



ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Martiny Radkové a soudkyň JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a Mgr. Barbory Berkové v právní věci žalobkyně **Ing. L. K.**, bytem S. 1970/8, P., zast. Mgr. Evou Kantoříkovou, advokátkou se sídlem v Brně, Šumavská 35, proti žalované **České správě sociálního zabezpečení**, se sídlem v Praze, Křížová 25, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 13. 6. 2011, č. j. X, ve věci náhrady starobního důchodu,

t a k t o :

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 13. 6. 2011, č. j. X, kterým byly zamítnuty námitky proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 4. 2011, č. j. X. Podle tohoto rozhodnutí (nazvané jako oznámení) byla žalobkyni přiznána náhrada starobního důchodu poté, co žádost o přiznání starobního důchodu byla zamítnuta pro nesplnění podmínek § 28 zákona č. 155/1995 Sb. Rozhodnutí žalované ze dne 13. 4. 2011 realizovalo rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011, jímž ministr práce a sociálních věcí žalobkyni prominul z důvodu tvrdosti chybějící dobu zaměstnání. Žalobkyně

mimo asi 12 let zaměstnání v ČR získala dalších 29 let zaměstnání v Kazachstánu, relevantní smlouva s bývalým SSSR však byla v době podání žádosti vypovězena a nová s Kazachstánem nebyla dosud uzavřena.

[2] V žalobě namítala žalobkyně, že napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do jejího práva na přiměřené sociální zabezpečení a také do práva na rovnost v důstojnosti a právech. Žalobkyně se narodila v Kazachstánu českým rodičům a v roce 1997 se přestěhovala na základě nabídky ČR svým krajanům zpět do své vlasti v III. etapě přesídlování podle usnesení vlády č. 72 ze dne 17. 1. 1996. Smyslem pomoci České republiky bylo kompenzovat krajanům při přesídlování jejich znevýhodnění. Z jednání ČR a nevládní organizace Člověk v tísni před přesídlením vyplynulo, že ČR zajistí krajanům důstojné podmínky pro jejich život, včetně hmotného zabezpečení, na které se vztahovala Dohoda mezi ČSR a SSSR o sociálním zabezpečení č. 116/1960 Sb. (dále „Dohoda“). Žalobkyně po přestěhování a 2 měsících evidence na Úřadu práce pak pracovala 12 let u inženýrské společnosti, v roce 2003 jí bylo uděleno české občanství. Žádost o starobní důchod podala žalobkyně 1. 2. 2010 a důvodem jejího zamítnutí bylo skončení platnosti Dohody k 22. 9. 2009. Protože v Přerově žalobkyni prakticky odmítli právní pomoc všichni advokáti z důvodu specializace, na základě doporučení OSSZ žalobkyně podala žádost o odstranění tvrdosti, protože podle OSSZ naděje na úspěch žaloby nebyla. Ministr práce a sociálních věcí žádosti žalobkyně vyhověl částečně tak, že jí prominul potřebnou dobu pojištění. Dne 19. 4. 2011 žalobkyně obdržela oznámení o přiznání náhrady starobního důchodu ve výši 4.929 Kč. V oznámení není popsán způsob výpočtu náhrady ani není zdůvodněno, proč byla přiznána od 12. 1. 2011. Naopak, je zde uvedeno, že výplata je hrazena z finančních prostředků rozpočtu určených k zabezpečení uprchlíků a přesídlenců a že se náhrada skládá ze základní složky a procentní složky. Podle evidence žalované žalobkyně získala v ČR celkem 5160 dnů pojištění a celkem (včetně dob získaných v Kazachstánu) 41 let a 160 dnů pojištění. V napadeném rozhodnutí žalovaná konstatovala, že výpočet byl proveden správně. Žalobkyně především namítala, že není jasné, proč jí byla náhrada přiznána 12. 1. 2011, když důchodového věku dosáhla 30. 4. 2010. O odstranění tvrdosti požádala 22. 7. 2010 a rozhodnutí bylo vydáno 9. 2. 2011. V jeho výroku (závazné části) není uvedeno, že tvrdost je odstraněna až od 12. 1. 2011. Další námitkou žalobkyně brojí proti tomu, že jí byly zohledněny doby získané v Kazachstánu pro vznik nároku na dávku ale nikoli už pro její výpočet. Důchodová dávka je nízká, protože žalovaná násobila výdělky v ČR pouze počtem let důchodového pojištění v ČR. Dobu péče o dvě děti žalobkyni žalovaná nezapočetla do výše náhrady ale do vzniku nároku ano. Podle § 5 odst. 1 písm. r) zákona o důchodovém pojištění se nevyžaduje péče o dítě na území ČR. V případě takového výpočtu by výše důchodu činila asi 6.500 Kč. Výše důchodu stanovená žalovanou podle žalobkyně není přiměřená předchozí výdělečné činnosti žalobkyně ani nezbytným životním nákladům. Tak nezbyvá žalobkyni než žít a žádat o dávky v hmotné nouzi, i když odpracovala 41 roků. Takový stav by zůstal i při výši důchodu 6.500 Kč. V tomto směru Česká republika při pozvání do vlasti svému slibu zajistit důstojné podmínky života nedostála. Krajané, kteří přišli do ČR v rámci I. a II. etapy, pobírají výrazně vyšší důchodovou dávku. Žalobkyně přišla do ČR za stejných podmínek jako ostatní přesídlenci. Do sociálního systému ČR

žalobkyně odváděla vyšší dávky než mladší přesídlenci. Navíc žalobkyně odváděla vyšší pojistné, neboť dosahovala nadprůměrných výdělků. Přesto výše jejího starobního důchodu neodpovídá ani polovině průměrného starobního důchodu. Krajané, kterým byl důchod přiznán do 22. 9. 2009, pobírají důchod odpovídající českému průměru. Ministr práce a sociálních věcí v odůvodnění rozhodnutí o odstranění tvrdosti uvedl, že žalobkyni má být přiznán důchod jako krajanům ze IV. etapy přesídlení. Podle usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 jim má být přiznána náhrada starobního důchodu, jejíž výše bude stanovena jen z českých dob pojištění. Tito krajané jsou pak postupem žalované znevýhodněni proti krajanům, kterým byl důchod přiznán za aplikace Dohody. Žalobkyně dovozuje z čl. 30 odst. 1 LZPS, že občané ČR mají právo na takové hmotné zabezpečení ve stáří vyplývající ze zákona, aby mohli podmínky nároku objektivně fakticky splnit. Pokud stát vypověděl smlouvu o sociálním zabezpečení, měl by v návaznosti na to řešit sociální zabezpečení občanů, kteří jsou tímto krokem dotčeni. A spoléhali v dobré víře na to, že jim bude uznáno pojištění z druhého státu. Žalobkyně si váží dobrodiní ČR při přesídlení i odstranění tvrdosti, avšak učiněné kroky nepostačují k zajištění lidsky důstojného života a základních životních potřeb. Shora popsaným postupem bylo zasaženo do legitimního očekávání žalobkyně a její právní jistoty. Oznámení o přiznání náhrady starobního důchodu žalobkyně považuje za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a podle ní měla při jeho vydání žalovaná postupovat podle části VI hlavy druhé zákona č. 582/1991 Sb. Rozhodnutí o odstranění tvrdosti založilo povinnost žalované rozhodnout o změně důchodu podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. Tomu napovídá druhá část odůvodnění rozhodnutí o odstranění tvrdosti, podle které má být žalobkyni přiznána opakující se peněžní částka starobního důchodu ve výši náhrady důchodu. Proto měl být žalobkyni přiznán důchod a nikoli náhrada důchodu. Žalovaná neměla pravomoc rozhodnout o náhradě důchodu, nerozhodovala o odstranění tvrdosti, ale přímo o důchodové dávce. Proto proti tomuto rozhodnutí žalobkyně mohla podat námitky i následně žalobu. Proto se na rozhodnutí nevztahuje výluka podle § 106 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. Fakticky rozhodovala žalovaná o právu žalobkyně na přiměřené sociální zabezpečení ve stáří. V opačném případě by bylo porušeno právo na spravedlivý proces. Žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí a uložení povinnosti žalované vydat rozhodnutí o přiznání starobního důchodu ve výši odvozené od všech získaných dob pojištění, které za svého života získala.

[3] Žalovaná ve svém vyjádření zdůraznila, že žalobkyni nebyl přiznán nárok na starobní důchod, ale toliko náhrada starobního důchodu, která není dávkou důchodového pojištění a jako o takové nelze rozhodnout vydáním rozhodnutí, proti němuž by bylo možno podat řádný opravný prostředek. Napadené oznámení bylo vydáno na základě rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti. Z toho je zřejmé, že žalovaná nerozhodovala o právech a povinnostech žalobkyně a uvedeným úkonem nedošlo k jakékoliv změně či jiné úpravě jejího právního postavení coby účastnice řízení ve věci důchodového pojištění. Oznámení o přiznání důchodu nemá žádný dopad do sféry práv a povinností žalobkyně, jde jen o informaci o stavu věci podávané správním orgánem a není proto rozhodnutím ve smyslu § 67 s. ř., proti kterému lze podat námitky podle § 88 zákona č. 582/1991 Sb.

[4] V replice žalobkyně soudu sdělila, že 3. 10. 2011 žalovaná vydala oznámení o úpravě náhrady důchodu od 27. 9. 2011 na výši 6.380 Kč s tím, že doba péče o děti žalobkyně byla započítána do české doby pojištění. Žalobkyně dodala, že oznámením o přiznání náhrady důchodu jí bylo přiznáno subjektivní právo na peněžitě plnění představující dávku ve stáří a je rozhodnutím v materiálním slova smyslu. Vyloučením možnosti podat opravný prostředek proti takovému rozhodnutí by došlo k porušení práva na spravedlivý proces i podle Umluvy o ochraně lidských práv a svobod.

[5] Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“) v mezích žalobních bodů a při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), tedy ke dni 13. 6. 2011.

[6] Ze správního spisu krajský soud ve vztahu k souzené věci zjistil, že dne 1. 2. 2010 podala žalobkyně žádost o starobní důchod. V žádosti je mj. uvedeno, že od roku 1969 do 18. 6. 1975 studovala žalobkyně na Vysoké škole ekonomické v Alma Atě, což bylo ověřeno z diplomu.

[7] Rozhodnutím žalované ze dne 2. 6. 2010 byla žádost žalobkyně o starobní důchod zamítnuta pro nesplnění podmínek § 28 zákona č. 155/1995 Sb. Dohoda byla pro vztahy ČR s Kazachstánem považována za platnou do 22. 9. 2009 a nová smlouva mezi těmito státy uzavřena nebyla. Protože nárok na důchod spočívající v dosažení důchodového věku nastal u žalobkyně až po skončení platnosti Dohody, nelze ji na její případ aplikovat a přihlídnout k době zaměstnání v Kazachstánu. Žalobkyně získala pouze 20 let a 144 dnů pojištění a nikoli 26 let pojištění.

[8] Rozhodnutím žalované ze dne 12. 10. 2010 byly námitky žalobkyně proti rozhodnutí o nepřiznání starobního důchodu zamítnuty. Krom opakované argumentace žalovaná uvedla, že o nároku na starobní důchod se rozhoduje podle právních předpisů účinných v době vzniku nároku na důchod a v obdobných případech rozhoduje stejně.

[9] Rozhodnutím ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011, č. j. 2011/9539-71, bylo podle § 4 odst. 3 a § 106 zákona č. 582/1991 Sb. žádosti žalobkyně o odstranění tvrdosti při aplikaci § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. částečně vyhověno, protože ministr při provádění sociálního zabezpečení tvrdost shledal. Podle odůvodnění měla tvrdost spočívat v tom, že pro důchodové účely nebyla zhodnocena doba zaměstnání v Kazachstánu. Nárok na starobní důchod již nemohl být posuzován podle Dohody mezi ČSR a SSSR č. 116/1990 Sb., protože pro Kazachstán její platnost skončila 23. 9. 2009 (č. 77/2009 Sb. m. s.). Důchodový věk podle českých předpisů žalobkyně dovršila 30. 4. 2010. Trvání na zákonem dané podmínce pro vznik nároku na starobní důchod shledal ministr jako tvrdost a uvedl, že v případě žalobkyně bude postupováno obdobně jako u osob ve stejné situaci, tj. těch, které přicestovaly do ČR na základě usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 1. 2006 a kterým na základě toho usnesení náleží náhrada důchodu.

Od 12. 1. 2011 bude žalobkyni za doby pojištění v ČR přiznána opakující se peněžní částka starobního důchodu ve výši náhrady důchodu.

[10] Podle záznamu pro dávkovou komisi ze dne 22. 11. 2010 by výše důchodu žalobkyně při uznání doby odpracované v Kazachstánu činila 9.484 Kč (7.678 Kč procentní výměra a 2.170 Kč základní výměra).

[11] Dne 13. 4. 2011 vydala žalovaná „oznámení o přiznání náhrady důchodu“, kterým ve smyslu usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 na základě pověření ministra práce a sociálních věcí podle § 4 odst. 3 a § 106 zákona č. 582/1991 Sb., přiznala žalobkyni náhradu důchodu 4.292 Kč měsíčně. V odůvodnění oznámení žalovaná uvedla, že žalobkyně podala 22. 7. 2010 žádost o prominutí tvrdosti, že usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 se vztahuje na osoby s prokázaným českým původem, které přesídlily do ČR z Kazachstánu na základě pozvání ČR a že náhrady důchodů nejsou dávkami důchodového pojištění ve smyslu zákona o důchodovém pojištění a náklady na jejich výplatu jsou hrazeny z finančních prostředků státního rozpočtu určených na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců. Náhradu starobního důchodu lze poskytovat ode dne splnění výše uvedených podmínek, nejdříve však ode dne přesídlení. Žalobkyně dosáhla důchodového věku dne 30. 4. 2010. Náhrada starobního důchodu se skládá ze základní a procentní složky. Základní složka odpovídá výši plné náhrady základní výměry českého důchodu platné ke dni, kdy se náhrada poskytuje, tj. 2.230 Kč měsíčně. Výše procentní složky se stanoví obdobně jako výše procentní výměry odpovídajícího českého důchodu. Žalobkyně pracovala v ČR 5160 dní. Odpovídající výše procentní složky činí 2.699 Kč měsíčně. Žalobkyně získala dobu pojištění v celkové délce 15 125 dnů, tj. 41 roků a 160 dní, a to i s přihlédnutím k dobám pojištění získaným v Kazachstánu, případně ve třetím státě, se kterým je ČR vázána platnou mezinárodní smlouvou o sociálním zabezpečení. Náhrada se poskytuje pouze po dobu trvalého pobytu oprávněné osoby na území ČR. Na základě pověření ministra práce a sociálních věcí podle § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., jímž byla žalovaná zmocněna k odstraňování některých tvrdostí, které se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, byla žalobkyni zhodnocena pro vznik nároku doba pojištění získaná na území Kazachstánu. Tímto rozhodnutím bylo provedeno rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011, č.j. 2011/9539-71, podle § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., kterým byla s účinností od 12. 11. 2011 promítnuta podmínka stanovená ustanovením § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb.

[12] Dne 16. 5. 2011 podala žalobkyně námitky, obdobné žalobním námitkám a žádala plné uznání dob pojištění v Kazachstánu i při výpočtu důchodu.

[13] Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 13. 6. 2011 byly námitky žalobkyně zamítnuty jako nepřípustné proto, že námitky lze podat pouze proti rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění (§ 88 odst. 1 a 8 zákona č. 582/1991 Sb.). V případě žalobkyně bylo vydáno pouze oznámení o přiznání náhrady důchodu a v poučení byla žalobkyně vyrozuměna, že proti tomuto oznámení nelze podat žádný řádný ani mimořádný opravný prostředek ve správním řízení ani žalobu ve správním soudnictví. Žalovaná dodala, že podle § 92 odst. 1 správního řádu

neshledala předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.

[14] Dopisem ze dne 27. 7. 2011 žalovaná žalobkyni sdělila, že důchodové nároky občanů, kteří získali doby pojištění v ČR a v bývalém SSSR a Kazachstánu, byly upraveny Dohodou, platnou do 22. 9. 2009 a nová smlouva s Kazachstánem uzavřena nebyla. Protože žalobkyně podmínku důchodového věku splnila až po ukončení platnosti Dohody, nebylo možné ji na ni aplikovat. Na základě rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí může být započtena doba pojištění v Kazachstánu pouze pro splnění potřebné doby pojištění, nikoli pro výši důchodu. Výše důchodu byla stanovena správně, rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí je konečné a nelze proti němu podat žádný opravný prostředek. Důchodová dávka je dávkou placenou z důchodového pojištění občanů, pro případnou sociální dávku je třeba obrátit se na Úřad práce.

[15] Dne 19. 8. 2011 požádal Veřejný ochránce práv o bližší vysvětlení postupu žalované při započítávání doby péče o děti žalobkyně. Péče o děti byla hodnocena od 31. 12. 1974 do 5. 9. 1976, přitom děti žalobkyně se narodily dvě – 21. 5. 1973 a 8. 6. 1979. Žalovaná odpověděla dne 30. 9. 2011, že byla provedena oprava výpočtu náhrady starobního důchodu, která nedopatřením nebyla zahrnuta v původním výpočtu s omluvou žalobkyni.

[16] Oznámením ze dne 27. 9. 2011 byla žalobkyni zvýšena náhrada starobního důchodu na 6.380 Kč měsíčně. V oznámení nejsou uvedeny žádné konkrétní důvody zvýšení, je zde jen uveden odkaz na § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb.

[17] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

[18] V souzené věci je krajský soud vázán závazným právním názorem, vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, čj. 3 Ads 39/2013 – 43, podle kterého: *Nejvyšší správní soud v první řadě podotýká, že v předmětné věci mezi stranami existuje spor o to, zda má být při výpočtu náhrady důchodu žalobkyně zohledněna doba pojištění získaná žalobkyní v Kazachstánu od 2. 1. 1986 do 31. 10. 1997 i pro výpočet procentní výměry, anebo zda je třeba ji zohlednit pouze při posouzení splnění podmínek nároku. Toto meritum věci však krajský soud neposuzoval. Rozhodovacím důvodem napadeného rozsudku je právní názor krajského soudu, že oznámení stěžovatelky o přiznání náhrady důchodu je rozhodnutím jak ve smyslu § 65 s. ř. s., tak i ve smyslu § 67 správního řádu a s ohledem na speciální právní úpravu obsaženou v § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. tedy má být kvalifikováno jako rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění [srv. § 3 odst. 3 písm. b) a d) až f) zákona č. 582/1991 Sb.] a zda je či není přezkoumatelné v řízení o námitkách vedeném před stěžovatelkou. Proto může být předmětem přezkumu v tomto řízení o kasační stížnosti pouze tato právní otázka. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné hned v úvodu podotknout, že povaha předmětného oznámení o náhradě důchodu a napadeného rozhodnutí o námitkách determinuje samotné možnosti přezkumu těchto aktů ve správním soudnictví. Aby*

bylo možno správně usoudit o povaze těchto aktů, je třeba podrobnějšího zkoumání právního podkladu, na základě něhož bylo oznámení o náhradě důchodu ze dne 13. 4. 2011 vydáno. Následně je pak třeba uvážit, jak lze kvalifikovat napadené rozhodnutí stěžovatelky o námitkách proti předmětnému oznámení.

[19] Podle ustanovení § 4 zákona č. 582/1991 Sb. platí, že ministr práce a sociálních věcí může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, a může pověřit správy sociálního zabezpečení, aby odstraňovaly tvrdosti v jednotlivých případech.

[20] Podle § 106 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. platí, že tvrdost předpisů o sociálním zabezpečení lze odstranit na základě písemné a odůvodněné žádosti občana, v jehož prospěch má být tvrdost odstraněna. V nové žádosti o odstranění tvrdosti nemohou být uplatněny stejné důvody, které již obsahovala žádost původní; při opakování těchto důvodů bude nová žádost odložena a žadatel bude o tomto vyrozuměn. Na řízení o žádosti o odstranění tvrdosti se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Řízení o žádosti o odstranění tvrdosti nelze zahájit, popřípadě v něm pokračovat, po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní. **Rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení jsou vyloučena ze soudního přezkumu.**

[21] Podle ustanovení § 4 zákona č. 155/1995 Sb. platí, že ze systému českého důchodového pojištění se poskytují tyto důchody: a) starobní, b) invalidní, c) vdovský a vdovecký, d) sirotčí.

[22] Podle ustanovení § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. platí, že proti rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení uvedených v § 3 odst. 3 písm. b) a d) až f) **ve věcech důchodového pojištění** lze jako řádný opravný prostředek podat písemné námitky do 30 dnů ode dne jeho oznámení účastníku řízení. Podle ustanovení § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. platí, že Není-li v odstavcích 1 až 6 a 9 stanoveno jinak, vztahuje se na řízení o námitkách, na rozhodnutí o námitkách a na přezkumné řízení a obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, správní řád s tím, že § 90 odst. 1 písm. b), § 90 odst. 3 a § 90 odst. 6 věta druhá správního řádu se nepoužijí, a po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní, lhůty uvedené v § 97 odst. 2 a § 100 odst. 2 správního řádu neplynou, a přezkumné řízení ani obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, nelze zahájit, popřípadě v nich pokračovat. Z citovaných ustanovení jasně vyplývá, že řízení o námitkách je zvláštním správním řízením, pro něž subsidiárně platí správní řád, a jehož předmětem je přezkum rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ve smyslu zákona č. 582/1991 Sb. ve spojení s definičními ustanoveními správního řádu vztahujícími se k pojmu rozhodnutí (§ 9 a § 67 správního řádu). Podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu platí, že opožděné nebo **nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne**. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání

nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

[23] Oznámením o náhradě důchodu stěžovatelka však nerozhodovala o žádné z dávek důchodového pojištění vymezených v § 4 zákona č. 155/1995 Sb., neboť žalobkyni nárok na dávku ze systému českého důchodového pojištění nevznikl. Tento právní status předmětného peněžitého plnění vypláceného Českou republikou jako náhrada důchodu je reflektován i faktickým (ekonomickým) mechanismem financování těchto plateb z jiné rozpočtové kapitoly (všeobecné pokladní správy), a nikoliv z účtu důchodového pojištění. Ani zde nehraje zásadní roli mechanismus výpočtu náhrady důchodu. Zásadní charakteristiku dávky důchodového pojištění tvoří její účel a podmínky vzniku nároku na tuto dávku. Oznámení o náhradě důchodu vydané podle citovaného usnesení vlády sice má obdobný účel, jako starobní důchod, avšak vyplývá z odlišných podmínek, na základě nichž bylo právo na toto peněžité plnění ze státního rozpočtu žalobkyni přiznáno. Zákon č. 582/1991 Sb. v ustanovení § 86 odst. 2 sám určuje některé situace, za nichž se o dávkách důchodového pojištění nevydává písemné rozhodnutí (např. při hromadném zvyšování dávek, oznámení o výplatě dávky apod.). Předmětné oznámení o náhradě důchodu však nemá obdobný charakter jako kupř. oznámení o výplatě, které je součástí rozhodnutí o přiznání dávky důchodového pojištění, anebo oznámení o zvýšení důchodu v důsledku jeho valorizace (viz k tomu zejm. rozsudek ze dne 9. 3. 2005, č. j. 3 Ads 15/2004 - 54, publ. pod č. Sb. NSS 1033/2007 dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ads 80/2006 - 49, publ. pod č. Sb. NSS 1074/2007); nehledě na to, že samo obsahuje obdobnou část nazvanou jako „oznámení o výplatě“. Jeho odlišnost spočívá v tom, že na rozdíl od těchto oznámení nenavazuje na předchozí rozhodnutí o nároku a výši důchodové dávky, nýbrž originárně určuje výši dávky, kterou je stěžovatelka povinna vyplácet oprávněné žalobkyni.

[24] Jak vyplývá ze správního spisu i shodných tvrzení účastníků, podkladem pro vydání tohoto úkonu stěžovatelky se stalo na prvním místě usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že toto usnesení vlády má tzv. vnější efekt, což znamená, že byť se formálně jedná o interní akt vlády, tak rozhodnutí, které je jeho obsahem, mělo v jistém smyslu dopad na postavení subjektů mimo orgány moci výkonné. Stěžovatelka se přitom do České republiky přesídlila ještě na základě obdobného předchozího usnesení vlády č. 72 ze dne 17. 1. 1996, které taktéž počítalo s obdobnými náhradami důchodu.

[25] K režimu těchto náhrad důchodu se právě v nyní projednávané věci vyjádřil i Ústavní soud ČR ve svém usnesení ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 2452/11, jímž rozhodl o ústavní stížnosti žalobkyně podané přímo proti předmětnému oznámení o náhradě důchodu. Ústavní soud ČR v tomto usnesení konstatoval, že „Řešení, které přijala vláda a které vedlo k poskytování „náhrad důchodu“ cestou odstranění tvrdosti zákona, do značné míry vyřešilo potřebu zajistit přesídlivším krajanům, kteří nesplní podmínky pro nárok na starobní důchod podle zákona

č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, z důvodu nedostatečné doby pojištění, zabezpečení ve stáří na základní úrovni. Neexistuje-li totiž veřejné subjektivní právo, není zde nic, co by byl soud kompetentní přezkoumávat a na čem by mohl být stěžovatel krácen. Na odstranění tvrdosti není právní nárok a je na zvážení ministra, zda s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu žádosti vyhoví či nikoli. V posuzované věci takové žádosti ministr vyhověl (ústavní stížnost tak nemíří do zamítavého výroku, nýbrž se domáhá výhodnější výše plnění), a tím spíše musí Ústavní soud setrvat na shora uvedené judikatuře s tím, že takový návrh se nachází mimo dosah jeho zásahu, neboť sám akt není svou povahou způsobilý zasáhnout sféru ústavních práv stěžovatelky. Práva zakotveného v čl. 30 odst. 1 Listiny se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Stěžovatelka ostatně ani netvrdí, že by byla v rámci předpisu o důchodovém pojištění diskriminována.“ Skutečnost, že žalobkyně pobírá určité peněžité plnění jako náhradu důchodové dávky od českého nositele pojištění, je tedy založena na uvedených dvou aktech českých orgánů veřejné moci (citovaném usnesení vlády ČR a rozhodnutí o odstranění tvrdosti), nikoliv však přímo v zákonné úpravě důchodového pojištění. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že stěžovatelka při výpočtu náhrady starobního důchodu postupovala per analogiam podle právních předpisů upravujících důchodové pojištění, jakoby se jednalo o skutečný starobní důchod.

[26] Z citovaných závěrů usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 2452/11, jimiž se Nejvyšší správní soud cítí být vázán i pro posouzení zákonnosti předmětných aktů stěžovatelky, jednoznačně vyplývá několik zásadních závěrů vztahujících se k meritu předmětné věci. Ústavní soud ČR především potvrdil závěr vyplývající z jazykově-logického a systematického výkladu ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. a dovedl, že peněžité plnění poukazované žalobkyně ze strany České republiky není starobním důchodem, na nějž by žalobkyni svědčil zákonný nárok. Tím méně pak může být takový postup orgánů České republiky hodnocen z hlediska ústavně zaručeného práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 Listiny). Nejedná-li se o důchodovou dávku, pak jde svou povahou o nenárokové plnění ze státního rozpočtu, jehož výše se podpůrně stanovuje za užití právních předpisů důchodového pojištění, avšak samo o sobě není plněním z tohoto systému. Dále Ústavní soud vyloučil, že by se žalobkyně mohla dovolávat porušení práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří ve smyslu čl. 30 Listiny.

[27] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu rovněž zvažoval, zda se nejedná o veřejné subjektivní právo vzniklé na základě správního uvážení ministra práce a sociálních věcí, který částečně prominul tvrdost předpisů sociálního zabezpečení a umožnil zápočet dob pojištění žalobkyně získaných v Kazachstánu, neboť i na základě správní úvahy mohou originárně vznikat veřejná hmotná subjektivní práva chráněná zákonným právem. O takové subjektivní právo se však jednat nemůže, neboť ministr práce a sociálních věcí je oprávněn prominout tvrdost předpisů sociálního zabezpečení. O tu se však ve své podstatě v předmětné věci nejednalo, neboť žalobkyně na základě předmětného rozhodnutí o odstranění tvrdosti nezískala nárok na starobní důchod, nýbrž na „náhradu“ starobního důchodu. Zákon ovšem

nedává ministru práce a sociálních věcí právo rozhodovat mimo rámec právních předpisů o sociálním zabezpečení a zakládat tak nárok na výplatu „jiné“ důchodové dávky. Jestliže byl ministr práce a sociálních věcí k takovému postupu pověřen usnesením vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006, pak se jednalo o akt *praeter legem*, nikoliv *secundum legem*, a ve své podstatě šlo pouze o realizaci politického rozhodnutí vlády ČR za pomoci subordinačních mechanismů státní správy. Z právního hlediska tak rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí nepředstavuje titul (*causu*) pro získání veřejného subjektivního práva žalobkyně na „kvazi“ důchodovou dávku.

[28] Pokud proti předmětnému oznámení o náhradě starobního důchodu žalobkyně podala námitky, nemohly být považovány stěžovatelkou za přípustné, neboť - jak bylo výše podrobně zdůvodněno - předmětné oznámení nepředstavuje rozhodnutí o důchodové dávce. V takovém případě stěžovatelka postupovala naprosto správně, pokud o námitkách rozhodla ve smyslu § 88 odst. 8 a subsidiárně podle § 92 správního řádu tak, že je zamítla z důvodu nepřipustnosti. Napadené rozhodnutí tedy zasahovalo do právní sféry žalobkyně tím, že autoritativně deklarovalo, že předmětné oznámení o náhradě důchodu není individuálním správním aktem přezkoumatelným v námitkovém řízení. Zároveň zasáhlo i do procesních práv žalobkyně, neboť jí upřelo věcný přezkum napadeného oznámení o přiznání náhrady důchodu ve správním řízení, jehož se domáhala. V tomto ohledu je třeba napadené rozhodnutí vnímat jako rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a žalobu podanou proti němu jako přípustný prostředek ochrany práv (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 – 46, publ. pod č. 1427/2008 Sb. NSS, dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 8 Afs 2/2009 - 102, přístupné na www.nssoud.cz).

[29] Z těchto právních východisek je zapotřebí přezkoumat právní názory krajského soudu vyjádřené v odůvodnění napadeného rozsudku, a to z pohledu stěžovatelkou uplatněného kasačního důvodu v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelce je třeba přisvědčit v tom, že krajský soud nevyložil předmětnou právní úpravu správně, pokud dospěl k závěru, že předmětné oznámení mělo povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. a § 67 správního řádu. Tento právní názor je z výše uvedených důvodů nesprávný a zakládá nezákonnost napadeného rozsudku. Z toho nutně vyplývá, že i závazný právní názor krajského soudu, jímž uložil stěžovatelce přezkoumat předmětné oznámení o náhradě důchodu v (dalším) námitkovém řízení po zrušení napadeného rozhodnutí, je nesprávný ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[30] Nejvyšší správní soud k tomu dále podotýká, že za tohoto stavu věci, kdy se pak nejednalo, jak je výše zdůvodněno, o rozhodnutí ve věci dávek důchodového pojištění, je pak do jisté míry souvisejícím procesním důsledkem jiné právní kvalifikace předmětného oznámení o náhradě důchodu, že k projednání a rozhodnutí věci také zřejmě nebyl příslušný krajský soud složený ze specializované samosoudkyně podle ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s., nýbrž krajský soud ve složení tříčlenného senátu podle rozvrhu práce tohoto krajského soudu, a to i přesto, že se

napadené rozhodnutí bylo vydáno orgánem důchodového pojištění (stěžovatelkou). Podle ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. totiž rozhoduje krajský soud v obsazení specializovaným samosoudcem „ve věcech důchodového pojištění“ a v dalších tam vyjmenovaných případech. Jestliže však náhrada důchodu, kterou žalobkyně pobírá ze státního rozpočtu, nemá povahu důchodové dávky, nejde o věc důchodového pojištění. Krajský soud tedy bude povinen při vázanosti právním názorem obsaženým v tomto rozsudku opětovně vyhodnotit podmínky složení soudu pro projednání předmětné žaloby proti napadenému rozhodnutí stěžovatelky.

[31] S uvedeným názorem se zdejší soud ztotožnil a žalobu zamítl jako nedůvodnou.

[32] Právo na náhradu nákladů řízení žalobkyni nevzniklo, neboť v tomto řízení nebyla úspěšná a žalovaná v tomto řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s., § 118d odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Olomouci dne 3. 12. 2014

Za správnost vyhotovení:
Markéta Chrudinová

JUDr. Martina Radkova v. r.
předsedkyně senátu