



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobkyně: Ing. A. Š.**, zastoupena JUDr. Marií Brožovou, advokátkou, se sídlem Bolzanova 1, Praha 1, proti **žalované: Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 1 Cad 21/2005 - 11 ze dne 26. 4. 2005,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá kasační stížností shora označený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta její žaloba směřující proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 1. 2005, č. 445 902 011, kterým byl stěžovatelce podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zvýšen její starobní důchod, přiznaný od 1. 8. 1999 na částku 5855 Kč, změna dávky byla provedena od 11. 10. 2001; rozdíl mezi původně přiznanou výší důchodu a výší důchodu, jak měla být správně vypočtena podle údajů v žádosti o důchod, byl doplacen pouze za období tří let zpětně od zjištění, že starobní důchod stěžovatelky byl přiznán a vyplácen v nesprávné výši (tj. za období od 11. 10. 2001 do 21. 12. 2004).

Městský soud v Praze posuzoval napadený správní akt žalované k žalobě, v níž stěžovatelka namítla, že byla napadeným rozhodnutím žalované poškozena, k pochybení došlo vinou žalované; stěžovatelka se dovolávala rozporu s § 3 občanského zákoníku,

tj. dobrých mravů, které by neměly žalované dovolovat, aby omezila doplatek důchodu pouze na období tří let zpětně od zjištění pochybení. Stěžovatelka se ničím neprovinila, a proto nemůže být poškozena v důsledku chyby žalované, to by bylo v rozporu s dobrými mravy. Městský soud neshledal v napadeném správním rozhodnutí takové pochybení, které by jej vedlo k vyhovění žalobě; k projednání věci nařídil dvě jednání, zabýval se obsahem dávkového spisu žalované, přičemž přezkum uzavřel zjištěním, že zákon porušen nebyl, a to ani v rovině hmotněprávní, ani procesní. Na věc dopadá § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1005 Sb., o důchodovém pojištění, jenž umožňuje zvýšit dávku důchodového pojištění v případě, že se zjistí, že byla přiznána (nebo vyplácena) v nesprávné výši; cit. ustanovení pak vymezuje období, za jaké lze zvýšení důchodu zpětně doplatit, tak, že zvýšení náleží ode dne, od něhož zvýšení náleží, nejvýše však za tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na zvýšení. O změně dávky lze rozhodnout v souladu s § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, buď na základě písemné žádosti nebo z podnětu orgánu, který je příslušný k rozhodnutí o změně výše již přiznané dávky. Z ustanovení § 55 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, pak plyne, že nárok na doplatek za dobu delší než je doba tří let od zjištění, že dávka byla přiznána v nesprávné výši, zanikl. Městský soud proto shledal, že rozhodnutí žalované bylo vydáno v souladu s § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. V odůvodnění vytkl žalované dílčí procesní pochybení ve formulacích napadeného rozhodnutí, která však nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným či nicotným.

Stěžovatelka v kasační stížnosti podané proti rozsudku městského soudu napadá jeho právní závěry, přičemž uvádí, že městský soud nevzal v úvahu, že důchod byl stěžovatelce vyměřen v nesprávné výši v důsledku chyby žalované, nikoli snad pochybením stěžovatelky. Soud nevzal v úvahu možnost žalované užít ustanovení § 5 písm. a) bod č. 5 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, tedy odstranění tvrdosti zákona, soud měl vytknout žalované, že toto ustanovení nepoužila. Dále měl soud porušit ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle kterého se zaručuje právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, neboť stěžovatelce je odpírán doplatek důchodu, který byl zaviněn šlendriánskou a nezodpovědnou prací žalované, sociální situace stěžovatelky je tíživá, což vše bylo dostatečným důvodem pro odstranění tvrdosti zákona. Soud rovněž nevzal v úvahu, že omezení základních práv nesmí být zneužito k jiným účelům, než pro které bylo stanoveno (čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod), přičemž v projednávané věci omezení doby, za kterou náleží doplatek důchodu, představuje zneužití omezení základního práva na hmotné zabezpečení ve stáří.

Stěžovatelka dále v rovině ústavněprávní namítá, že jí bylo odepřeno právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod, přičemž k tomu sděluje, že žalovaná ve věci odstranění tvrdosti zákona postupovala liknavě a zdráhavě, dále, že bylo porušeno pravidlo, podle něhož nesmí být z přezkumu soudu vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod, soud nedostatečně popsal skutkový stav, totiž, že stěžovatelka předložila veškeré doklady ke správnému započítání dob, dále, že ani po upozornění na chybný zápočet dob žalovaná neprovedla nové přešetření zápočtu dob, a konečně, že žalovaná nevyužila možnost odstranit tvrdost zákona. Městský soud měl v rovině procesní porušit zásadu rovnosti stran tím, že se ztotožnil s názorem žalované, dále měl soud využít možnosti odstranit tvrdost zákona, možnosti dané mu Ústavou a procesní zásady určující úlohu soudce; rozhodnutí soudu neplní žádný výchovný účinek, přispívá k šlendriánskému výkonu státní správy. Konečně poukazuje stěžovatelka na to, že soud v závěru jednání stěžovatelce poradil, aby požádala o odstranění tvrdosti zákona,

přičemž však pracovnice Ministerstva práce a sociálních věcí měla zástupkyni stěžovatelky sdělit, že nemá téměř žádnou naději na vrácení nedoplatku.

K ustanovení § 55 odst. 2 a § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, si pak stěžovatelka klade další otázky: pokud došlo k chybnému výpočtu dávky důchodového pojištění zaviněním žalované, pak podle stěžovatelky se k popření jejího nároku zneužívá promlčecí doba, dále se tak přesouvá odpovědnost za výpočet důchodu na laika, který nemůže znát podrobně předpisy o sociálním zabezpečení, přičemž žalovaná se dvakrát dopustila chyby při výpočtu stěžovatelčina důchodu a konečně, promlčení by mělo platit též v neprospěch žalované v případech, kdy omylem žalovaná vyplátí na dávce více než má, takové omezení však zákon nestanoví. V tomto ohledu vytváří zákon nerovné podmínky, je nespravedlivý a v rozporu s ústavním a mezinárodním právem.

Stěžovatelka navrhla zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení a navrhla, aby jí byly uhrazeny náklady řízení o kasační stížnosti žalovanou.

Žalovaná vyjádření ke kasační stížnosti nepodala.

Nejvyšší správní soud projednal kasační stížnost vázán jejím rozsahem a důvody (§ 109 odst. 2, 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále jen „s. ř. s.“), přičemž shledal, že důvodnou není. Přitom se důvody kasační stížnosti zaobíral až na samé hranici rovného postavení účastníků řízení a pravidla obsaženého v § 104 odst. 4 s. ř. s. potud, že s maximální možnou příznivostí posoudil důvody, které stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila, jako důvody, jež byly uplatněny v řízení o žalobě (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s. – kasační stížnost není mj. přípustná, pokud v ní stěžovatel uplatňuje důvody, které neuplatnil v řízení před soudem, ač tak učinit mohl). Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné; správní soud pak žalobu přezkoumá v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Správní soudnictví je tedy ovládáno přísnou dispoziční zásadou, soud není oprávněn ani povinen dovozovat důvody nezákonnosti napadeného správního aktu a posuzuje jej vázán důvody uvedenými v žalobě. Stěžovatelka v žalobě ze dne 27. 2. 2005 doplněné podáním ze dne 1. 3. 2005 vyjádřila svůj nesouhlas s rozhodnutím žalované, poukázala na chybu žalované při výpočtu výše jejího starobního důchodu (tedy vinu na straně žalované) a tvrdila rozpor postupu žalované s dobrými mravy jako zásadou ovládající občanskoprávní vztahy podle § 3 občanského zákoníku. Žádné jiné důvody, proč rozhodnutí napadá, v žalobě neuvedla. Nejvyšší správní soud nicméně považuje většinu námitek stěžovatelky za takové, jež míří do právního posouzení věci, a pokud skýtají dostatečnou míru konkrétní, bude se jimi dále zabývat; nemůže tak však učinit, jak dále vyloží, pokud některé námitky zůstávají na povrchu holých konstatací, anebo pokud jde o výtky, jež nebyly uplatněny v řízení o žalobě, městský soud se jimi ani částečně nezabýval, a nyní stěžovatelka žádá po Nejvyšším správním soudu, aby takovou námitku posoudil.

Ze správního spisu a soudního spisu plyne, že skutkový stav věci není sporný; stěžovatelka uplatnila v roce 1999 žádost o předčasný starobní důchod podle § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, doložila ji veškerými potřebnými doklady, zejména pokud jde o dobu studia na střední a vysoké škole, žalovaná však při přiznání tohoto starobního důchodu od 1. 8. 1999 pro výši důchodu započítala nejdříve pouze 31 let doby pojištění, posléze (ještě v roce 1999) 33 let doby pojištění, ačkoliv měla pro výši důchodu hodnotit správně 39 let – opomenutými dobami byla částečně doba studia na střední škole

a doba studia na vysoké škole, od 23. 9. 1960 do 22. 9. 1966. Stěžovatelka se dne 11. 10. 2004 dostavila na Pražskou správu sociálního zabezpečení a uvedla tam, že zjistila, že nemá započtenou dobu studia v letech 1960 - 1966, přičemž v žádosti o důchod z 28. 5. 1999 byla tato doba prokázána maturitním vysvědčením a diplomem z Vysoké školy zemědělské. Pražská správa sociálního zabezpečení téhož dne písemně upozornila žalovanou na tuto skutečnost. Žalovaná pak vydala 6. 1. 2005 napadené správní rozhodnutí, v němž zvýšila starobní důchod stěžovatelky tak, že pro výši důchodu započetla 39 let doby pojištění, změnu provedla od 11. 10. 2001 a doplatek na dávce vyčíslila za období tří let zpětně ode dne zjištění, že dávka byla přiznána v nesprávné výši, tedy od 11. 10. 2001; za období od 1. 8. 1999 do 10. 10. 2001 nárok na výplatu dávky ve změněné výši zanikl. Rozhodnutí žalované bylo opřeno o § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, výpočet byl proveden ke dni přiznání tohoto starobního důchodu, tedy 1. 8. 1999 se všemi následujícími zvýšeními.

V logice uplatněných stížních námitek Nejvyšší správní soud považuje již na tomto místě za potřebné zdůraznit, že stěžovatelka nedůvodně míří na nějaká pochybení při zjišťování skutkového stavu věci, vadou řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. by mohla být pochybení žalované při zjišťování skutkového stavu věci, která byla v řízení o žalobě důvodně vytýkána, a pro něž měl soud napadený správní akt zrušit (rozpor se spisy, nedostatek opory ve spise, jiná vada řízení před správním orgánem, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí). V řízení o žalobě jednak žádná taková pochybení žalované nevytýkala, jednak to, co uvádí v kasační stížnosti jako „nedostatečný popis skutkového stavu“ nemá s aplikovanou právní normou cokoli společného: skutečnost, že stěžovatelka doložila žádost o důchod všemi potřebnými doklady, nebyla sporná, a jako takovou ji městský soud v rekapitulaci svých zjištění uvedl. Pokud jde o údajné „odvolání“, v jehož důsledku měl být proveden přepočten dávky, pak tato námitka nemá oporu v žádném tvrzení v žalobě. Z dávkového spisu žalované, který si Nejvyšší správní soud vyžádal od žalované a výslovně v tomto vyžádání upozornil, že dávkový spis musí být zcela kompletní, je pouze patrné, že žalovaná přiznala stěžovatelce od 1. 8. 1999 předčasný starobní důchod původně ve výši 4690 Kč, tato výše byla změněna 27. 9. 1999 na částku 5058 Kč – ze správního spisu plyne, že se jednalo o zápočet dob zaměstnání v letech 1993 a 1994, které žalovaná došetřovala u bývalého zaměstnavatele stěžovatelky, neboť doba pojištění a vyměřovací základ za dobu od 1. 8. 1992 do 31. 7. 1994 nebyly v evidenci žalované doloženy - žalovaná je obdržela 16. 9. 1999 a rozdíl ve výši dávky doplatila od 1. 8. 1999 (doplatek činil 1730 Kč za období od 1. 8. 1999 do 21. 12. 1999). V dávkovém spisu žalované se nenachází žádné „odvolání“, kterým by se stěžovatelka domáhala přezkoumání rozhodnutí žalované z roku 1999, v kasační stížnosti ostatně ani nespecifikuje ze kdy by takové „odvolání“ mělo být, a v řízení před městským soudem nikdy neuvedla, že by se přezkumu rozhodnutí o přiznání důchodu z roku 1999 domáhala kdykoliv dříve před rokem 2004. Ve vyjádření k žalobě naopak žalovaná uvedla, že proti rozhodnutí, kterým byl přiznán důchod od 1. 8. 1999 v roce 1999, stěžovatelka podle tehdejších předpisů opravný prostředek nepodala. V protokole o jednání ze dne 19. 4. 2005 na č. 1. 7 soudního spisu je zachyceno, že stěžovatelka při jednání uvedla, že proti původnímu rozhodnutí o důchodu opravný prostředek nepodala, neboť se domnívala, že je vypočten ve správné výši. Na nesprávný výpočet byla upozorněna po nástupu do zaměstnání po přiznání předčasného starobního důchodu. Z protokolu o jednání ze dne 26. 4. 2005 na č. 1. 9 soudního spisu plyne, že stěžovatelka žádné důkazní návrhy neuplatnila. Lze tedy považovat za prokázané, že opravný prostředek vůči původnímu rozhodnutí neuplatnila, správní spis také neobsahuje žádné podání, kterým by se stěžovatelka, byť jakkoli stručně a jednoduše domáhala přepočtu dávky či jejího zvýšení s poukazem na chybu v zápočtu doby studia v období před 11. 10. 2004. Konečně stěžovatelka pod nedostatky

skutkových zjištění podřazuje fakt, že žalovaná nevyužila ustanovení o odstraňování tvrdostí zákona podle § 5 písm. a) bod č. 5 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Stěžovatelka vůbec na několika místech vytýká jak žalované, tak soudu, že se odstraněním tvrdosti zákona v jejím případě buď nezabývaly vůbec, anebo dostatečně. V tomto ohledu však stěžovatelka uplatňuje takové námitky zcela neúčinně, neboť rozhodnutí žalované napadené žalobou se nedotýkalo možnosti odstranit tvrdost zákona, a soudní přezkum městským soudem tedy v zorném úhlu své pozornosti vůbec tyto otázky neměl a konec konců nebyly ani obsahem žalobních bodů. Nejvyšší správní soud však považuje za potřebné uvést, že stěžovatelka směšuje rozhodování žalované o nárocích s možností odstranit tvrdost, která by se mohla vyskytnout při provádění sociálního zabezpečení – odstranit tvrdost zákona však může pouze ministr práce a sociálních věcí, jemuž tuto kompetenci svěřuje § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., přičemž může pověřit správy sociálního zabezpečení odstraňovat tvrdosti v jednotlivých případech – žalovaná by tak mohla učinit pouze, pokud by jí ministr svěřil odstranění tvrdostí v jednotlivých případech. Jedná se přitom obecně o fakultativní možnost s nejširší mírou správní úvahy, jež je v důsledku výslovné úpravy (§ 106 zákona č. 582/1991 Sb.) vyloučena ze soudního přezkumu. Stěžovatelka tedy nedůvodně směšuje dvě různá řízení, jedno o zákonném nároku, druhé o možnosti odstranit tvrdost zákona, přitom případné rozhodnutí ministra by bylo ze soudního přezkumu vyloučeno (nejedná se o rozhodnutí o základním právu garantovaném předpisy ústavního pořádku). Námitky stěžovatelky, jež podřadila pod nedostatky skutkových zjištění, jsou tedy zčásti nedůvodné (pokud jde o tvrzené odvolání proti rozhodnutí žalované z roku 1999), zčásti nepřipustné, neboť směřují proti nevyužití institutu odstranění tvrdosti ministrem práce a sociálních věcí, přičemž ovšem žaloba proti žádnému takovému rozhodnutí nesměřovala.

Některé z námitek stěžovatelka označuje za vady řízení před soudem (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.); stěžovatelce mělo být upřeno právo na spravedlivý proces; Nejvyšší správní soud se ovšem při veškeré snaze nalézt v textu kasační stížnosti uchopitelné důvody této výtky potýká se značnou nekonkrétností námitek; jinak nelze hodnotit poukaz na to, že „právní věci rozhodované pořadem správních stolic, jak minulost i současnost ukázala a ukazuje, nedávají záruku objektivního a spravedlivého rozhodování a byly v rozporu s evropským právem“. Jakou souvislost vidí stěžovatelka s postupem správních orgánů a právem na spravedlivý proces před soudem „včetně evropského práva“, přičemž neuvádí, co myslí „evropským právem“, nelze z kasační stížnosti dovodit. Holé konstatování porušení čl. 6 „Úmluvy o ochraně lidských práv“ s poukazem na liknavý postup ve věci odstranění tvrdosti zákona, nemůže přivodit řádný přezkum kasačním soudem – jednak bylo shora vysvětleno, že stěžovatelka se v řízení před městským soudem nedožadovala přezkumu rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona, ani případné ochrany před nečinností správních orgánů, a tedy nemůže po Nejvyšším správním soudu požadovat, aby tak činil v řízení o kasační stížnosti, jednak nespecifikuje, co myslí „evropským právem“ – obvykle je jako evropské právo chápáno právo Evropských společenství. V čem pak mělo spočívat tvrzené porušení čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) před městským soudem stěžovatelka rovněž nekonkretizuje – blíže nespecifikovaný postup správních orgánů ve věci tvrdosti zákona jako fakultativní možnosti odstraňovat nezamýšlené důsledky právní úpravy nebyl a nemohl být, jak bylo již několikrát zdůrazněno, předmětem soudního přezkumu. Městský soud měl porušit čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, tím, že měl opomenout, že „nesmí být vyloučeno pečlivé přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod“. Žádného takového opomenutí se ovšem městský soud nedopustil – rozhodnutí o zvýšení důchodu a doplacení dávky bylo soudem přezkoumáno, v tomto ohledu žádná výluka zakázaná Listinou základních

práv a svobod nebyla aplikována. Porušení principu rovnosti účastníků řízení v řízení před soudem, jež stěžovatelka spatřuje v tom, jak městský soud rozhodl, nemůže nastávat, neboť princip rovnosti se dotýká procesního postavení stran v řízení, a v tomto ohledu stěžovatelka soudu ničeho nevyčítá. Jestliže stěžovatelka namítá, že soud měl využít všechny možnosti, které mu zákon dává (zde stěžovatelka opět poukazuje na odstraňování tvrdostí zákona), možnosti dané Ústavou a procesní zásady určující a usnadňující úlohu soudce, pak opět nutno poukázat na takovou míru obecnosti námitek, která příliš Nejvyššímu správnímu soudu limituje užít zvýšené míry představivosti, které je nesporně schopen – je to však právě princip rovnosti stran v řízení, které jsou limitem pro „tvůrčí“ výklad námitek stěžovatelky, s nimiž byla žalovaná seznámena a měla právo se k nim vyjádřit: povinnost zastoupení profesionály v oboru práva v řízení o kasační stížnosti má právě za účel zajistit, aby formulace důvodů, pro které je rozhodnutí soudu napadáno, byla učiněna s profesionální dokonalostí a péčí. Městskému soudu nelze předestírat z hlediska procesního jako vadu, že se nezabýval odstraněním tvrdostí zákona, neboť k tomu nemá žádnou pravomoc, a pokud jde o úlohu soudce, stěžovatelka nespecifikuje dostatečně, v čem jí městský soud nedostál z hlediska „procesních zásad“. Stěžovatelka rovněž postrádá v rozhodnutí městského soudu dostatek přesvědčivosti a výchovného účinku na orgány státní správy – zde nutno jednak uvést, že odůvodnění rozhodnutí městského soudu naplňuje standardní požadavky kladené na něj procesními normami (§ 54 odst. 2 s. ř. s.), jednak je třeba poukázat na základní účel správního soudnictví definovaný § 2 s. ř. s., jímž je ochrana veřejných subjektivních práv; s ohledem na principy dělby moci v demokratickém právním státě může moc soudní svými rozhodnutími zajistit kultivovat aplikaci práva orgány moci výkonné, a to tím, že nalézá, zda bylo zasaženo do subjektivních práv, napadená rozhodnutí pak soud je oprávněn zrušit pro nezákonnost či vady řízení (§ 2, § 65, § 78 s. ř. s.). Kultivace výkonu státní správy, jak chápe Nejvyšší správní soud požadavek stěžovatelky na „výchovný účinek“ rozhodnutí, tedy lze dosáhnout pouze nepřímou, nikoliv jako kritérium, které by mělo správní soudnictví jako vůdčí princip svého působení zakotveno v soudním řádu správním. S tímto nazíráním není v rozporu ani obsah ustanovení § 1 o. s. ř., v němž je zakotveno, že postup soudu a účastníků je upraven tak, aby byla zajištěna m. j. výchova k zachovávaní zákonů, přičemž ovšem nutno podotknout, že část první o. s. ř. se použije přiměřeně ve správním soudnictví jen v případě, že s. ř. s. neobsahuje zvláštní úpravu (§ 64 s. ř. s.) - účel a postavení správního soudnictví v rámci vztahů jednotlivých složek státní moci pak zcela nepochybně staví jako přední kritérium kontrolu zákonnosti v rozhodování orgánů moci výkonné o veřejných subjektivních právech; proto i z tohoto hlediska se jeví jako stěžejní námitka, kterou stěžovatelka napadá nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

Taková námitka může být důvodnou, pokud soud aplikuje na správně zjištěný skutkový stav věci nesprávnou právní normu, anebo normu sice správnou, leč podá takový její výklad, jenž z pohledu požadavků kladených na interpretaci norem z pohledu Nejvyššího správního soudu neobstojí.

V posuzované věci jde především o aplikaci § 56 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, přičemž z hlediska skutkového není pochyb o tom, že žalovaná přiznala v roce 1999 od 1. 8. 1999 stěžovateli starobní důchod podle § 31 cit. zákona č. 155/1995 Sb. (předčasný starobní důchod) a stěžovatelka upozornila dne 11. 10. 2004 Pražskou správu sociálního zabezpečení na chybný výpočet tohoto důchodu z důvodu, že žalovaná nehodnotila pro výši dávky dobu šesti let studia, kterou stěžovatelka v žádosti o důchod prokázala. Tétož dne vznesl tento orgán sociálního zabezpečení podnět žalované,

aby výši dávky přehodnotila, což se i stalo (napadeným rozhodnutím žalované ze dne 6. 1. 2005), jádrem sporu je otázka, za jakou dobu má být důchod doplacen, přičemž stěžovatelka se domnívá, že jí má být dávka doplacena od 1. 8. 1999, tedy za celou dobu, kdy důchod pobírala. Tento svůj názor odůvodňuje tím, že nic nezavinila, potřebné doklady předložila; nedoplatek důchodu vznikl v důsledku chyb žalované, stěžovatelka je ve složité sociální situaci. Rozhodnutí soudu je nezákonné, neboť zamítnutím žaloby byl porušen čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má stěžovatelka právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a došlo rovněž ke zneužití omezení ve smyslu čl. 4 odst. 4 téže Listiny, neboť při používání ustanovení o omezení základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Ve stěžovatelčině případě tedy neměl být aplikován § 55 a § 56 cit. zákona č. 155/1995 Sb., neboť její sociální situace je tíživá a žalovaná je plně odpovědná za vznik nedoplatku na důchodu. K oslabení stěžovatelčina práva mělo být v rozporu s dobrými mravy zneužito promlčení, a promlčecí doba, pokud neomezuje i žalovanou, vytváří nerovné podmínky, je nespravedlivá a v rozporu s ústavním a mezinárodním právem (tento rozpor ovšem stěžovatelka opět blíže nespecifikuje).

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v § 55 odst. 1 stanoví, že nárok na důchod nezaniká uplynutím času; podle odstavce 2 nárok na výplatu důchodu nebo jeho části zaniká, není-li dále uvedeno jinak, uplynutím tří let ode dne, za který důchod nebo jeho část náleží (upravuje se též, kdy lhůta neplyne). Podle § 56 odst. 1 písm. b) cit. zákona, zjistí-li se, že důchod byl přiznán (nebo je vyplácen) v nižší částce, než v jaké náleží, důchod se zvýší, a to ode dne, od něhož zvýšení náleží, nejvýše však za tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na jeho zvýšení.

Z konstrukce citovaných ustanovení plyne, že rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění je vydáváno cum clausula rebus sic stantibus, tedy s výhradou pozdější změny rozhodnutí, a to ve všech stěžejních otázkách, tedy jak pokud jde o samotný nárok, tak pokud jde o výši dávky i její výplatu. Změna dávky může spočívat v přiznání dávky, byla-li neprávem odepřena nebo přiznána od pozdějšího data, než od jakého náleží, ve zvýšení dávky, byla-li přiznána nebo je vyplácena v nižší částce, než náleží, v odnětí dávky, byla-li přiznána neprávem, v zastavení výplaty dávky, změnil-li se skutečnosti rozhodné pro výplatu dávky. Řízení o změně dávky může být zahájeno na návrh nebo z podnětu orgánu, který je oprávněn o věci rozhodnout (žádost o změnu musí být podána písemně, přičemž za den uplatnění žádosti se považuje den, kdy se oprávněný obrátil na žalovanou se svým požadavkem poprvé - § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb.). Nárok na dávku nezaniká uplynutím času; nárok na výplatu však zaniká uplynutím stanovené doby; obecně je tato lhůta tříletá; v případě změny dávky spočívající v jejím zvýšení platí toto pravidlo rovněž s tou modifikací, že se pamatuje na případy, kdy je postupováno ex offio, a pak se možnost doplatit dávku zpětně váže na den zjištění, že dávka byla vyplácena v nižší částce, než náleží [jinak platí obecné pravidlo o zániku nároku na výplatu uplynutím tří let ode dne, za který důchod nebo jeho část náleží – poněvadž nárok na výplatu vzniká splněním podmínek nároku, podmínek na výplatu a podáním žádosti o přiznání nebo vyplácení důchodu (§ 54 odst. 2 cit. zákona č. 155/1995 Sb.) bude zánik nároku na výplatu časově spojován pravidelně s uplatněním žádosti o důchod (žádosti o změnu důchodu)].

Z této právní úpravy plyne několik výchozích premis: v důchodovém pojištění se v široké míře připouští změna pravomocného rozhodnutí o dávce, a to jak vlivem nových skutečností, které nastaly po právní moci rozhodnutí, tak vlivem skutečností, které existovaly v době rozhodování, a přihlíží se k nim dodatečně. Zákon přitom nerozlišuje, zda oprávněná osoba takovou skutečnost mohla v původním řízení uplatnit, či nikoliv. Tyto skutečnosti pak

mohou mít na dávku z hlediska jejího poživitele vliv pozitivní i negativní. Stejný důsledek (tedy například zvýšení či snížení dávky či dokonce odnětí) má i omyl žalované, v jehož důsledku byla dávka buď neprávem odeprána nebo je vyplácena v nižší částce, než v jaké náleží (množství typových situací je větší, zde soud uvádí jen nejtypičtější situace). Pokud jde o časovou účinnost rozhodnutí o změně dávky, pak rozhodnutí „negativní“ (odnětí, snížení zastavení výplaty) může směřovat výhradně pro budoucno – takové opatření lze provést až ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které byla dávka již vyplácena. Stěžovatelka se mýlí, pokud se domnívá, že zákon nestanoví prekluzivní lhůtu (jak z dosavadního výkladu plyne, jsou pravidla pro plynutí času ovládána principem prekluze, nikoliv promlčení, jak se stěžovatelka domnívá) pro případné právo žalované na vrácení přeplatku na dávce – taková pravidla obsahuje § 118a zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, subjektivní prekluzivní lhůta pro nárok na vrácení neprávem vyplacených částek zaniká v tříleté lhůtě, nejpozději uplynutím deseti let ode dne výplaty dávky. Jde-li o rozhodnutí „pozitivní“, tedy takové, v jehož důsledku měla být vyplácena - například jako ve stěžovatelčině případě, dávka ve vyšší částce, a změna tedy spočívá ve zvýšení dávky, pak platí, že toto zvýšení se provede ode dne, od něhož náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na zvýšení dávky. Jednotlivé splátky dávky tedy podléhají prekluzi, přičemž v obou zmíněných ohledech platí tříletá lhůta – namítanou nerovnost zde tedy shledat není možno (prekluze se uplatňuje jak ve vztahu k nedoplatkům, tak přeplatkům – u těch se pak uplatňuje ve vztahu k příjemcům dávek povětšinou odpovědnost na principu zavinění, i když nikoli bezvýjimečně, uplatňuje se v některých vymezených případech i odpovědnost tzv. objektivní).

Stěžovatelka staví svou obranu proti aplikaci § 56 odst. 1 písm. b) cit. zákona především na skutečnosti, že dávka byla přiznána v nižší částce než náležela v důsledku omylu žalované, přičemž podle názoru Nejvyššího správního soudu se jednalo o omyl skutkový, neboť žalovaná nikdy nezpochybnila nutnost přihlídnout při výpočtu výše důchodu podle platné právní úpravy v době přiznání dávky i k době studia, a to i k době studia před dovršením 18 let věku; jednalo se tedy o to, že žalovaná si neuvědomila, že stěžovatelka prokázala i předmětnou dobu studia v letech 1960 - 1966. V takovém případě by se podle názoru stěžovatelky neměla aplikovat pravidla o důsledcích uplynutí času, a pokud se tak stalo, bylo zasaženo její právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), případně ve spojení s porušením čl. 4 téže Listiny.

Časová omezenost ochrany práv státní mocí nachází svůj výraz v institutech promlčení a prekluze jako důsledku požadavku právní jistoty: ten, kdo své právo ve stanovené době nevykoná nebo neuplatní, právo ztrácí, nebo se jeho postavení oslabuje. Jedná se o instituty bránící existenci nevyjasněných právních vztahů prolínající celým právním řádem, v soukromém právu již od dob Theodosia II (408 - 450). V právu sociálního pojištění se nejprve v jeho počátcích (řádově v letech 1924 - 1964) aplikoval institut promlčení jednotlivých splátek dávek, promlčecí doba byla jednoletá až do roku 1988, přičemž do roku 1956 se promlčoval i nárok na dávku (nejdříve ve lhůtě pětileté, posléze desetileté), s účinností zákona č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, byla výše doplatku na dávce přiznané v nesprávné výši omezena absolutní částkou a obdobím tří let, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení přešel na koncepci prekluze nároku na výplatu, zavedl tříletou obecnou prekluzivní lhůtu, a nepřevzal omezení maximální částkou pro doplatky dávek neprávem odepraných. Tříleté omezení pro zpětnou výplatu dávky vyměřené v nesprávné výši se tak v právu sociálního zabezpečení aplikuje více než čtyřicet let. Bylo tomu tak i v dobách, kdy náš právní řád neznal odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím; avšak i právní úprava této materie obsahuje úpravu

promlčení a od věci není rovněž upozornit na skutečnost, že podle správního řádu účinného v době rozhodování žalované bylo možno nezákonné rozhodnutí zrušit či změnit pouze do tří let od jeho právní moci a rovněž pro obnovu řízení byly stanoveny nepřekročitelné lhůty. Na rozdíl od právní úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nastupuje v důsledku úpravy v § 56 zákona č. 155/1995 Sb., povinnost žalované změnit výši dávky, zjistí-li, že byla vypočtena nesprávně, a to bez ohledu na délku doby, která uplynula od původního přiznání dávky, a doplatit rozdíl za období tří let zpětně. V této souvislosti je také možno připomenout, že podmínkou odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je, že takové rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno – takového účinku je však možno dosáhnout jen při respektování řady lhůt upravených procesními předpisy vycházejících z principu, že každý má střežit svá práva. Pochybení žalované je neoddiskutovatelné a k omylům by nemělo docházet; právní úprava, kterou stěžovatelka zpochybňuje, však v relativním srovnání kupříkladu s uvedenou obecnou úpravou odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, přináší „poškozenému“ postavení, jež by podle obecné úpravy náhrady škody neměl (zákon č. 82/1998 Sb. tak stanoví nejen, že podmínkou odpovědnosti státu je zrušené rozhodnutí pro nezákonnost, k čemuž může dojít jen za respektování přísných lhůt, například k podání žaloby ve správním soudnictví nebo pro zrušení v řízení správním mimo odvolání, ale rovněž, že promlčecí doba běží ode dne oznámení zrušovacího rozhodnutí). Omezení ochrany práv v čase je součástí všech právních odvětví našeho právního řádu, včetně úprav veřejnoprávních.

Práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) se lze domáhat jen v mezích zákonů, které toto ustanovení provádí (čl. 41 odst. 1 Listiny).

Stěžovatelka se fakticky domáhá rozhodnutí *contra legem*, neboť ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, nevzbuzuje svou dikcí ani smyslem jakoukoliv pochybnost – Nejvyšší správní soud však nevidí žádný prostor pro vytvoření právního pravidla soudem, z judikatury Ústavního soudu plyne, že by tomu tak mohlo být pouze v situaci, kdy psaný zákon neplní svou funkci spočívající ve spravedlivém vyřešení právního problému. O takovou situaci se však v projednávané věci nejedná; tím není řečeno, že stěžovatelka subjektivně právní úpravu upravující prekluzi splátek dávky důchodového pojištění vnímá jako nespravedlivou. Jak shora vyloženo, právní úprava stojí na principu prekluze, tedy zániku práva v důsledku jeho neuplatnění ve stanovené lhůtě – jediný žalobní důvod však směřoval proti námitce promlčení vznesené podle názoru stěžovatelky v rozporu s dobrými mravy. V tomto ohledu nemohla být stěžovatelka úspěšnou, neboť zaměnila právní úpravou použité instituty mající v našem právním řádu odlišné doktrinální i praktické právní postavení. Zaniklé právo nemohla žalovaná stěžovatelce přiznat a k jeho zániku musela přihlídnout z moci úřední.

Již v nálezu sp. zn. II. ÚS 70/2000 ze dne 1. 11. 2000 Ústavní soud konstatoval, že není v rozporu s ústavním pořádkem, pokud § 56 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, umožňuje změnu dávky jak ve prospěch, tak v neprospěch jejího poživatele. Uplynutí času obecně v právu způsobuje oslabení pozice toho, kdo není dostatečně bdělý při ochraně svých práv (*vigilantibus iura*), a proto úpravu prekluze v důchodovém pojištění samu o sobě nelze považovat za takovou, jež by zasahovala do práva podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod či způsobovala zásah zakázaný čl. 4 téže Listiny.

Právní úprava prekluze práva na výplatu dávky nevybočuje nikterak z jiných obdobných úprav; z hledisek vymezených judikaturou Ústavního soudu pro kontextuální posouzení ústavnosti lhůty (srov. Pl. ÚS 6/05) neshledává Nejvyšší správní soud na tříleté prekluzivní lhůtě pro zánik práva na výplatu dávky důchodového pojištění ani nepřiměřenost, svévoli při jejím stanovení, ani existenci nerovnosti ve vztahu k nějakým skupinám příjemců dávek. Stěžovatelka měla veškeré možnosti své právo chránit (nelze též odhlédnout od skutečnosti, že pochybení spočívalo v nezapočtení celých šesti let doby pojištění, tedy poměrně dlouhé doby, přičemž v žádosti o dávku tato doba byla prokazována a v osobním listě důchodového pojištění tato doba vykázána nebyla a v odůvodnění původního rozhodnutí žalovaná, jako ve všech obdobných případech, uvádí, jakou dobu pojištění hodnotila). Tím Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje přesvědčení stěžovatelky, že žalovaná jako specializovaný správní úřad disponující odborníky na problematiku důchodového pojištění má zajišťovat ve své praxi bezchybnou aplikaci právních norem; poněvadž však v napadeném rozsudku Městského soudu v Praze neshledala pochybení, jež mu stěžovatelka vytýkala, kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), přitom je přesvědčen, že k námitkám stěžovatelky přistoupil s maximální možnou příznivostí, a to i při vědomí, že jde o ochranu sociálních práv.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, právo na náhradu nákladů řízení tedy nemá, to by příslušelo žalované, ta je však ve svém právu omezena výslovným ustanovením § 60 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 12. července 2006

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu