

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **A. L.**, zastoupené Mgr. Michaelou Hechtovou, LL. M., advokátkou se sídlem Karla Havlíčka Borovského 692, Sokolov, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 7. 2015, čj. X, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 1. 2016, čj. 16 Ad 106/2015 - 20,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 1. 2016, čj. 16 Ad 106/2015 – 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 7. 2015, čj. X (dále „napadené rozhodnutí“), žalovaná změnila rozhodnutí ČSSZ čj. X ze dne 27. 5. 2015 tak, že pro nesplnění podmínek ustanovení § 28 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále „zákon o důchodovém pojištění“), se žádost žalobkyně o starobní důchod zamítá. Součástí rozhodnutí byla i informace o možnosti soudního přezkumu: *„Proti tomuto rozhodnutí lze podat do dvou měsíců od jeho doručení žalobu u věcně a místně příslušného soudu podle § 7 odst. 1 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.“*

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 7. 2015 žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Krajský soud žalobu odmítl pro opožděnost. Ze správního spisu zjistil, že žalobou napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 7. 7. 2015 a žalobkyně v něm

byla řádně poučena, že proti němu může podat žalobu do 2 měsíců od jeho doručení u věcně a místně příslušného soudu podle § 7 odst. 1 a 3 s. ř. s.

[3] Vzhledem k tomu, že žalobou napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 7. 7. 2015, připadl konec dvouměsíční lhůty k podání žaloby na den 7. 9. 2015 (pondělí), který byl posledním dnem pro podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Dne 31. 8. 2015 žalobkyně odeslala k rukám žalované přípis s názvem *„Nesouhlas posouzení 3. 7. 15 i 29. 5. 15“*, který byl žalované doručen dne 2. 9. 2015. Žalovaná vyhodnotila tento přípis jako žalobu proti shora uvedenému rozhodnutí ze dne 2. 7. 2015 a dle svého tvrzení jej dne 7. 9. 2015 postoupila svému soudnímu oddělení, které žalobu odeslalo Krajskému soudu v Plzni dne 8. 9. 2015, tedy den po marném uplynutí lhůty k podání žaloby. Krajský soud žalobu obdržel dne 9. 9. 2015.

[4] Lhůta k podání žaloby není zachována jejím doručením žalovanému správnímu orgánu, neboť se nejedná ani o držitele poštovní licence, ani o orgán, který má povinnost podání doručit. Žalované rovněž nelze klást k tíži, že žalobu postoupila krajskému soudu až dne 8. 9. 2015, neboť se nejprve musela s podáním (které nebylo označeno jako žaloba) seznámit a vyhodnotit, že se jedná o podání určené soudu. Opožděnost žaloby způsobila sama žalobkyně tím, že se neřídila informací o možnosti podání žaloby uvedenou v závěru žalobou napadeného rozhodnutí. Opožděnost žaloby představuje neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Proto krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Protože byla žaloba odmítnuta, soud se již nezabýval žalobními body o věci samé.

[5] Krajský soud nad rámec odůvodnění připomněl, že žalobkyně má bez ohledu na výsledek soudního řízení možnost podat kdykoliv novou žádost o přiznání starobního důchodu u příslušné okresní správy sociálního zabezpečení. Zdůraznil, že žalovaná je povinna evidovat písemné materiály (evidenční listy) zaslané jí zaměstnavateli pojištěnců a neodpovídá za případy, kdy zaměstnavatel řádně neplní tuto svou povinnost. Žalovaná rovněž není oprávněna provádět v evidenčních listech jakékoli změny; k tomu je oprávněn toliko zaměstnavatel, který vyhotovil evidenční list o době pojištění/zaměstnání .

III.

[6] Žalobkyně podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, ve které požádala o ustanovení zástupce. Usnesením ze dne 9. 6. 2016, čj. 8 Ads 19/2016 – 48, Nejvyšší správní soud ustanovil stěžovatelce advokátku Mgr. Michaelu Hechtovou, LL. M. Ustanovená zástupkyně k věci uvedla, že stěžovatelka na kasační stížnosti trvá, neboť svou žalobu považuje za důvodnou. Žalovaná měla doplnit chybné údaje v evidenci zaměstnání stěžovatelky a na základě tohoto doplnění jí vyměřit starobní důchod. Stěžovatelce je 61 let a dle svého přesvědčení má právo na starobní důchod.

[7] K usnesení o odmítnutí žaloby stěžovatelka uvedla, že krajský soud mohl k závěru o opožděnosti žaloby dojít nesprávnou aplikací § 40 odst. 1 s. ř. s. Podle citovaného ustanovení začíná lhůta k podání žaloby běžet počátkem následujícího dne poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. Pokud tedy lhůta stanovená podle měsíců končí v souladu s § 40 odst. 2 s. ř. s. dnem, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty, pak tímto dnem má být den následující po dni, ve kterém došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. V posuzované věci bylo touto skutečností doručení

žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatelce dne 7. 7. 2015. Počátek běhu lhůty tak nastal dne 8. 7. 2015. Lhůta pro podání žaloby tedy uplynula dne 8. 9. 2015, nikoli 7. 9. 2015, jak uvádí krajský soud. Lhůta k podání žaloby tedy byla zachována, neboť dne 8. 9. 2015 žalovaná postoupila žalobu krajskému soudu.

[8] Podle stěžovatelky lze považovat lhůtu pro podání žaloby za zachovanou také z toho důvodu, že stěžovatelka již dne 31. 8. 2015 odeslala žalobu k rukám žalované. Byť si je stěžovatelka v současné době vědoma, že byla v žalobou napadeném rozhodnutí řádně poučena o nutnosti podat žalobu k věcně a místně příslušnému soudu, jako právní laik však nebyla schopna v době podání žaloby určit, o jaký subjekt se jedná. Proto své podání směřovala žalované. Nadto § 72 odst. 1 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2011 umožňoval podávat žaloby ve stanovené lhůtě i prostřednictvím žalovaného správního orgánu, což byl ve společnosti poměrně zažitý postup.

[9] Vedle odůvodnění kasační stížnosti sepsaného ustanovenou advokátkou stěžovatelka doručila soudu i několik poměrně rozsáhlých, vlastnoručně psaných a místy nečitelných vyjádření, z nichž mimo jiné vyplynulo, že stěžovatelka považuje postup krajského soudu za nesprávný. Krajský soud měl dle stěžovatelky rozhodnout o věci až po nařízení jednání a měl vzít v potaz, že orgány správy sociálního zabezpečení vycházely při posuzování jejího nároku na důchod pouze z části dokumentů a provedly špatné výpočty. Žalovaná by měla odpovídat za to, že soudu předala žalobu opožděně. Stěžovatelka také zmínila své dlouhodobé životní potíže s financemi, podnikáním či bydlením, a rovněž své negativní zkušenosti se správními orgány, soudy, advokáty či exekutory. V posledním z těchto přípisů detailně popsala komunikaci s advokátní kanceláří, v níž působí ustanovená zástupkyně, a vyjádřila pochybnost, zda bude ustanovená zástupkyně schopna a ochotna řádně hájit její práva.

IV.

[10] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěrem krajského soudu a navrhla kasační stížnost zamítnout.

V.

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

[12] Kasační soud předně neshledal, že by bylo třeba stěžovatelce k ochraně jejích práv ustanovit jiného advokáta než Mgr. Hechtovou. Z přípisu doručeného stěžovatelkou vyplývá, že ustanovená advokátka navázala se stěžovatelkou kontakt prostřednictvím advokátní kanceláře. Na schůzce se stěžovatelkou jednal pověřený advokátní koncipient, který jí přiměřeným způsobem sdělil právní názor na úspěšnost kasační stížnosti. Protože stěžovatelka na kasační stížnosti trvala, ustanovená advokátka kasační stížnost odůvodnila a zohlednila i požadavky stěžovatelky. Ustanovená advokátka tedy poskytla stěžovatelce odbornou právní pomoc a zajistila, aby bylo možné kasační stížnost věcně projednat. Nejvyšší správní soud proto nesdílí stěžovatelčino přesvědčení, že ustanovená advokátka nebyla ochotna a schopna ji řádně zastupovat.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Stěžovatelka v kasační stížnosti brojila proti závěru krajského soudu o opožděnosti její žaloby. Namítla, že dnem, který určil počátek běhu lhůty ve smyslu § 40 odst. 2 s. ř. s., není den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, nýbrž den, kdy lhůta v souladu s § 40 odst. 1 s. ř. s. skutečně počala běžet, tj. den následující. Z toho podle stěžovatelky plyne, že pokud jí bylo žalobou napadené rozhodnutí doručeno v úterý 7. 7. 2015, dnem určujícím počátek lhůty byla středa 8. 7. 2015 a dvouměsíční lhůta k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. tak uplynula až v úterý 8. 9. 2015, nikoli v pondělí 7. 9. 2015. Této námitce nelze přisvědčit, neboť nemá oporu v textu zákona a neodpovídá ani ustálené interpretační praxi.

[15] Obecná pravidla pro počítání lhůt ve správním soudnictví jsou upravena v § 40 s. ř. s. Okamžik, kdy lhůta počíná běžet, je v § 40 odst. 1 s. ř. s. určen tak, že *„lhůta stanovená tímto zákonem, výzvou nebo rozhodnutím soudu počíná běžet počátkem dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. To neplatí o lhůtách stanovených podle hodin.“* V § 40 odst. 2 s. ř. s. je rovněž jednoznačně upraven okamžik, kdy lhůta končí (dobíhá): *„lhůta určená podle týdnů, měsíců nebo roků končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty. Není-li takový den v měsíci, končí lhůta uplynutím posledního dne tohoto měsíce.“* Na příkladu lhůty v délce 1 týdne, tj. určené podle týdnů, to znamená, že pokud skutečnost určující počátek lhůty nastala v úterý, pak lhůta začne běžet ve středu, tj. v den následující, a doběhne příští úterý, tj. v den, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty. Takto počítaná lhůta trvá přesně týden, tj. celých 7 kalendářních dnů; obdobně je tomu u lhůt počítaných na měsíce či roky.

[16] *„Den, který určil počátek lhůty“* (§ 40 odst. 2 s. ř. s.) je tedy den, *„kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek“* (§ 40 odst. 1 s. ř. s.). Tento den nelze ztotožňovat se dnem, kdy lhůta *„počala běžet“*, jak činí stěžovatelka, neboť lhůta *„počíná běžet“* ve shodě s výslovným zněním § 40 odst. 1 s. ř. s. až den následující. Dovedeno *ad absurdum*, ztotožnění dne, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, se dnem, kdy lhůta počala běžet (tj. dnem následujícím), by mělo za následek nekonečnou smyčku a prakticky znemožnilo počítání lhůt, neboť dnem určujícím počátek běhu lhůty by se pokaždé stal den následující (k tomu srov. přiměřeně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2003, čj. 5 Afs 13/2003 – 58, č. 57/2004 Sb. NSS, rozsudek téhož soudu ze dne 26. 5. 2016, čj. 4 As 12/2016 – 26, či usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2043/07, č. 12/2007 Sb. n. u. ÚS).

[17] Na obecná pravidla pro počítání lhůt navazuje (ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) § 72 odst. 1 s. ř. s., který určuje počátek běhu lhůty pro podání žaloby a její délku. Podle tohoto ustanovení platí, že *„žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“* Lhůta pro podání žaloby tedy ve shodě s § 40 odst. 1 s. ř. s. počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy bylo rozhodnutí žalobci příslušným způsobem oznámeno; protože se jedná o lhůtu určenou podle měsíců, pro stanovení jejího konce se uplatní pravidlo stanovené v § 40 odst. 2 s. ř. s., dle něhož lhůta určená podle měsíců končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty.

[18] Mezi stranami není sporu, že žalobou napadené rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno v úterý 7. 7. 2015; tato skutečnost je zřejmá i ze správního spisu. Tento den je proto dnem, který určil počátek lhůty. Lhůta 2 měsíců pro podání žaloby v souladu se shora uvedeným uplynula v pondělí 7. 9. 2015 (den, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty), nikoliv v úterý 8. 9. 2015.

[19] Nelze přisvědčit ani námitce, že by lhůta byla zachována tím, že stěžovatelka ve lhůtě podala žalobu u žalovaného správního orgánu, neboť tuto možnost připouštěl § 72 odst. 1 s. ř. s. pouze ve znění do 31. 12. 2011. Podle citovaného ustanovení platilo, že *„žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Lhůta je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje.“*

[20] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012 (tedy ve znění zákona č. 303/2011 Sb.) platí, že *„žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“*

[21] Výkladem § 72 odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 303/2011 Sb. se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 18. 10. 2012, čj. 6 Ads 108/2012 – 32, ve kterém dospěl k závěru, že *„od 1. 1. 2012 v důsledku novelizace s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. se případní žalobci nemohou spoléhat na to, že zaslání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu prostřednictvím správního orgánu bude správními soudy zohledněno při posuzování včasnosti takovéto žaloby. Pokud by správní soudy takový postup tolerovaly, popřely by tím smysl novelizace provedené zákonem č. 303/2011 Sb.; účelem novelizace přitom bylo, aby správní žaloby byly podávány přímo u správního soudu nebo jemu zasílány prostřednictvím držitele poštovní licence, nikoli prostřednictvím žalovaného správního orgánu, jak tomu bylo před 1. 1. 2012.“* Pokud tedy stěžovatelka doručila žalobu po 1. 1. 2012 v žalobní lhůtě žalované, avšak ta ji postoupila správnímu soudu až po uplynutí žalobní lhůty, bylo třeba takovou žalobu odmítnout jako opožděnou v důsledku zmeškání lhůty k podání žaloby. V podrobnostech lze odkázat rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, čj. 8 Ads 62/2014 – 59.

[22] Nejvyšší správní soud se zevrubně seznámil také s několika přípisy, které stěžovatelka osobně sepsala a doručila kasačnímu soudu vedle vyjádření ustanovené zástupkyně. Pasáže, v nichž popisovala své dosavadní životní zkušenosti se soudy či správními orgány, případně své potíže s bydlením či finanční potíže, vzal Nejvyšší správní soud v potaz při rozhodování o stěžovatelčině žádosti o ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti. Nejednalo se však o přípustné kasační námitky podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nesměřovaly proti rozhodovacím důvodům krajského soudu a nebylo možné je podřadit pod některý z důvodů kasační stížnosti podle § 103 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se proto jimi dále nezabýval. Věnoval se pouze těm námitkám, které měly vztah k projednávané věci (nenařízení soudního jednání a odpovědnost žalované za včasnost žaloby). Tyto námitky neshledal důvodnými.

[23] Jednání u soudu se nařizuje k projednání věci samé (srov. § 49 odst. 1 s. ř. s.). Odmítá-li soud žalobu, ať již pro opožděnost nebo pro jiný neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, hodnotí žalobu pouze z procesního hlediska a nezabývá se věcí samou, tj. jednotlivými žalobními body. Pokud krajský soud vyhodnotil žalobu jako opožděnou, nemohl zkoumat správnost postupu žalované ve správním řízení, ani nebyl povinen před odmítnutím žaloby nařizovat jednání.

[24] Rovněž nelze přisvědčit námitce, že žalovaná byla odpovědná za včasné doručení žaloby soudu. Žalovaná nemá doručovací povinnost podle § 40 odst. 4 s. ř. s., neboť není orgánem, jemuž vznikla povinnost doručit zásilku. Podle ustálené judikatury soudů rozhodujících v občanském soudním řízení nelze vykládat pojem *„orgán, který má povinnost doručit podání“* extenzivně, ale je pod ním nutno rozumět jen ty státní orgány, které mají ze zákona povinnost zajistit odeslání zásilky osob, které se o to samy nemohou postarat. Jedná se například o Vězeňskou službu, která zajišťuje odesílání zásilek osobám ve výkonu trestu odnětí svobody nebo ve výkonu vazby (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2009, čj. 4 Ads 116/2009 – 40, a dále srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 3. 1997, sp. zn. 9 Cmo 99/98, nebo usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2001, sp. zn. 23 Co 797/2000).

[25] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné též doplnit, že doručovací povinnost podle § 40 odst. 4 s. ř. s. nelze ztotožňovat ani zaměňovat s povinností věcně nepříslušných správních orgánů bezodkladně postoupit podání věcně příslušnému orgánu, stanovenou v § 12 správního řádu. Z tohoto ustanovení neplyne, že by doručení podání věcně nepříslušnému správnímu orgánu mělo účinek zachování lhůty; tím méně pak lze dovozovat tento důsledek pro soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[26] Nejvyšší správní soud však shledal, že kasační stížností napadené usnesení je třeba zrušit nad rámec kasačních důvodů z úřední povinnosti, neboť řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Ze soudního spisu totiž není zřejmé, že žaloba byla skutečně opožděná. Přípis, kterým žalovaná předložila žalobu krajskému soudu, je opatřen datem 7. 9. 2015; podle podacího razítka byla žaloba soudu doručena dne 9. 9. 2015. Z podacího razítka nevyplývá, že by žalovaná doručila toto podání na soud osobně. Součástí přípisu není ani obálka s poštovním razítkem, které by jednoznačně určovalo datum podání písemnosti na poštu. Krajský soud ve snaze vyjasnit tuto skutečnost vyzval žalovanou k doložení data odeslání zásilky. Na tuto výzvu žalovaná reagovala pouze přípisem, ve kterém tvrdila, že žalobu odeslala dne 8. 9. 2015. Toto tvrzení však ničím nedoložila; důkaz o datu odeslání žaloby nebyl ani součástí správního spisu. Tvrzení žalované krajský soud dále neověřoval a bez dalšího žalobu odmítl jako opožděnou.

[27] Za situace, kdy je přípis žalovaného obsahující v příloze žalobu opatřen datem, které odpovídá poslednímu dni lhůty pro podání žaloby (7. 9. 2015) a v soudním spise chybí obálka s údajem o dni předání žaloby správním orgánem k poštovní přepravě, je třeba zjistit, kdy byla žaloba žalovaným postoupena soudu, neboť na této informaci závisí její včasnost. Nelze vycházet z pouhého tvrzení žalované, že žalobu předala k poštovní přepravě až den po marném uplynutí žalobní lhůty. Tato skutečnost dosud nemá oporu v soudním ani správním spisu, nesvědčí jí ani datum přípisu žalovaného, se kterým byla

žaloba postoupena. Za takové procesní situace, kdy diference mezi datem předkládací zprávy (7. 9.) a datem tvrzeného předání postoupené žaloby k poštovní přepravě (8. 9.) zároveň rozhoduje o včasnosti žaloby, je třeba postavit tyto okolnosti v soudním řízení najisto (např. výpisem z podacího archu či jiným nezpochybnitelným způsobem). Teprve pak lze uvážit o včasnosti podané žaloby. Jen tak bude bezpečně zajištěno, že žalobkyni nebyl odepřen přístup k soudu.

[28] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (srov. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (srov. § 110 odst. 4 s. ř. s.) Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, včetně odměny ustanovené zástupkyně (srov. § 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně 27. října 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu