

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **eTAX s.r.o.,** se sídlem Komenského 87/3, Liberec, zast. JUDr. Ludmilou Pávkovou, advokátkou se sídlem Kodaňská 558/25, Praha 10, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 8. 2015, č. j. 45000/06735/15/000/HE, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 15. 6. 2016, č. j. 59 Ad 4/2015 – 91,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 15. 6. 2016, č. j. 59 Ad 4/2015 – 91, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 13. 8. 2015, č. j. 45000/06735/15/000/HE, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **20 358 Kč** k rukám její zástupkyně JUDr. Ludmily Pávkové, advokátky se sídlem Kodaňská 558/25, Praha 10, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), kterým dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl její žalobu proti

rozhodnutí žalované specifikovanému v záhlaví. Tím bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení Liberec (dále jen „OSSZ“) ze dne 16. 7. 2015, č. j. 45005/030495/15/110/MMO, kterým jí byla podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „zákon o pojistném“), ve znění pozdějších předpisů ke dni vydání rozhodnutí, uložena pokuta ve výši 2 500 Kč za nesplnění povinnosti dle § 9 odst. 3 zákona o pojistném (ve znění účinném do 31. 12. 2014), a dle § 9 odst. 2 zákona o pojistném (ve znění účinném od 1. 1. 2015).

[2] Námitku porušení § 67 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), stanovujícího mimo jiné povinnost podpisu rozhodnutí, označil krajský soud za nedůvodnou, jelikož byla vznesena pouze zcela obecně. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo opatřeno zaručeným elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby, což je v souladu se zákonem.

[3] Uvedení příslušného zákona s dodatkem „ve znění pozdějších předpisů“ je běžně používanou praxí, kdy správní orgán odkazuje na znění ustanovení v jeho jednotlivých novelizacích. Z použité doložky nelze dovodit, že pokuta byla uložena podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona o pojistném ve znění účinném od 1. 1. 2015, nikoliv ve znění účinném do tohoto dne. Výrok rozhodnutí o pokutě jednoznačně reflektuje, že pokuta byla uložena za nesplnění povinnosti vyplývající do 31. 12. 2014 z § 9 odst. 3 zákona o pojistném a od 1. 1. 2015 z § 9 odst. 2 téhož zákona. Námitka nesprávného výroku napadeného rozhodnutí je nedůvodná.

[4] Provedeným dokazováním bylo prokázáno, že datová schránka žalované s ID: 5ffu6xk byla na úřední desce OSSZ jednoznačně označena jako určená pro podání zákonem předepsaných tiskopisů, výslovně též přehledů pojistného. Skutečnost, že OSSZ měla uvedenou i jinou elektronickou adresu podatelny a datovou schránku, na uvedeném nic nemění, jelikož ty nebyly určeny pro podávání předepsaných tiskopisů elektronickou formou. Soud dodal, že dokazování informací uvedených na webových stránkách a úřední desce ve stavu ke dni konání ústního jednání považuje za dostačující, neboť odpovídá stavu, jak o něm byla stěžovatelka v průběhu správního řízení poučena.

[5] Krajský soud uvedl, že nestanovil-li zákonodárce výslovně, který orgán sociálního zabezpečení určí ve smyslu § 123e odst. 2 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen „zákon o organizaci“), elektronickou adresu podatelny nebo datovou schránku pro podávání tiskopisů v elektronické formě, neodporuje zákonu, pokud tak učinila žalovaná, jež je orgánem sociálního zabezpečení dle § 3 odst. 3 písm. b) zákona o organizaci.

[6] Stěžovatelka byla několikrát upozorněna, že její podání nebylo zasláno určeným způsobem a nelze jej zpracovat z důvodu, že není v požadovaném formátu. Krajský soud se neztotožnil s námitkou, že tato upozornění byla právně neúčinná. Zákon žádnou formu nestanoví. Skutečnost, že některá upozornění (doručená dne 5. 2. 2015, 7. 2. 2015 a 28. 3. 2015) nebyla podepsaná zaručeným elektronickým podpisem a nebyla datovaná, není taková vada, jež by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nebylo pochyb o tom, že tato upozornění byla odeslána z datové schránky OSSZ a že byla vydána na

základě předchozích upozornění OSSZ ze dnů 4. 12. 2014 a 15. 12. 2014 učiněných stejnou úřední osobou. Z tvrzení stěžovatelky rovněž vyplývá, že byla telefonicky upozorněna na nutnost podat přehledy na předepsaném tiskopisu do určené datové schránky, nebo v listinné podobě.

[7] V těchto upozorněních byla dostatečně poučena, že v případě, že přehledy pojistného nepředloží požadovaným způsobem, nepřihlíží se k nim. Tato skutečnost byla taktéž konkrétně uvedena v napadených rozhodnutích. Žalovaná tak žádným způsobem nerozšiřovala zákonné důvody pro uložení sankce a neměla povinnost seznamovat stěžovatelku se svým právním názorem.

[8] Zákon o organizaci v § 123e odst. 2 písm. a) umožnil orgánu sociálního zabezpečení nejen určit elektronickou adresu podatelny a datovou schránku, na které lze účinně podat předepsaný tiskopis v elektronické podobě, ale také stanovit formát, strukturu a tvar datové zprávy. Nebylo tedy překážkou, že formát XML nebyl pro podání tiskopisu přehledu pojistného stanoven přímo zákonem.

[9] Užití formátu XML datové zprávy neznamená, že by byla stěžovatelka vyloučena z užívání českého jazyka v úředním styku s OSSZ. Nebyla žádným způsobem nucena číst, psát či vyznat se v jazyce XML a nebyla sankcionována za jeho neznalost. Jak uvedla žalovaná, stěžovatelka jako podávající vyplní svůj tiskopis v českém jazyce, který se automaticky přeformátuje na XML věty, ty jsou vloženy do databáze žalované a pracovníkům OSSZ jsou prostřednictvím daných aplikací znovu automaticky převedeny do čitelného českého jazyka, je tak zajištěno automatické zpracování údajů v tiskopisu.

[10] Dovolávaná soudní rozhodnutí krajský soud vyhodnotil tak, že na projednávanou věc nedopadají.

[11] Stěžovatelka byla poučena o jejích právech plynoucích z § 36 spr. ř. To, že je nevyužila, znamená, že se nyní nemůže s úspěchem dovolávat jejich porušení.

[12] Na danou věc nelze aplikovat § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, jelikož se nejednalo o přestupek, ale o jiný správní delikt. Nebylo tak nutné nařídit ústní jednání. Tímto postupem nebyla stěžovatelka nijak zkrácena na svých právech, jelikož podstata věci nebyla nijak složitá. OSSZ neměla k dispozici jiné podklady než podání učiněná stěžovatelkou a jiné dokazování neměla v úmyslu provádět. Je proto lichá námitka, že s podklady rozhodnutí mohla být seznámena pouze na ústním jednání.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších vyjádření

[13] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

II.A Kasační stížnost

[14] Namítá, že krajský soud v rámci ústního jednání dokazoval print screeny aktuálních internetových stránek žalované. Aktuální obsah internetových stránek však nemůže nic vypovědět o jejich obsahu v inkriminovaném období od 20. 10. 2014 do 20. 2. 2015. Úřední deska OSSZ v předmětném období tyto informace neobsahovala.

[15] Tento důkaz krajský soud opatřil sám, nikoliv na návrh žalované. Tím byla porušena zásada rovnosti stran. Byla proto narušena nestrannost a nezávislost soudního rozhodování.

[16] Žalovaná nepředložila žádný důkaz o obsahu své úřední desky v daném období, a proto stěžovatelka setrvala na názoru, že požadované výkazy řádně podala na určenou elektronickou adresu podatelny orgánu sociálního zabezpečení.

[17] Stěžovatelka v kasační stížnosti setrvala na své námitce nesprávného výroku rozhodnutí týkající se použité doložky „ve znění pozdějších předpisů“, který nepovažuje za dostatečně určitý ve vztahu k právním předpisům. Nesouhlasí s výkladem krajského soudu, že výrok byl zamýšlen tak, aby reflektoval změnu právní úpravy provedenou novelou účinnou od 1. 1. 2015.

[18] Krajský soud se nevypořádal s námitkou, že z výroku rozhodnutí neplyne konkrétní porušení povinnosti. Soud pouze konstatoval, že neuvedení odkazu na další zákonná ustanovení ve výroku rozhodnutí nezpůsobilo jeho vady či nezákonnost.

[19] Upozornění, která krajský soud považoval za dostatečná, byla vágní a nebylo možné z nich dovodit, že jsou činěna v rámci výkonu veřejné správy, protože neobsahovala ani název správního orgánu, nebyla podepsána a datována. Jediná skutečnost odpovídající tvrzení krajského soudu byla, že byla odeslána z datové schránky OSSZ.

[20] Setrvala na své námitce, že nebyla upozorněna na to, že se k jejím podáním nepřihlíží.

[21] Soud se nevypořádal s námitkou, jaký je rozdíl mezi podáním formuláře učiněným v listinné podobě s podpisem a podáním formuláře v PDF formátu podepsaným zaručeným elektronickým podpisem.

[22] Krajský soud nereagoval ani na námitku stěžovatelky, že jí byly zaslány pouze tři upozornění ve vztahu k prosinci roku 2014 a lednu roku 2015, nikoliv za měsíce září až listopad roku 2014.

[23] Není správný názor krajského soudu, že žalovaná mohla určit ve smyslu § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci elektronickou adresu podatelny nebo datovou schránku pro podávání tiskopisů v elektronické formě. Takové tvrzení odporuje § 3 odst. 3 písm. c) zákona o organizaci. Pouze okresní správa sociálního zabezpečení je dle zákona příslušným orgánem ke zveřejnění elektronické adresy podle § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci. Podání, která učinila, zcela odpovídají náležitostem dle § 37 spr. ř. Žádný zákon nestanoví povinnost předat přehledy orgánu, který není věcně a místně příslušný,

tedy žalované. Naopak stanoví povinnost podat je OSSZ, proto nemůže být sankcionovaná za to, že je nepodala do elektronické podatelny, resp. datové schránky žalované.

[24] Žalovaná se v napadeném rozhodnutí nevypořádala s námitkou vznesenou v odvolání, že ze žádného zákonného předpisu neplyne, proč má přihlížet k elektronické podatelně nebo datové schránce zveřejněné na úřední desce žalované, když činí podání k OSSZ. Toto opomenutí namítala i v žalobě, s čímž se krajský soud nevypořádal a nepřípustně doplnil právní argumentaci žalované, aniž by jí věc vrátil zpět pro nepřezkoumatelnost.

[25] Tvrzení krajského soudu, že § 123e odst. 4 písm. e) zákona o organizaci je speciálním ve vztahu k § 64 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví“), je neopodstatněné. Správní orgán mohl stanovit formát podání pouze v intencích posledně jmenovaného zákona.

[26] Podatel při užití formátu XML neví, jaké podání činí a co je jeho skutečným obsahem. Nemá žádnou záruku, že automatické procesy (převod z českého jazyka do XML formátu a následné vložení do databáze) probíhají správně, a tudíž že výstup podání u správního orgánu je takový, jaký zamýšlel podat. Zároveň stěžovatelka setrvala na námitce, že má právo užívat český jazyk v úředním styku. Tím není nečitelný počítačový jazyk XML.

[27] Soud se nezamýšlel nad tím, jaký je věcný rozdíl mezi přehledy v PDF formátu a listinnými přehledy podanými osobně na podatelně. I přes skutečnost, že žalovaná požadované přehledy obdržela, zpracovala, pojistné stanovila a vybrala, tvrdí, že se tak z formálních důvodů nestalo, a proto byla uložena sankce. Toto je projevem přepjatého formalismu.

[28] Nabízenou judikaturu krajský soud pouze obecně odmítl, aniž by se s jednotlivými rozhodnutími vypořádal. Z těchto rozhodnutí plyne, že je nutné odmítnout přepjatý formalismus a zkoumat také smysl a účel dané právní úpravy formulářového podání činěného vůči správnímu orgánu.

[29] Krajský soud uvedl, že nebyla porušena procesní práva stěžovatelky, protože v oznámení o zahájení správního řízení byla poučena o právu navrhovat důkazy a možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a stěžovatelka těchto práv nevyužila. Lhůta 5 dní k vyjádření však byla nepřiměřeně krátká. Stěžovatelka se v této lhůtě vyjádřila, ale OSSZ na toto vyjádření již nikterak nereagoval.

[30] Krajský soud se nijak nevypořádal s námitkou, že nebyl zohledněn § 123e odst. 5 zákona o organizaci, když její podání byla učiněna na produktu výpočetní techniky, který je co do údajů, formy a formátu shodný s předepsaným tiskopisem, když tento postup umožňuje § 123e odst. 2 písm. b) zákona o organizaci.

[31] Krajský soud uvedl rozsudky Nejvyššího správního soudu, dle kterých není nutné nařídit ústní jednání v řízení o správních deliktech v situacích, kdy to není nezbytné ke

splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. Danou judikaturu vztáhl i na stěžovatelku bez řádného odůvodnění, proč nebylo nezbytné ústní jednání k uplatnění jejích práv nařídit. To zvláště za situace, kdy učinila podání, ze kterého bylo zřejmé, že má za to, že žádné správní řízení s ní nemá být vedeno. Z oznámení o zahájení správního řízení se nedozvěděla nic o tom, jaký konkrétní přestupek spáchala. V jejím podání navrhovala důkazy, o kterých až do vydání rozhodnutí OSSZ nevěděla, zda je správní orgán provedl, či nikoliv. Bez ústního jednání se k tomu nemohla vyjádřit. Navíc až do doby doručení rozhodnutí OSSZ jí bylo tvrzeno, že žádné přehledy nepodala, nikoliv, že je podala do jiné než určené elektronické podatelny a v jiném formátu, proto se domnívala, že OSSZ pouze chybně vede spisovou dokumentaci.

[32] Krajský soud taktéž nesprávně postupoval, když vyloučil z řízení její řádně zvolenou zástupkyni – daňovou poradkyni. Tím bylo porušeno její právo na právní zastoupení. Jak právnická, tak i fyzická osoba jsou samostatnými subjekty a v rámci své činnosti mají odlišnou organizační strukturu.

II.B Vyjádření žalované ke kasační stížnosti

[33] Výrok rozhodnutí OSSZ byl rozdělen na období do konce roku 2014 a od začátku roku 2015 podle toho, jak se měnila právní úprava. Stěžovatelka zaměňuje samotné rozhodnutí za oznámení o zahájení správního řízení.

[34] Samotná OSSZ nedisponuje žádnou elektronickou adresou podatelny pro příjem předepsaných tiskopisů v elektronické podobě.

[35] Stěžovatelka zaměňuje obsah pojmu orgán sociálního zabezpečení, kterými jsou žalovaná a OSSZ, s úkoly orgánů sociálního zabezpečení vymezenými pod § 4 – § 16 zákona o organizaci. OSSZ je pověřena sběrem všech předepsaných i ostatních tiskopisů ve styku se stranami, s výjimkou předepsaných tiskopisů v elektronické podobě. Žalovaná pro přijímání posledně uvedených dokumentů zvolila svoji datovou schránku, k čemuž byla zmocněna zákonodárcem přímo v zákoně.

[36] Žalovaná byla v § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci zmocněna k tomu, aby určila podobu datových zpráv. Podoba datových zpráv (ve formátu XML) se podávajících vůbec nedotýká, nejsou nuceni je číst ani v nich psát. Námitka o možné modifikovatelnosti daných podání je irelevantní. Od roku 2005, kdy bylo umožněno podání předepsaných tiskopisů systémem e-Podání, nezaznamenala žalovaná jediný případ, kdy by se obsah podání změnil „na cestě“ mezi podávajícím a orgánem sociálního zabezpečení. Stěžovatelka žádný konkrétní případ ani neuvádí.

[37] Nebylo možné, aby stěžovatelka nevěděla o tom, že požadované přehledy na OSSZ předložila, ale ve špatném formátu a do jiné než určené elektronické podatelny. S ohledem na četné výzvy OSSZ ve znění „obdrželi jsme Vaše podání ID zprávy xxxx dodané dne xx. xx. xxxx, které nebylo zasláno námi určeným způsobem, ...“, se v žádném případě nemohlo jednat o novum, jak se snaží tvrdit.

[38] Upozornění doručená dne 5. 2. 2015, 7. 2. 2015 a 28. 3. 2015 byla produktem výpočetní techniky, jednalo se o standardizovaný tiskopis, který obsahoval všechny relevantní informace včetně odkazů na platnou právní úpravu a webové stránky. Naplňují tak požadavky zákonodárce na upozornění o nepřihlížení k vadnému podání uvedené v § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci. Odesílatel v nich byl jednoznačně identifikován jako OSSZ a upozornění nevyžaduje podpis úřední osoby.

[39] Stěžovatelka neměla pouze 5 dní na to, aby navrhovala důkazy, či se seznámila s podklady pro rozhodnutí. Řízení bylo zahájeno dne 22. 5. 2015 a rozhodnutí ve věci bylo vydáno až dne 20. 7. 2015. Není pravdou, že by se žalovaná nezabývala námitkou odmítnutí důkazů v podobě přijatých elektronických podání na jinou než určenou elektronickou podatelnu. Přijetí těchto podání žalovaná nijak nerozporovala, neboť nebyla pro posuzovanou věc významná. Pro zhodnocení splnění povinností stěžovatelky je podstatné, že nedošlo k doručení předepsaných tiskopisů do určené elektronické podatelny.

[40] Na úřední desce OSSZ jsou ohledně e-Podání předepsaných tiskopisů odkazy na jedinou elektronickou adresu podatelny a ID datové schránky žalované určené pro předkládání tiskopisů v elektronické podobě ve formě datové zprávy (datový formát XML). Nelze tvrdit, že by webové stránky žalované byly nedostatečné či neaktualizované, pokud jde o obsah informací o možnostech elektronického podávání předepsaných tiskopisů.

[41] Krajský soud print screeny webu žalované neprováděl dokazování, které by bylo pro řízení nezbytné. Pokud by o ně krajský soud požádal, žalovaná by je samozřejmě doplnila. V celém správním řízení nebyla podoba internetových stránek stěžovatelkou napadena, spíše si vybírala jí vyhovující informace (např. ID datové schránky OSSZ).

[42] OSSZ skutečně nereagovala dalším přípisem na vyjádření stěžovatelky předložené ve správním řízení I. stupně. To je však normální postup, kdy ani nemůže být postupováno jinak než vydáním „pouhého“ rozhodnutí. Právě toto rozhodnutí, tedy jeho výrok a odůvodnění, je reakcí na podané vyjádření.

II.C Replika stěžovatelky na vyjádření žalované

[43] Jednatelka stěžovatelky působí jako daňová poradkyně již od roku 1994 a od roku 2005 používá elektronickou komunikaci. Za tu dobu se jí několikrát stalo, že s touto formou podání měla problémy, když např. Ministerstvu financí došlo něco jiného, než zadala do jejich systému u formulářových podání.

[44] Stěžovatelka upozornila, že není možné ustoupit demokratickým zásadám právního státu oproti vládě byrokracie. Stát je pro občany, nikoliv občané pro stát. Požadavek OSSZ podat již jednou podaný přehled, který je nadto založen ve správním spise, není legitimní.

[45] Odkázala na obdobnou věc, kdy Krajský soud v Ostravě rozhodl, že vydání výzvy k odstranění vad podání, které bylo učiněno ve formátu PDF, ačkoliv pokyn D – 349

stanovil formát XML, byl nezákonným zásahem. V dané věci byla podána kasační stížnost, která je vedena u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 Afs 25/2015.

[46] Nesouhlasí s tvrzením, že podoba datových vět se podávajícího nedotýká. Pokud je podatel nucen činit podání ve formátu XML, neví, co je jeho obsahem. Pouze může doufat, že služba byla správně naprogramována.

[47] Písemnosti doručené dne 5. 2. 2015, 7. 2. 2015 a 28. 3. 2015 nebyly od OSSZ, ale od paní F., proto nebylo stěžovatelce známo nic o tom, že by požadované přehledy nepředložila. Nelze požadovat, aby stěžovatelka dohledávala k jednotlivým listinám datové schránky odesílatele a z nich dovozovala, zda byla listina vydána v rámci výkonu veřejné správy. To, že je po ní požadováno předložení přehledů v jiném formátu a do určené elektronické podatelny, se dozvěděla až z rozhodnutí OSSZ a jednalo se tak o novum.

II.D Duplika žalované na repliku stěžovatelky a další vyjádření stran

[48] Pokud stěžovatelka nemá důvěru v elektronickou formu komunikace formátem XML, může využívat podání papírových tiskopisů.

[49] Vzhledem k tomu, že informační systémy pojištění, tzv. registr pojištěnců a registr zaměstnavatelů, vede výhradně žalovaná (nikoliv jednotlivé okresní správy sociálního zabezpečení), je pouze jí svěřen příjem automatizovaného elektronického podávání tiskopisů.

[50] Další tvrzení předložená ve vyjádřeních se netýkala projednávané věci, či již byla shrnuta výše.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[51] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

III.A Námitka vyloučení zvolené zástupkyně

[52] Soud se nejprve zabýval námitkou vyloučení zvolené zástupkyně stěžovatelky z řízení před krajským soudem, jelikož pokud by byla důvodná, znamenalo by to, že stěžovatelce ani nebyl řádně doručen rozsudek krajského soudu a nenabyl by tak právní moci.

[53] Dle § 33 odst. 4 s. ř. s. *[z]a právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona.* Oprávnění určité osoby jednat za právnickou osobu v soudním řízení správním se odvíjí od oprávnění vyplývajícího z hmotněprávních ustanovení upravujících jednání za právnické osoby (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010,

č. j. 1 As 53/2010 – 92). Dle § 164 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, *[č]len statutárního orgánu může zastupovat právnickou osobu ve všech záležitostech*. Dle § 164 odst. 2 stejného zákona *[n]áleží-li působnost statutárního orgánu více osobám, tvoří kolektivní statutární orgán. Neurčí-li zakladatelské právní jednání, jak jeho členové právnickou osobu zastupují, činí tak každý člen samostatně. Vyžaduje-li zakladatelské právní jednání, aby členové statutárního orgánu jednali společně, může člen právnickou osobu zastoupit jako zmocněnec samostatně, jen byl-li zmocněn k určitému právnímu jednání.* Jedná se o obecnou úpravu zastupování právnických osob. Dle § 44 odst. 5 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů, *[s]tatutárním orgánem společnosti s ručením omezeným je každý jednatel, ledaže společenská smlouva určí, že více jednatelů tvoří kolektivní orgán* (obdobně též § 194 téhož zákona). Ustanovení § 146 odst. 1 písm. g) uvedeného zákona vyžaduje, aby způsob jednání jednatelů za společnost byl určen ve společenské smlouvě.

[54] Stěžovatelkou zvolená zástupkyně, daňová poradkyně, byla zároveň její jednatelkou, která za ni mohla samostatně jednat. Za stěžovatelku byla tedy oprávněna jednat i bez smluvního zmocnění na základě plné moci. Za takové situace je z povahy věci nemožné, aby vystupovala v řízení před soudy ve dvou různých rolích (tedy jak jako jednatelka, tak i zvolená zástupkyně). K témuž závěru dospěla i judikatura Nejvyššího soudu ohledně občanského soudního řízení, byť vychází z částečně odlišné úpravy jednání v občanském soudním řízení (srov. rozsudek ze dne 10. 5. 2008, sp. zn. 29 Odo 560/2004, který byl následován v rozsudku stejného soudu ze dne 13. 1. 2011, sp. zn. 29 Cdo 4594/2009, nebo usnesení ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 28 Cdo 1322/2007, a usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2778/10).

[55] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že ve správním soudnictví nemůže jednatel společnosti s ručením omezením vystupovat jako zástupce této společnosti na základě udělené plné moci.

III.B Námitky nepřezkoumatelnosti

[56] Soud se dále zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[57] Nejvyšší správní soud v kasační stížnosti identifikoval celkem 6 námitek nepřezkoumatelnosti, a to následující: 1) Krajský soud se nevypořádal s námitkou, že z výroku rozhodnutí neplyne konkrétní porušení povinnosti. 2) Soud se nevyslovil k rozdílu mezi podáním v PDF formátu s elektronickým podpisem a podáním učiněným na formuláři v listinné podobě. 3) Soud nereagoval na námitku, že stěžovatelce byla zaslána pouze tři upozornění ve vztahu k prosinci roku 2014 a lednu roku 2015. 4) Stěžovatelka tvrdila, že se žalovaná nevypořádala s námitkou danou v odvolání, že ze žádného předpisu neplyne, proč má přihlížet k elektronické podatelně nebo datové schránce orgánu, který

není příslušný. Toto opomenutí namítala i v žalobě, ale krajský soud se k dané námitce nevyjádřil. 5) Stěžovatelkou nabízenou judikaturu soud pouze obecně odmítl, aniž by se zabýval jednotlivými rozhodnutími. 6) Namítala, že se krajský soud nijak nevypořádal s námitkou, že nebyl zohledněn § 123e odst. 5 zákona o organizaci, neboť její podání byla učiněna na produktu výpočetní techniky, který je co do údajů, formy a formátu shodný s předepsaným tiskopisem, když tento postup umožňuje § 123e odst. 2 písm. b) zákona o organizaci.

[58] Námitku č. 1) krajský soud vypořádal tím, že uvedl, že žalovaná reflektovala změnu právní úpravy, jak je dále uvedeno v bodě [84]. Toto vypořádání je dle Nejvyššího správního soudu dostatečně přezkoumatelné.

[59] Je pravda, že se krajský soud s námitkou č. 2) výslovně nevypořádal, avšak učinil úvahu, že pokud stěžovatelka nepodala své přehledy pojištění způsobem a ve formátu daném v § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci, nepřihlíží se k nim. Tuto úvahu podpořil i odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 6 Ads 32/2014 – 37. Z toho vyplývá jeho názor na danou námitku, tedy že pro posuzovanou věc není podstatné, zda je či není mezi podáním v PDF formátu s elektronickým podpisem a podáním na formuláři v listinné podobě rozdíl, jelikož je pouze podstatné, zda byla podání učiněna v určeném formátu a do určené datové schránky nebo elektronické podatelny.

[60] Námitka č. 3) není důvodná, jelikož danou otázku soud vypořádal v posledním odstavci na str. 14, když uvedl, že stěžovatelka byla upozorněna na nepředložení požadovaných přehledů pojištění za měsíce září až listopad, a to sdělením ze dne 4. 12. 2014, 15. 12. 2014 a písemností doručenou dne 7. 2. 2015, tedy nikoliv pouze za měsíce prosinec 2014 a leden 2015.

[61] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že krajský soud námitku č. 4) přímo nevypořádal. Žalobní námitka, že ze žádného předpisu neplyne, proč má přihlížet k elektronické podatelně nebo datové schránce orgánu, který není příslušný, směřovala primárně do věcného přezkoumání napadeného rozhodnutí, nikoliv do jeho nepřezkoumatelnosti. Není však pravda, že by stěžovatelka tuto námitku v odvolání vznesla. Pokud se tak krajský soud nevyjádřil k této části daného žalobního bodu, je to vada, která však nemohla mít žádný vliv na zákonnost, neboť i tak by musel věcně přezkoumat daný žalobní bod. To udělal, když uvedl, že to mohla být i žalovaná, kdo určil na své úřední desce určenou elektronickou podatelnu nebo datovou schránku pro příjem tiskopisů v elektronické podobě.

[62] Krajský soud námitku č. 5) pouze obecně neodmítl. V napadeném rozsudku na straně 17 v druhém odstavci uvedl, že projednávaná věc se netýká situací, které byly řešeny ve stěžovatelkou uváděné judikatuře. Pokud z ní nyní v kasační stížnosti dovozuje závěry, které neuvedla v žalobě a dává krajskému soudu za vinu, že se s nimi nevypořádal, je nutno připomenout, že kvalita vypořádání námitek soudem je předurčena kvalitou žaloby. Pokud v žalobě stěžovatelka neuvedla žádnou hlubší právní argumentaci, proč by měla být jí uváděná judikatura přiléhavá na projednávanou věc, není chybou krajského soudu, že se vypořádal pouze s tím, co sama uvedla.

[63] Pokud jde o námitku č. 6), pak v žalobě stěžovatelka pouze uvedla, že OSSZ ani žalovaná nezohlednily § 123e odst. 5 zákona o organizaci, aniž by jakýmkoliv způsobem uvedla, co z toho plyne, jakým způsobem jí bylo zasaženo do jejích práv či v čem spatřuje nezákonnost. Samotný odkaz na porušení zákonného ustanovení bez jakékoliv další specifikace nemůže být považován za žalobní bod (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Tato žalobní námitka tak nemohla být vůbec považována za žalobní bod a krajský soud neměl ani povinnost se s ní vypořádat.

III.C Skutkový stav a právní úprava

[64] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti. Poté, co byla sdělením ze dne 4. 12. 2014 a následně ze dne 15. 12. 2014 stěžovatelka upozorněna na to, že v rozporu s § 9 zákona o pojistném nepředložila předepsaný tiskopis o přehledu pojištění za měsíce září a říjen 2014, podala přehledy pojistného za měsíce září až listopad 2014 dne 31. 12. 2015 ve formě datové zprávy do datové schránky OSSZ. Přípisem doručeným dne 7. 2. 2015 byla upozorněna, že její podání ze dne 31. 12. 2015 nebylo zasláno určeným způsobem a nelze ho zpracovat z důvodu, že není ve formátu XML, a nebylo doručeno do určené datové schránky e-Podání ID: 5ffu6xk, proto se k podání podle § 123e zákona o organizaci nepřihlíží. Obdobného vysvětlení se jí dostalo formou písemnosti doručené do její datové schránky dne 5. 2. 2015 a 28. 3. 2015 i ve vztahu k zaslaným přehledům za měsíc prosinec 2014 a leden 2015. Výzvou ze dne 11. 3. 2015 byla vyzvána, aby přehledy za měsíc září 2014 až leden 2015 podala nejpozději do 25. 3. 2015. Oznámením ze dne 13. 5. 2015 OSSZ zahájila se stěžovatelkou správní řízení. V oznámení byla poučena o právu navrhovat důkazy a o možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí ve lhůtě 5 dnů od zahájení správního řízení.

[65] Dle § 9 odst. 3 zákona o pojistném ve znění účinném do 31. 12. 2014 *[z]aměstnavatel, který platí pojistné ve výši sazby uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) bodě 1, je povinen ve lhůtě stanovené v odstavci 1 předložit příslušné okresní správě sociálního zabezpečení na předepsaném tiskopisu přehled o výši vyměřovacího základu stanoveného podle § 5a a o výši pojistného, které je povinen odvádět, s uvedením čísla účtu, z něhož byla platba pojistného provedena.*

[66] Dle § 22 odst. 1 zákona o pojistném ve znění účinném do 31. 12. 2014 *[z]a nesplnění nebo porušení povinností stanovených v § 5 odst. 5 větě třetí, § 9 odst. 3 a 4, § 9a, § 10 větě první, § 11 větě první a třetí, § 15a odst. 3, § 20a odst. 1 části věty druhé za středníkem a větě třetí, § 22c a § 24 větě druhé může příslušná okresní správa sociálního zabezpečení uložit zaměstnavateli pokutu až do výše a) 20 000 Kč za každé jednotlivé nesplnění či porušení povinnosti, b) 100 000 Kč při opětovném nesplnění nebo porušení povinnosti, za jejíž nesplnění nebo porušení byla již pokuta podle písmene a) uložena.*

[67] Dle § 9 odst. 2 zákona o pojistném ve znění účinném od 1. 1. 2015 *[z]aměstnavatel je povinen ve lhůtě stanovené v odstavci 1 předložit příslušné okresní správě sociálního zabezpečení na předepsaném tiskopisu přehled o výši vyměřovacího základu stanoveného podle § 5a a o výši pojistného, které je povinen odvádět, s uvedením čísla účtu, z něhož byla platba pojistného provedena.*

[68] Dle § 22 odst. 1 zákona o pojistném ve znění účinném od 1. 1. 2015 *[z]a nesplnění nebo porušení povinností stanovených v § 5 odst. 5 větě třetí, § 9 odst. 2, § 9a, § 10 větě první, § 11 větě první a třetí, § 15a odst. 3, § 20a odst. 1 části věty druhé za středníkem a větě třetí, § 22c a § 24 větě druhé může příslušná okresní správa sociálního zabezpečení uložit zaměstnavateli pokutu až do výše*

a) 20 000 Kč za každé jednotlivé nesplnění či porušení povinnosti,

b) 100 000 Kč při opětovném nesplnění nebo porušení povinnosti, za jejíž nesplnění nebo porušení byla již pokuta podle písmene a) uložena.

[69] Dle § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci *[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; 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.

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.

[70] Dle § 123e odst. 5 zákona o organizaci *[z]aměstnavatelé, osoby samostatně výdělečně činné, ošetřující lékaři a poskytovatelé zdravotních služeb činí podání nebo jiné úkony, pro které je předepsán tiskopis podle tohoto zákona nebo ve věcech pojistného podle zvláštního zákona, pouze způsobem uvedeným v odstavci 2 písm. a). Příslušný orgán sociálního zabezpečení však může určit, která podání nebo jiné úkony, pro které je předepsán tiskopis podle tohoto zákona nebo ve věcech pojistného podle zvláštního zákona, lze učinit též způsobem uvedeným v odstavci 2 písm. b).*

[71] Od 1. 1. 2015 byl ze zákona o organizaci vypuštěn § 123e odst. 5 a také dovětek *„pokud se nestanoví jinak v odstavci 5“* v § 123e odst. 2 stejného zákona. Mezi účastníky je nicméně nesporné, že OSSZ i u formulářů za období před 1. 1. 2015 stěžovatelce umožňovala podat je namísto elektronické podoby v listinné podobě v souladu s § 123e odst. 5 zákona o organizaci. Na situaci stěžovatelky tak nemá uvedená změna žádný vliv.

[72] Dle § 123e odst. 4 písm. b) zákona o organizaci *[o]rgány sociálního zabezpečení jsou povinny zveřejnit na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup*

a) […]

b) elektronickou adresu své podatelny, a elektronickou adresu své podatelny určené k předkládání tiskopisů v elektronické podobě ve formě datové zprávy a identifikátor své datové schránky určené k předkládání tiskopisů v elektronické podobě ve formě datové zprávy.

III.D Námitka nepříslušného správního orgánu

[73] Stěžovatelka setrvala na názoru, že to byla pouze OSSZ, kdo byla oprávněna určit určenou elektronickou podatelnu či datovou schránku. Krajský soud uvedl, že pokud zákon přímo nestanoví, jaký orgán je oprávněn k určení dané elektronické podatelny či datové schránky, může tak učinit jakýkoliv orgán sociálního zabezpečení uvedený v § 3 odst. 3 zákona o organizaci.

[74] S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Výklad, který zaujal krajský soud, by znamenal, že by jakýkoliv orgán sociálního zabezpečení uvedený v § 3 odst. 3 zákona o organizaci mohl stanovit, aby se tiskopisy podávané podle zákona jinému orgánu sociálního zabezpečení v případě elektronického podání podávaly namísto toho jemu. Mohlo by tak dojít k absurdní situaci, kdy by např. Ministerstvo vnitra, které je také orgánem sociálního zabezpečení [§ 3 odst. 3 písm. d) zákona o organizaci], stanovilo pro podání tiskopisů v elektronické podobě určené jinak Okresní správě sociálního zabezpečení v Přerově svoji datovou schránku. Takový výklad je nutné odmítnout. Daná ustanovení je nutno vykládat s ohledem na část za středníkem § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci, kde je specifikován správní orgán jako „příslušný orgán sociálního zabezpečení“. Věcná a místní příslušnost orgánu sociálního zabezpečení, ať již k vydávání rozhodnutí, tak i k příjmu příslušných podání, je stanovena zákonem. Příslušným správním orgánem je v projednávané věci, tedy k příjmu o přehledu o výši vyměřovacího základu [dle § 9 odst. 3 zákona o pojistném, ve znění účinném do 31. 12. 2014; resp. dle § 9 odst. 2 zákona o pojistném, ve znění účinném od 1. 1. 2015], místně příslušná okresní správa sociálního zabezpečení.

[75] Pokud by zákonodárce zamýšlel, aby se přehledy pojištění podávané v elektronické podobě podávaly žalované, mohl pro tato podání zvolit obdobnou formulaci, kterou použil v § 39 odst. 1 zákona o organizaci, tedy, že se evidenční listy *předkládají České správě sociálního zabezpečení prostřednictvím okresní správy sociálního zabezpečení, v jejímž obvodu je útvar zaměstnavatele, ve kterém je vedena evidence mezd. Jsou-li evidenční listy vedeny způsobem stanoveným v § 123e odst. 2 a zasílány v elektronické podobě formou datové zprávy, předkládají se přímo České správě sociálního zabezpečení prostřednictvím datové schránky nebo elektronické adresy podatelny.* Uvedené ustanovení jasně svědčí závěru, že v případě sporných přehledů o výši vyměřovacího základu je příslušným orgánem pouze OSSZ, neboť pokud má být pro příjem některých jiných podání příslušná přímo žalovaná, zákonodárce to jasně zakotvil.

[76] Výklad zastávaný krajským soudem by také vedl k tomu, že by podatel nemusel dopředu zjistit zákonem stanoveným způsobem, tedy nahlédnutím na úřední desku příslušného správního orgánu, kam má svá podání směřovat. Z § 123e odst. 4 písm. b) zákona o organizaci vyplývá, že na „své“ úřední desce zveřejňují orgány sociálního zabezpečení „své“ podatelny nebo datové schránky. Při akceptaci výkladu, který učinil krajský soud, by z uvedeného ustanovení nevyplývala povinnost příslušného orgánu sociálního zabezpečení zveřejnit na své desce podatelnu či datovou schránku jiného orgánu sociálního zabezpečení, do které by případně měla být činěna elektronická podání. I z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce nepočítal v případě zasílání přehledů o výši vyměřovacího základu s tím, že by měla být činěna do datové schránky jiného orgánu než příslušné okresní správy sociálního zabezpečení, neboť s touto možností zjevně nepočítá

ani nyní rozebíraný § 123e odst. 4 písm. b) zákona o organizaci.

[77] Nelze ani souhlasit s tím, že by mělo být pro posouzení věci relevantní, že okresní správy sociálního zabezpečení jsou pouze organizačními složkami žalované. Z pohledu veřejného práva jsou okresní správy sociálního zabezpečení samostatnými správními orgány, jak plyne z § 3 odst. 3 písm. c) zákona o organizaci. Na tom nic nemění ani skutečnost, že žalovaná rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím okresních správ sociálního zabezpečení [§ 5 písm. a) bod 4 zákona o organizaci] nebo řídí a kontroluje jejich činnost [§ 5 písm. d) zákona o organizaci].

[78] Žalovaná tak překročila zákonné oprávnění k určení určené elektronické adresy podatelny nebo určené datové schránky v projednávané věci. Tuto mohla určit pouze OSSZ jako svoji vlastní elektronickou adresu podatelny, či vlastní datovou schránku, jak plyne z opakovaného užití slova „své“ v § 123e odst. 4 zákona o organizaci. Stěžovatelce tak nemohlo být kladeno za vinu, že nepodala požadované přehledy do datové schránky určené žalovanou pro příjem e-podání. Z tohoto důvodu je nutno zrušit rozsudek krajského soudu a zároveň rozhodnutí žalované.

[79] Lze pochopit úmysl žalované, která stanovila jako adresu podání přímo její elektronickou podatelnu nebo datovou schránku, když je oproti okresním správám sociálního zabezpečení zřejmě schopna díky programovému vybavení lépe a jednodušeji zpracovávat předložené přehledy pojištění. Tento postup je praktický a pragmatický, avšak není v souladu se stávajícím zněním zákona. Nerespektování takového požadavku žalované proto nelze sankcionovat.

III.E Námitka neurčitosti písemností a překvapivosti rozhodnutí

[80] Stěžovatelka namítala, že písemnosti, které ji byly doručeny ve dnech 5. 2. 2015, 7. 2. 2015 a 28. 3. 2015 byly vágní a nebylo možné z nich dovodit, že byly učiněny v rámci výkonu veřejné správy. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že jí byly dané písemnosti doručeny v návaznosti na dříve vydaná upozornění OSSZ ze dnů 4. 12. 2014 a 15. 12. 2014 učiněná stejnou úřední osobou a zaslaná z datové schránky OSSZ. Informace o této skutečnosti je integrální součástí tzv. obálky datové zprávy, která je velmi lehce dostupná pro jakéhokoliv uživatele datové schránky. Zprávy za příslušný orgán veřejné moci mohou odesílat pouze vedoucí orgánu veřejné moci, nebo osoby jím určené [viz § 8 odst. 4 a odst. 6 písm. c) zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů]. Nemohlo tak být pochyb, že původcem a odesílatelem písemností je OSSZ. Stěžovatelce tak muselo být zřejmé, že dané písemnosti byly činěny v rámci výkonu veřejné správy. Zároveň je v nich zcela srozumitelně uvedeno, že jde o reakci na její předchozí podání požadovaných přehledů pojištění. Je v nich poučena, že se k nim nepřihlíží, z jakého důvodu a dále jakým způsobem může činit platné podání a do jaké konkrétní datové schránky, či přes interaktivní formulář. Tyto písemnosti tak nemohly nechat stěžovatelku na pochybách o jejich obsahu. Zákon o pojistném nestanoví žádnou formu pro upozornění, že se k podáním, která nebyla podána způsobem dle § 123e odst. 2 zákona o organizaci, nepřihlíží. Naprosto tedy postačuje, pokud byla provedena danými písemnostmi.

[81] Ze stejného důvodu není důvodná ani námitka, že se stěžovatelka dozvěděla až ze samotného rozhodnutí OSSZ, že její podání sice byla přijata, ale byla podána nesprávným způsobem a v nesprávné formě. Již v oznámení o zahájení řízení bylo taktéž uvedeno, že *„[z]aměstanavatel byl opakovaně upozorněn na nesprávné podání přehledů formou dopisů, které obsahovaly sdělení o možnostech správného podání přehledů.“*

III.F Námitka dokazování aktuálním stavem úřední desky

[82] Stěžovatelka namítala, že provedeným dokazováním aktuálního stavu úřední desky OSSZ byla porušena nestrannost a nezávislost soudního rozhodování. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89, č. 618/2005 Sb. NSS, dovodil, že § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom však musí vážit rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu. Provedeným dokazováním krajský soud rozhodně nenahrazoval činnost správních orgánů. Nebylo totiž jejich povinností, aby obsah úřední desky byl zároveň založen ve správním spisu, protože stěžovatelka ani v odvolání, ani ve vyjádření k zahájení řízení žádným způsobem nenamítala, že by na úřední desce nebyla určena elektronická podatelna či datová schránka pro přijímání tiskopisů v elektronické podobě. Postup krajského soudu se tak nevymykal zákonnému zmocnění a nelze z něj dovozovat porušení jeho nestrannosti.

[83] K samotné námitce provedeného dokazování aktuálním stavem úřední desky lze uvést, že je vzhledem k výše uvedenému závěru v kapitole III.D nadále nepodstatná. Žalovaná nemohla určit určenou elektronickou adresu podatelny nebo určenou datovou schránku, je proto zbytečné posuzovat, zda toto určení bylo v rozhodném období zveřejněno na její úřední desce.

III.G Námitka nesprávného výroku rozhodnutí

[84] Stěžovatelka setrvala na námitce nesprávného výroku rozhodnutí, přičemž ovšem pouze zopakovala argumentaci předloženou v žalobě. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že výrok rozhodnutí zjevně reflektuje změnu právní úpravy. OSSZ výrok rozhodnutí specifikovala následovně: *„se podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, ukládá pokuta za nesplnění povinnosti vyplývající z ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění platném do 31. 12. 2014, a z ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., ve znění platném od 1. 1. 2015“*. Tímto rozdělila jednání stěžovatelky na dobu do nabytí účinnosti novelizace a od jejího nabytí. Ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona o pojistném bylo změněno pouze tak, že se slova „odst. 3 a 4“ nahradila slovy „odst. 2“. Byl by tak nepřípustný formalismus, pokud by výrok rozhodnutí musel být formulován například pouze následovně: *„[…]se podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 589/1992 Sb, o pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2014, ukládá pokuta za nesplnění povinnosti vyplývající z ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 589/1992 Sb., ve znění účinném do*

31. 12. 2014, a podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 589/1992 Sb, ve znění účinném od 1. 1. 2015, za nesplnění povinnosti stanovené v ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2015".

III.H Námitka podání přehledů pojištění v PDF formátu

[85] Stěžovatelka namítala, že není rozdíl mezi přehledy pojištění podanými v PDF formátu a listinnými přehledy podanými osobně na podatelně. K otázce formulářových podání se již Nejvyšší správní soud několikrát vyjadřoval. Obecně je nepoužití předepsaného formuláře považováno za odstranitelnou vadu podání. Správní orgán je v takovém případě povinen pomoci podateli nedostatky odstranit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2013, č. j. 5 Ans 7/2013 – 21, ze dne 11. 10. 2007, č. j. 5 Afs 155/2006 – 90, ze dne 29. 5. 2015, č. j. 2 Afs 69/2015 – 32). V rozsudku ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 – 20, č. 2871/2013 Sb. NSS, soud uvedl, že „*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*". Kasační soud dovodil, že jedině v případě, že zákon stanoví, že se k podání nepřihlíží pro vady podání způsobené např. nerespektováním formy a způsobu podání, pak není povinnost správního orgánu vyzvat podatele k odstranění vad. Obdobný názor zaujal Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku sp. zn. 6 Ads 32/2014 ve vztahu přímo k § 123e odst. 2 zákona o organizaci, když uvedl, že je-li podle zákona o organizaci 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 o organizaci, a tedy takový úkon nemá účinky zahájení řízení, tedy jinými slovy se k němu nepřihlíží.

[86] Zákon č. 470/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony, do zákona o organizaci s účinností od 1. 1. 2012 zavedl v § 123e v případě podávání v elektronické formě možnost (resp. povinnost) orgánu sociálního zabezpečení určit určenou elektronickou podatelnu nebo datovou schránku a formát, strukturu a tvar podání. Důvodová zpráva k tomuto zákonu novelizaci vysvětlovala následujícím způsobem: „*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.*" (viz sněmovní tisk k výše uvedenému zákonu č.

441/0). Smysl a účel dané úpravy je zejména zjednodušení, zrychlení a finanční úspora, jak na straně podatelů, tak i orgánů správy sociálního zabezpečení.

[87] Rozhodující senát s výše uvedenou judikaturou souhlasí a nevidí důvod se od ní odchylovat. Námitka, že není rozdíl mezi přehledy pojištění podanými v PDF formátu a v listinné podobě na podatelně, tak není pro posouzení věci podstatná. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že mezi faktické důsledky písemného podání v elektronické podobě ve formátu PDF a v listinné podobě nevidí zásadní rozdíl. Důvodem však může být zvýšení motivace podatelů, aby využívali právě ty formáty, které požadují orgány sociálního zabezpečení, pokud zároveň chtějí využít benefitů, která přenáší elektronická komunikace obecně (okamžité podání, ušetření poštovného či nákladů na osobní donášku, atd.). Uvedené úvahy jsou však relevantní pouze ohledně rozumnosti či nerozumnosti právní úpravy, když tuto otázku zásadně nepřísluší soudu přezkoumávat. Zejména nelze přehlédnout, že podání bylo možné podat i v listinné podobě a bylo tak na každém podateli, aby si vybral, zda chce využít výhod elektronické komunikace i za cenu případných nevýhod s tím spojených, nebo z jakýchkoliv důvodů podá své podání v listinné podobě.

III.CH Námitka vztahu speciality

[88] Stěžovatelka nesouhlasila s názorem krajského soudu, že § 123e odst. 4 písm. e) zákona o organizaci je ve vztahu speciality k § 64 odst. 1 zákona o archivnictví. Nejprve je nutno uvést, že tento závěr učinil krajský soud ve vztahu k § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci, nikoliv § 123e odst. 4 písm. e) stejného zákona, jak tvrdí stěžovatelka. Ustanovení § 64 odst. 1 zákona o archivnictví stanovuje obecné pravidlo pro příjem dokumentů. Ustanovení § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci pak stanoví oprávnění orgánu sociální správy stanovit pro určité písemnosti (tam, kde je předepsán tiskopis) podávané v elektronické podobě formát, strukturu a tvar dané písemnosti. Toto zákonné oprávnění je užšího zaměření než § 64 odst. 1 zákona o archivnictví, z povahy věci se tak musí jednat o *lex specialis*. V opačném případě by nebyl naplněn smysl a účel daného ustanovení zákona o organizaci (viz bod [86]). Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci je speciální ve vztahu k § 64 odst. 1 zákona o archivnictví.

III.I Námitka práva na užití českého jazyka

[89] Námitka, že je nucena činit podání, o kterých neví, co je jejich skutečným obsahem, je nedůvodná. Stěžovatelka při zadávání údajů není nucena psát podání v jazyce XML, ale zadává jej do určitého formuláře či programu, které jsou zcela čitelné a srozumitelné, jak ostatně sama uvedla. V daném způsobu podání není žádný zásadní rozdíl od podávání ve formátu PDF. I v případě užití PDF formátu podatel musí mít instalovaný program (např. Adobe Reader), který mu umožní zobrazit podání v čitelném jazyce. Obdobně u datových formátů XML lze provést kontrolu načtením uloženého souboru opět do příslušného formuláře či programu. Stěžovatelka zaměňuje technický (umělý) „jazyk“ za jazyk přirozený, pokud tvrdí, že jí nebylo umožněno užívat český jazyk v úředním styku.

[90] Jak již bylo uvedeno, stěžovatelka není nucena činit podání v jiném jazyce, pokud

je jí určen jako formát podání datový formát XML. Nejvyšší správní soud navíc znovu upozorňuje, že pokud stěžovatelka neměla ve formát XML důvěru, nebyla nucena v něm podání činit a mohla je učinit v listinné podobě.

III.J Námitky porušení procesních práv

[91] Nejvyšší správní soud se již v rozsudku ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, č. 2073/2010 Sb. NSS, vyjádřil, že není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 sp. ř., pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhovat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Stěžovatelka namítala, že byla porušena její práva plynoucí z § 36 spr. ř. tím, že lhůta daná k vyjádření byla příliš krátká. OSSZ stanovila tuto lhůtu pětidenní. Vzhledem k tomu, že projednávaná věc byla, co se týče dokazování i právního posouzení, velmi jednoduchá, je kasační soud toho názoru, že takto stanovená lhůta byla adekvátní. Navíc se stěžovatelka i přes její tvrzení, že lhůta nebyla dostatečná, v dané lhůtě vyjádřila. Krajský soud nesprávně v napadeném rozsudku uvedl, že se stěžovatelka v řízení před OSSZ nevyjádřila ve stanovené lhůtě. Tato nesprávnost nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, jelikož i tak dospěl k závěru, že lhůta 5 dní byla dostatečná.

[92] To, že OSSZ reagovala na vyjádření stěžovatelky k zahájení řízení vydáním rozhodnutí, není vada řízení, ale zcela standardní postup. Účastníci řízení mají právo vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí, správní orgány mají povinnost toto právo umožnit využít a upozornit na něj účastníky řízení. Následně se s vyjádřením a námitkami účastníků řízení v rozhodnutí musí vypořádat. Tento postup byl v daném správním řízení dodržen.

[93] Námitka porušení práv stěžovatelky z důvodu neprovedeného ústního jednání je nedůvodná. Nejvyšší správní soud již v bodech [80] a [81] uvedl, že stěžovatelce muselo být zřejmé, z jakého důvodu s ní bylo zahájeno správní řízení. V bodě [91] souhlasil s krajským soudem, že dané řízení bylo velmi jednoduché, a tedy lhůta 5 dní daná k vyjádření se k podkladům řízení byla dostatečná. Dle krajským soudem citované judikatury kasačního soudu (rozsudek ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46, či ze dne 7. 4. 2016, č. j. 5 As 122/2015-18) nebylo nutné nařizovat ústní jednání, neboť to nebylo nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

III.K Námitka judikaturou Krajského soudu v Ostravě

[94] Stěžovatelka odkázala na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 12. 2014, č. j. 22 A 21/2013 – 31, kterým bylo rozhodnuto, že vydání výzvy k odstranění vad podání, které bylo učiněno ve formátu PDF, když pokyn D – 349 stanovil formát XML, byl nezákonným zásahem. Daný rozsudek nedopadá na právě projednávanou věc, jelikož Krajský soud v Ostravě vyslovil tento názor na základě zákonné úpravy dané v § 74 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, kde je stanoveno, že správce daně vyzve podatele k odstranění vad, pokud podání má vady, pro které není způsobilé k projednání. V dané věci Krajský soud v Ostravě dospěl k názoru, že podání

mělo sice vady spočívající ve špatném formátu, avšak i tak bylo způsobilé k projednání. Zákon o organizaci má však úpravu zcela odlišnou, neboť s chybným formátem podání je spojena fikce neexistence podání.

IV. Závěr a náklady řízení

[95] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaná nebyla oprávněna určit určenou elektronickou podatelnu nebo datovou schránku k podávání tiskopisů v elektronické podobě o přehledech o výši vyměřovacích základů a o výši pojistného dle zákona o pojistném. Toto oprávnění náleží pouze příslušné okresní správě sociálního zabezpečení, což byla v posuzovaném případě OSSZ. Taková vada měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku, která odůvodňuje jeho zrušení, i když kasační soud neshledal ostatní vznesené námitky důvodné.

[96] S ohledem na výše uvedené soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. Věc však tomuto soudu nevrátil k dalšímu řízení, neboť současně rozhodl dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalované. Krajský soud by totiž vázán názorem kasačního soudu mohl pouze žalobě vyhovět a vrátit věc žalované. Věc tak byla vrácena přímo žalované k dalšímu řízení na základě § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení je žalovaná vázána závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[97] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[98] Úspěch ve věci se posuzuje dle osudu žalobou napadeného správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že výsledkem soudního přezkumu před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, je nutno konstatovat, že stěžovatelka měla ve věci plný úspěch. V takovém případě jí je žalovaná povinna dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit náhradu nákladů řízení před soudem.

[99] Náklady řízení před krajským soudem jsou tvořeny pouze důvodně vynaloženými a prokázanými náklady, nikoliv tedy paušální částkou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 – 79, č. 3344/2016 Sb. NSS). Ze spisu krajského soudu plyne, že stěžovatelka uhradila 16 Kč za poštovní známku. Náklady řízení o žalobě dále tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

[100] Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tvoří odměna ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb

(advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“)], tato odměna se zvyšuje o 300 Kč, což představuje náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 3 AT. Kasační soud přiznal odměnu a náhradu za tři úkony právní služby, a to za převzetí věci a přípravu zastoupení, doplnění kasační stížnosti a repliku k vyjádření žalované ke kasační stížnosti. Celkem tedy 10 200 Kč. Zástupkyně stěžovatelky soudu sdělila, že je plátcem daně z přidané hodnoty a toto doložila, proto jí byla daň k odměně přiznána. Za řízení před Nejvyšším správním soudem se odměna zvyšuje o 2 142 Kč [21 % z 10 200 Kč, viz § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném ke dni poskytnutí služby]. Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří též soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.

[101] Ve svém souhrnu tak náklady řízení představují částku 20 358 Kč (16 Kč + 3 000 Kč + 10 200 Kč + 2 142 Kč + 5 000 Kč), kterou je žalovaná povinna uhradit stěžovatelce k rukám její zástupkyně JUDr. Ludmily Pávkové, advokátky se sídlem Kodaňská 558/25, Praha 10, do 30 dnů od 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 14. září 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu