 1 správního řádu *(p)odání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*. V odst. 2 téhož paragrafu je pak stanoveno, jaké obecné náležitosti má podání splňovat; odst. 3 pak praví, že *(n)emá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu*. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu *(ř)ízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*.

[16] Podle § 37 odst. 6 správního řádu *(p)odání se činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný. Podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo*. Podle § 12 správního řádu však, *(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 (dále jen "podatel"). Má-li správní orgán, jemuž bylo podání postoupeno, za to, že není věcně nebo místně příslušný, může je usnesením postoupit dalšímu správnímu orgánu nebo vrátit jen se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu. Usnesení vydaná podle tohoto ustanovení se pouze poznamenají do spisu*.

III. 3. Prejudikatura v podobných věcech a názory doktríny

[17] Je nepochybné, že vedle obecných náležitostí podání zahajujícího správní řízení či namísto nich může zvláštní zákon stanovit náležitosti jiné. Je též nepochybné, že zvláštní zákon může stanovit, že za určitých podmínek se s podáním nesplňujícím předepsané náležitosti naloží jinak než podle obecných pravidel § 37 odst. 3, příp. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Je tedy velmi dobře představitelné, že zvláštní zákon stanoví, že podání učiněné jinak než předepsanou formou (např. učiněné jinak než na předepsaném tiskopisu) nebude mít účinek zahájení správního řízení a že se k němu nebude přihlížet (tj. bude se mít za to, že nebylo učiněno a že s ním nejsou spojeny žádné procesní či hmotněprávní účinky, například uplatnění nároku či zachování lhůty, v níž je nutno uplatnění nároku učinit).

[18] Pokud však mají výše popsané odlišnosti oproti obecné úpravě správního řízení nastat, musí je zvláštní zákon v potřebné míře stanovit, a to explicitně nebo implicitně (např. povahou, systematikou či smyslem a účelem zvláštní úpravy). Neučiní-li tak, uplatní se subsidiárně obecná pravidla zakotvená ve správním řádu.

[19] V rozsudku ze dne 29. 11. 2013, č. j. 5 Ans 7/2013 - 21, Nejvyšší správní soud k náležitostem žádosti o zahájení řízení mimo jiné uvedl, že *„(...) v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu je správní řízení zahájeno i v případě, nemá-li žádost předepsané náležitosti, tedy jde-li o žádost vadnou či neúplnou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 – 20, publikovaný pod č. 2871/2013 Sb. NSS). V takovém případě je správní orgán povinen pomoci žadateli nedostatky žádosti odstranit na místě nebo jej vyzvat k doplnění žádosti a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu; současně může řízení přerušit. Řízení naopak není zahájeno mj. v případě, kdy byl vůči příslušnému správnímu orgánu učiněn úkon, který zjevně není žádostí [§ 43 odst. 1 písm. a) správního řádu], nebo žádost nemá kvalifikovanou formu, kterou § 37 odst. 4 správního řádu stanoví pro každé podání, tj. není podána ani písemně ani ústně do protokolu ani v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem (ani prostřednictvím datové schránky podle § 18 zákona č. 300/2008 Sb.) ani není v případě použití jiných technických prostředků do 5 dnů jedním z uvedených způsobů potvrzena. K takovému podání v jiné než zákonem stanovené formě správní orgán nepřihlíží (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 9 As 90/2008 – 70, publikovaný pod č. 2041/2010 Sb. NSS).“*

[20] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že žádostí, a to ani vadnou, nebude v oblasti práva sociálního zabezpečení ani žádost o poskytování dávky, která neexistuje, přičemž podání žádosti na předepsaném tiskopise je nutnou podmínkou zahájení řízení. V rozsudku ze dne 18. 2. 2009, č. j. 6 Ads 119/2008 - 121, se k tomu uvádí: *„(...) žalovaný mj. uvedl, že stěžovatelka podala žádost o opakovanou peněžitou dávku pomoci v hmotné nouzi - existenčního minima zákona o existenčním a životním minimu. Žádost přitom nebyla podána na tiskopisu předepsaném Ministerstvem práce a sociálních věcí. Žalovaný v této souvislosti vyzdvihl, že v žádosti citovaný právní předpis neřeší problematiku dávek existenčního minima, ale stanoví pouze výši existenčního minima v částce 2020 Kč měsíčně. Podle ustanovení § 1 zákona o životním a existenčním minimu se nejedná o dávku, ale v případě existenčního minima o stanovení minimální hranice příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití, přičemž životní ani existenční minimum nezahrnují nezbytné náklady na bydlení. Poskytování pomoci k zajištění úhrady nezbytných nákladů na bydlení stanoví zvláštní právní předpisy. Problematiku dávek pomoci v hmotné nouzi - jejich druhy, formu a podmínky pro poskytování jednotlivých dávek - řeší zákon o pomoci v hmotné nouzi. Podle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se řízení o dávce zahajuje na základě písemné žádosti osoby podané příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi na tiskopisu předepsaném Ministerstvem práce a sociálních věcí. Vzhledem ke skutečnosti, že zplnomocněný zástupce žadatelky požádal o dávku, která v systému pomoci v hmotné nouzi neexistuje - tj. opakovaná dávka - existenční minimum ve výši 2020 Kč - zaslal správní orgán prvního stupně předepsaný tiskopis žádosti o příspěvek na živobytí, neboť se jednalo o takový druh dávky, který se nejvíce přibližuje požadavku stěžovatelky. Tato žádost spolu s dalšími potřebnými tiskopisy byla zástupci stěžovatelky zaslána dne 29. 1. 2007. V přiloženém dopisu byly poskytnuty informace o tom, jaké doklady mají být k žádosti doloženy. Vyplněná žádost na tiskopisu předepsaném Ministerstvem práce a sociálních věcí byla správnímu orgánu doručena dne 19. 2. 2007. Podle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi bylo tímto dnem - tj. dne 19. 2. 2007 - zahájeno řízení o nároku na dávku.“*

[21] Podle názorů doktríny (viz Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 476 a 477) mohou některé zákonné úpravy obsahovat odchylky od obecného způsobu zahájení řízení podle § 44 správního řádu a například výslovně stanovit, že správní řízení je zahájeno až dnem, kdy správnímu orgánu dojde bezvadný návrh (srov. např. § 7 zákona č. 424/1991, o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, nebo § 10 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu). Takové případy, které prolamují obecnou zásadu, podle níž je řízení zahájeno podáním žádosti, i když nemá všechny zákonem stanovené náležitosti, však musí být stanoveny zákonem. S tímto závěrem se zdejší soud výslovně ztotožnil v případě posuzování náležitostí žádosti o stavební povolení či o vydání územního rozhodnutí, která není podána na předepsaném formuláři (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, č. 2871/2013 Sb. NSS). Soud k tomu uvedl: *„Žádost o stavební povolení podaná (...) společně s žádostí o vydání územního rozhodnutí (...) od počátku trpěla mj. tou vadou, že nebyla podána na předepsaném formuláři. To ovšem (...) neznamená, že nebyla způsobilá zahájit stavební řízení. I tato vada žádosti měla vést žalovaného k tomu, aby podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzval již v rámci běžícího řízení žalobce, aby vady žádosti ve stanovené lhůtě odstranili, poučil je o následcích neodstranění těchto nedostatků a případně současně z toho důvodu přerušil řízení (nyní ve vztahu k žádosti o stavební povolení viz přímo § 111 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 a obdobně ve vztahu k žádosti o vydání územního rozhodnutí – § 86 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 v aktuálním znění). (...) Nejvyšší správní soud má za to, že pokud by podání žádosti o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení jiným způsobem než na stanoveném formuláři nemělo mít za následek zahájení správního řízení, musel by tento jiný procesní režim zákon výslovně stanovit (viz nad rámec příkladů uváděných v citovaném komentáři např. § 10 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu), což ovšem § 196 stavebního zákona z roku 2006 ani jiné zákonné ustanovení nečiní. V takovém případě je nutno vycházet z toho, že každý úkon účastníka správního řízení má být v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu posuzován podle svého obsahu, nikoliv formy. Je-li tedy z obsahu podání zjevné, že jím účastník žádá o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení, je třeba ho za takovou žádost považovat, byť není podána na stanoveném formuláři. Jedná se tedy o žádost sice vadnou, ale přesto způsobilou zahájit správní řízení.“*

[22] K podobnému závěru dospěl zdejší soud i ve věci z daňové oblasti při posuzování ustanovení zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v jehož případě je použitelnost obecných ustanovení správního řádu omezená (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2007, č. j. 5 Afs 155/2006-90, č. 1448/2008 Sb. NSS). Nicméně závěry uvedeného rozsudku ohledně výkladu obsahu podání žadatele lze uplatnit i v nyní posuzované věci: *„Podal-li žalobce daňové přiznání, a to bez ohledu na jeho formu a obsah, není pochyb o tom, že učinil podání, kterým ve smyslu ust. § 21 odst. 1 zákona o správě daní bylo zahájeno řízení. Má-li podání vady, pro které nelze v řízení pokračovat, je povinností správního orgánu vyzvat účastníka k jejich odstranění (§ 21 odst. 8 cit. zákona). Tato povinnost stíhá správní orgán vždy, bez ohledu na to, zda se jedná o podání dle § 21 odst. 2 cit. zákona, pro něž je předepsána zvláštní forma – tiskopis, nebo podání jiné učiněné ve smyslu ust. § 21 odst. 3 cit. zákona.“*

III. 4. Posouzení věci

[23] Z ustanovení § 81 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. je zřejmé, že žádost zahajující řízení o přiznání dávky důchodového pojištění musí být písemná, a z § 82 odst. 1 téhož zákona je patrné, že musí být učiněna na předepsaném tiskopise. V § 123e odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. se stanoví, že je-li podle tohoto zákona nebo ve věcech pojistného podle zvláštního zákona pro podání nebo jiný úkon předepsán tiskopis, lze podání nebo jiný úkon učinit „pouze" způsoby dále popsanými v písm. a) a b) uvedeného odstavce. Toliko pod písm. a) upravujícím podmínky a náležitosti podání v elektronické podobě je však explicitně stanoveno, že *(n)esplňuje-li podání nebo jiný úkon tyto podmínky, nepřihlíží se k němu*. Zde je nepochybné, že zákonodárce nedodržení předepsaných podmínek sankcionuje jakousi „nulitou" podání. Podobný institut je znám i z některých jiných procesních předpisů, viz např. § 43 odst. 2 věta druhá o. s. ř. u podání, jimiž se nezahajuje řízení (v § 43 odst. 2 o. s. ř se praví: *Není-li přes výzvu předsedy senátu podání řádně opraveno nebo doplněno a v řízení nelze pro tento nedostatek pokračovat, soud usnesením podání, kterým se zahajuje řízení, odmítne. K ostatním podáním soud nepřihlíží, dokud nebudou řádně opravena nebo doplněna. O těchto následcích musí být účastník poučen*.).

[24] Na rozdíl od § 123e odst. 2 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb. není v jeho písm. b), jež se týká písemných (nikoli tedy elektronických) podání, stanoveno explicitně, že nesplnění předepsané formy (tj. učinění podání jinak než na předepsaném tiskopisu) má za následek, že se k němu nepřihlíží. Rozhodné znění § 123e odst. 2 bylo do zákona č. 582/1991 Sb. vpraveno zákonem č. 470/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tento novelizační zákon nabyl účinnosti 1. 1. 2012 a smyslem a účelem novelizace § 123e odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. bylo podle důvodové zprávy následující: *„Navrhuje se vypustit ustanovení o tom, že je-li pro podání nebo jiný úkon předepsán tiskopis, lze podání nebo jiný úkon učinit se souhlasem příslušného orgánu sociálního zabezpečení též na počítačové sestavě, která má údaje, obsah i uspořádání údajů shodné s předepsaným tiskopisem. Uvedená ustanovení jsou v současné době již překonaná; při sdělování údajů za použití výpočetní techniky používají zaměstnavatelé ostatních způsobů uvedených v § 123e odst. 2 písm. b) a c) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a činí podání v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Ustanovení se proto navrhuje vypustit jako již nadbytečná a naopak se navrhuje doplnění o jiný způsob elektronické komunikace; jedná se o obdobné úpravy, jaké se navrhují v zákoně o nemocenském pojištění u § 162, a proto se odkazuje na zdůvodnění těchto úprav v části první."* (Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; zvláštní část; k části čtvrté, k bodům 27 až 32; tisk 441/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2011). V téže důvodové zprávě se ve zvláštní části, k části první, k bodům 137 až 142, tj. k novelizaci § 162 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, uvádí: *„(...) Elektronická komunikace přináší výhody pro odesílatele i Českou správu sociálního zabezpečení, resp. okresní správu sociálního zabezpečení. Česká správa sociálního zabezpečení již v současné době u některých typů podání systém elektronické komunikace a automatizovaného zpracování využívá.*

Zpracování tiskopisu elektronickou formou umožňuje zapracování kontrol do příslušné aplikace, čímž je zpracovatel směrován ke správnému obsahu podání a tím dochází ke snížení počtu chybných podání. Zároveň dojde k časové úspoře, neboť odpadne doba potřebná na doručení tiskopisu a dále v některých případech také doba potřebná na jeho zpracování tím, že by nešlo o pouhé zasílání datových zpráv, ale také o jejich automatizované zpracování bez nutnosti lidského zásahu. Úprava přispěje rovněž k omezení nároků údržby datové základny orgánů nemocenského pojištění (především ČSSZ) při současném zvýšení kvality dat. Snížení nákladů se projeví na straně České správy sociálního zabezpečení v nižších nákladech na výrobu tiskopisů a na straně odesílatelů zpráv v nákladech na zasílání tiskopisů. Zavedením povinnosti komunikovat elektronicky bude odstraněna duplicita způsobů podání tiskopisů a jejich následného odlišného zpracování v závislosti na způsobu podání."

[25] Z citovaných pasáží důvodové zprávy je patrný silný zájem zákonodárce na tom, aby nová podoba elektronické komunikace byla adresáty práva používána důsledně a bezvadně. Lze se tedy domnívat, že „sankce" v podobě jakési „nulity" elektronického podání učiněného jinak než v zákonodárcem předepsané formě má směřovat k vynucení právě takovéhoto chování, přičemž z povahy uvedené komunikace je zároveň zřejmé, že § 123e odst. 2 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb. míří v první řadě na zaměstnavatele, nikoli na žadatele o dávky důchodového pojištění. I systematický argument, a sice skutečnost, že věta, že *(n)esplňuje-li podání nebo jiný úkon tyto podmínky, nepřihlíží se k němu*, je v odstavci 2 zařazena přímo v textu samotného písm. a), a nikoli na začátku či na konci celého odst. 2, naznačuje, že uvedená přísná „sankce" se vztahuje toliko na elektronickou formu podání podle písm. a), avšak nikoli již na písemnou formu podání podle písm. b).

[26] Argument *a contrario* – je-li co do právního následku nedodržení formy podání textace v písm. a) jiná, přísnější než v písm. b) – by pak měl zásadně vést k závěru, že nedodržení předepsané formy tiskopisu nevede v případě podání podle písm. b) k tomu, že se k němu nepřihlíží, nýbrž k tomu, že správní orgán, kterému bylo podání učiněno, má postupovat podle obecných ustanovení správního řádu a pokusit se o odstranění této vady podání.

[27] Tomuto závěru však brání smysl a účel § 123e odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. a jeho systematická pozice v tomto zákoně. Nelze totiž přehlédnout, že uvedené ustanovení má představovat relativně komplexní a ucelenou úpravu speciálních náležitostí podání v oblasti sociálního zabezpečení, která počítá s tím, že v této oblasti budou pravidelně podání činěna prostřednictvím elektronických či písemných formulářů. To odpovídá i povaze řízení ve věcech sociálního zabezpečení a dávek, o nichž je v nich rozhodováno. Poskytování dávek v oblasti sociálního zabezpečení je podmíněno tím, že příslušný orgán má pro účely rozhodnutí k dispozici celou řadu vstupních údajů specifické povahy, přičemž je zcela legitimní jeho zájem na tom, aby tyto údaje, které mají v řadě ohledů typizovanou podobu, obdržel ve strukturované formě umožňující jejich další hromadné či automatizované zpracování, které je v oblasti sociálního zabezpečení pravidlem.

[28] Proto je třeba – na rozdíl od věcí žádostí o stavební povolení, jak byly řešeny ve shora zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, č. 2871/2013 Sb. NSS, u nichž zájem na hromadném a automatizovaném zpracování je podstatně menší, neboť je v řadě ohledů vyloučen obtížně typizovatelnou, velmi variabilní povahou jednotlivých žádostí danou variabilitou staveb, které stavebníci zamýšlejí uskutečnit – přikládat zásadní význam tomu, že v § 123e odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. se jak pro účely písm. a), tak pro účely písm. b) praví, že podání nebo jiný úkon lze učinit „pouze" předepsanou formou. Význam tohoto sdělení nespočívá toliko v jeho prostém jazykovém významu, a sice že množina způsobů, jimiž je možno učinit podání nebo jiný úkon, je omezena „jen" („pouze") na ty způsoby, které jsou zahrnuty v taxativním výčtu obsaženém v odst. 2 pod výše uvedenými písmeny. Slovo „pouze" v daném případě s ohledem na zvláštní povahu a předmět úpravy zákona č. 582/1991 Sb. zakotvuje speciální právní následek v podobě neúčinnosti všech podání podle § 123e odst. 2 zmíněného zákona, jež nebyla učiněna v tomto odstavci předvídanými formami. Slovo „pouze" v § 123e odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. tedy plní pro účely tohoto zákona obdobnou funkci zakládající taxativní výčet procesně účinných způsobů podání, jaký obsahuje § 37 odst. 4 správního řádu. Ten ve dvou větách praví, že podání je možno učinit 1) *písemně* nebo 2) *ústně do protokolu* anebo 3) *v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem* anebo 4) *pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu*, ovšem v tomto čtvrtém případě pouze za podmínky, že *podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno* některým ze způsobů ad 1) až 3). Lze tedy ve shodě s názorem vyjádřeným ve shora již zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2013, č. j. 5 Ans 7/2013 – 21, říci, že je-li podle zákona č. 582/1991 Sb. nebo ve věcech pojistného podle zvláštního zákona pro podání nebo jiný úkon předepsán tiskopis, pak podání *„nemá kvalifikovanou formu"*, není-li podáno formou předvídanou v § 123e odst. 2 písm. a) nebo písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., a tedy takový úkon nemá účinky zahájení řízení.

[29] Krajský soud tedy správně posoudil právní otázku, posoudil-li jako vyhovující zákonným požadavkům poučení v přípisu žalované, že forma dopisu není dostačující k zahájení řízení o přiznání invalidního důchodu.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a žalované žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

[32] Nejvyšší správní soud stěžovatelce ustanovil zástupcem advokáta a podle § 35 odst. 8 s. ř. s. a v takovém případě platí odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Ustanovenému zástupci stěžovatelky náleží v souladu s § 11 odst. 1 písm. b) a d), § 7 a § 9 odst. 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) odměna v celkové výši 2.600 Kč. Soud přiznal advokátovi odměnu za dva úkony právní služby po 1.000 Kč, tj. za převzetí a přípravu zastoupení včetně první porady s klientem a doplnění kasační stížnosti, celkem tedy 2.000 Kč. Dále Nejvyšší správní soud přiznal ke každému úkonu náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky po 300 Kč, celkem tedy 600 Kč. Jelikož ustanovený advokát doložil osvědčení o registraci k placení DPH, přiznal mu soud rovněž DPH ve výši 21 %, tj. 546 Kč. Celkem tedy ustanovenému zástupci přísluší odměna ve výši 3.146 Kč, která mu bude vyplacena do 60 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 26. června 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu