



ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl samosoudkyní JUDr. Martinou Radkovou 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. XXX, ve věci (náhrady) starobního důchodu,**

t a k t o :

I. Rozhodnutí žalované ze dne 13. 6. 2011, č. j. XXX, **se ruší** a věc **se** žalované **vrací** k dalšímu řízení.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni k rukám její právní zástupkyně náhradu nákladů řízení ve výši 3.700 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.

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. XXX, kterým byly zamítnuty námitky proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 4. 2011, č.j. 515 830 372/423. 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 výdělků 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 popsáním 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 nepřipustné 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 je důvodná.

[18] Soud předně považuje za nutné předeslat, že předmětem jeho posouzení v souzené věci je právní otázka, zda žalobou napadené rozhodnutí je zákonné ve spojení s otázkou, zda oznámení o přiznání náhrady důchodu žalobkyni v návaznosti na rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti podle § 106 zákona č. 582/1992 Sb. je rozhodnutím a je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Krajský soud se totiž nezabýval meritem věci, neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné z důvodu nesprávného právního názoru žalované o nepřípustnosti námitky proto, že námitkou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.

[19] Než soud přistoupil k uvedenému posouzení, zkoumal podmínky řízení, tj. v první řadě to, zda napadené rozhodnutí ze dne 13. 6. 2011 existuje, stejně jako to, zda existuje jemu předcházející rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011. Jak soud ze soudního a správního spisu zjistil, náhrada důchodu podle oznámení ze dne 13. 4. 2011 byla zvýšena 27. 9. 2011 podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. To však nic nezměnilo na existenci napadeného rozhodnutí ani jemu předcházejícího.

[20] Podle § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci sociálního zabezpečení, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí, *proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění lze jako řádný opravný prostředek podat písemné námitky do 30 dnů ode dne jeho oznámení účastníku řízení.*

[21] Podle § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. *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.

[22] Podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *opožděné nebo nepřipustné 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 nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.*

[23] Podle § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.

[24] Spornou otázkou bylo, zda oznámení ze dne 13. 4. 2011 „o přiznání náhrady důchodu“ je nebo není rozhodnutím podle § 67 správního řádu, přičemž podle krajského soudu nelze odhlédnout od charakteru a (soudní) přezkoumatelnosti rozhodnutí o odstranění tvrdosti a dále od způsobu a charakteru vzniku veřejného subjektivního práva žalobkyně, pokud vůbec vzniklo. Od toho se pak odvíjí úvahy a závěr o možné přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

[25] Na posouzení aktu žalované ze dne 13. 4. 2011 nemá vliv to, jak je tento akt nazván, vychází se z materiálního pojetí a skutečného obsahu tohoto aktu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího právního soudu ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, podle kterého *ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce*).

[26] Podle teorie správní řízení má aplikační charakter a jeho účelem je vydání rozhodnutí (srov. S. Skulová a kol. Správní právo procesní. 2. upravené vydání, Aleš Čeněk 2012, str. 31). Správní rozhodnutí je jedním z nejfrekventovanějších prostředků výkonu veřejné správy, přesto jeho rozpoznání není v teorii a praxi vždy bezrozporné; důležité je rozpoznání, zda je o rozhodnutí zejména proto, aby bylo správním orgánem i dotčeným osobám jasné, pod jaká právní pravidla daný akt spadá (tamtéž, str. 174 a násl.).

[27] V souzené věci lze konstatovat, že rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 je akt individuální (právo se aplikuje na konkrétní případ, individualizuje abstraktní normy – Listinu základních práv a svobod, zákon č. 155/1995 Sb. a usnesení vlády č. 1248), akt veřejněmocenský (jednostranný, vrchnostenský, adresát aktu není v rovném postavení s vydavatelem rozhodnutí, pro adresáta je akt závazný, nabývá právní moci a vykonatelnosti, jde o jednostranně zavazující pravidlo, akt vydaný

vykonavatelem veřejné správy). Na činnost žalované se vztahuje správní řád, což plyne i z § 1 odst. 1 správního řádu, ostatně napadené rozhodnutí je vydáváno i podle § 92 odst. 1 správního řádu. Tento akt byl vydán na základě zákona – rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 bylo vydáno na základě § 106 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. a jde o akt vydaný ve správním řízení, a to ve správním řízení zvláštním, subsidiárně upraveným ve správním řádu, primárně v zákoně č. 582/1991 Sb., resp. 155/1995 Sb. Rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 je rozhodnutím konstitutivním, které založilo nárok žalobkyně na pravidelný opakující se peněžní příjem (důchod či náhradu důchodu), na podkladě rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 podle usnesení vlády ze dne č. 1248 a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, jak je zjevné ze způsobu výpočtu a naložením se žádostí o důchod.

[28] Podstatné je, zda tento akt naplnil definiční znaky podle § 67 odst. 1 správního řádu. Hlavním definičním znakem je zásah do práv žalobkyně (ve smyslu založení, změny nebo zrušení či deklarace jejich existence), jmenovitě určitého veřejného subjektivního práva.

[29] Za prvé, „oznámením“ žalované ze dne 13. 4. 2011 byla žalobkyni přiznána náhrada starobního důchodu a bylo jím realizováno rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 o odstranění tvrdosti (prominutí podmínky chybějící doby zaměstnání na území České republiky). Tento akt 13. 4. 2011 tedy přiznal nárok žalobkyně na pravidelnou měsíční opakující se dávku z prostředků státního rozpočtu. Subjektivní veřejné právo bylo žalobkyni přiznáno rozhodnutím o odstranění tvrdosti v návaznosti na usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 [viz shodný právní názor v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 9. 2010, čj. 20 Cad 102/2009-19: *Jestliže byl starobní důchod přiznán za použití ustanovení o odstranění tvrdosti zákona (§ 4 odst. 3 zákona č. 582/2001 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení), je datum od kterého byl důchod přiznán, datem vzniku nároku na důchod pro další eventuální úpravy důchodu z titulu dalšího zaměstnání po vzniku nároku na důchod*. Rozsudky krajských soudů jsou dostupné na www.nssoud.cz v části Rozhodovací činnost – Judikatura správních soudů anebo na žádost podle zákona č. 106/1999 Sb.]

[30] Nutno dodat, že citované usnesení vlády zde mělo charakter obecné právní normy a má právní závaznost vůči třetím osobám (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97), proto ministr práce a sociálních věcí vázán tímto usnesením prominul žalobkyni potřebnou dobu pojištění, nutnou k přiznání „opakující se peněžní dávky starobního důchodu ve výši náhrady důchodu“.

[31] Za druhé, správní rozhodnutí se vydávají ve správním řízení orgány veřejné moci, resp. orgány moci výkonné či správními orgány, které jsou vůči žalobkyni ve vrchnostenském postavení. Není pochyb o tom, že orgány, které se shora uvedenými rozhodnutími podílely na vytvoření subjektivního veřejného práva žalobkyně, těmito orgány jsou. Žalovaná je správním orgánem, ministr práce a sociálních věcí je členem vlády podle § 67 odst. 2 Ústavy ČR a vláda je podle čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR vrcholným orgánem výkonné moci.

[32] Za třetí, žalobou napadené rozhodnutí, jemu předcházející rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 i rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 byla vydána ve správním řízení a v oblasti veřejné správy. Správní řízení je řízení, ve kterém orgány výkonné moci, veřejné správy, rozhodují o veřejných subjektivních právech a povinnostech fyzických a právnických osob (srov. obdobně tři podmínky přezkumné pravomoci správních soudů u aktů správních orgánů podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS).

[33] Druhou relevantní otázkou v souzené věci je, zda lze napadené a jemu předcházející rozhodnutí vyloučit ze soudního přezkumu, protože jde o rozhodnutí navazující na rozhodnutí o odstranění tvrdosti. Soud dospěl k závěru, že nikoliv. Na souzenou věc nedopadá a není příléhavý názor z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2008, č.j. 6 Ads 35/200837, neboť jde o jinou situaci. V odkazované věci se domáhal žalobce přezkumu rozhodnutí o odstranění tvrdosti, avšak Nejvyšší správní soud uzavřel, že zákonná výluka rozhodnutí o odstranění tvrdosti z přezkumu ve správním soudnictví není protiústavní, neboť u žalobce nedošlo k zásahu do jeho subjektivního veřejného práva ani odstranění tvrdosti samo o sobě není základním právem. V souzené věci však žalobkyni vzniklo subjektivní veřejné právo na základě usnesení vlády č. 1248, toto usnesení pak rozhodnutí o odstranění tvrdosti jen realizovalo. Postupy schválené usnesením vlády č. 1248 jsou postupy veřejné správy.

[34] Další relevantní otázkou v souzené věci je to, zda spolu se shora uvedeným je žalobou napadené rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. Již z podané argumentace se podává, že odpověď je kladná. K tomu soud dodává, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *krajský soud je povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Přitom paušální přístup, který by celou kategorii rozhodnutí (např. rozhodnutí o zastavení řízení) vylučoval ze soudní ochrany, není na místě a je v příkrém rozporu s principy právního státu. K vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu, a tím zúžení pravomoci soudů jednat a rozhodovat ve správním soudnictví, je zapotřebí přistupovat restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je* (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, dostupný na www.nssoud.cz). Nadto podle tohoto rozsudku *rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jsou nejen úkony, které založily, změnily, zrušily či závazně určily práva a povinnosti žalobce, ale též úkony, které by založení, změnu, zrušení či závazné určení práv a povinností žalobce mohly přivodit, pokud by je správní orgán vydal v souladu s tím, čeho se stěžovatelka ve správním řízení domáhala.*

[35] Napadeným rozhodnutím věc pro žalobkyni končí a proto jde o významný zásah do její právní sféry (srov. dále i rozsudky Nejvyššího správního soudu např. ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76, č. ve Sb. NSS 1814/2009, podle kterého *územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona z roku 2006 je*

rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a proto je odvolání proti němu přípustné. Sdělení odvolacího orgánu, kterým byly námitky vznesené proti územnímu souhlasu shledány neopodstatněnými, je třeba považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání, které je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a není tedy vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s.; anebo rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. Sb. NSS 2434/2011, podle kterého „rozšířený senát vyložil hlouběji čl. 36 odst. 2 Listiny tak, že shledal jeho dvojí význam: výčtový a výkladový. „Výčtový význam znamená, že pro vyloučení věci ze soudního přezkumu je zapotřebí výslovného ustanovení zákona. Význam výše uvedené obecné klauzule ve prospěch soudního přezkumu jde však nad rámec prostého výčtu; stanoví také výkladové vodítko pro stanovení šíře jednotlivých výjimek ze soudního přezkumu. Výjimky mají být vykládány zužujícím způsobem.“ Rozšířený senát dále v této otázce odkázal na rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, č. 809/2006 Sb. NSS: „Je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční výluka ve smyslu § 70 s. ř. s. [...], je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu.“ (srovnej s usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, rozsudkem ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007–197 či nálezem Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.)“.

[36] Napadené rozhodnutí je rozhodnutím, je tak označeno a bylo vydáno podle § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. Rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 zasáhlo do subjektivních práv žalobkyně a do jejího práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Žalobkyně se přiznání zabezpečení domáhala a bylo jí přiznáno. Otázkou je, zda toto přiznání bylo učiněno v souladu se zákonem jak po stránce hmotněprávní, tak procesněprávní. Odmítnutím přezkumu by došlo k porušení principů právního státu - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č.j. 3 Ads 128/2009-71, č. 2050/2010 Sb. NSS, *podle kterého usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004 (respektive rozhodnutí o odvolání proti němu) je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a žaloba proti němu je přípustná; soud odkazuje pro stručnost na další tam uvedenou argumentaci.*

[37] Rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 není podkladovým úkonem, představuje meritorní rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob mající hmotněprávní účinky, a tedy se jedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., která nejsou z přezkoumání ve správním soudnictví vyloučena. Pokud by nevyčerpala žalobkyně opravné prostředky ve správním řízení, byla by její žaloba ve správním soudnictví podle § 5 s. ř. s. nepřípustná. Odmítnutí přezkumu zákonnosti napadených rozhodnutí ve správním soudnictví by ve svém důsledku znamenalo *denegatio iustitiae*, tedy odepření práva na přístup k soudu a porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Rozhodnutí týkající se základních práv a svobod *občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.*

[38] Nadto soud vzal v úvahu i to, že žalobkyni byla přiznána náhrada důchodu proto by už nemohla žádat o důchod samotný (nebylo by možné dvakrát ze stejného právního důvodu, kterým je právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve

stáří, dostávat prostředky ze státního rozpočtu). Ostatně o tom svědčí i skutečnost, že postup žalované při přiznání a výpočtu vycházel mimo rozhodnutí o odstranění tvrdosti podle § 106 zákona č. 582/1991 Sb. i z ustanovení zákona č. 155/1995 Sb. a byl přijat totožný režim, jako kdyby se jednalo o důchod samotný, a to včetně použití institutu prominutí podmínky potřebné doby pojištění podle § 106 zákona č. 582/1991 Sb.

[39] O zásah do právní sféry žalobkyně se jednoznačně proto jednalo, rozhodnutí nazvané žalovanou oznámení o přiznání náhrady důchodu autoritativně zakládá práva a povinnosti žalobkyně, které citelně zasahují do její právní sféry; opačným výkladem, tedy že oznámení o přiznání důchodu je nevymahatelné a žalovaná může kdykoli na jeho základě libovolně přestat plnit to, co žalobkyni přiznala (anebo k čemu se zavázala), by žalobkyni uvrhlo jednak do stavu nouze a jednak do nedůstojného stavu právní nejistoty a vyvstala by otázka, jaký akt vůbec žalovaná vydala.

[40] „Oznámení o přiznání náhrady důchodu“ nelze nazvat opatřením obecné povahy, normativním aktem, ani veřejnoprávní smlouvou, neboť jejich definiční znaky nevykazuje. V případě úvahy o veřejnoprávní smlouvě je nutno konstatovat, že tu není žádný souhlas žalobkyně, předsmělní a smluvní jednání, podpis smlouvy či jiná forma její akceptace, vůbec se nejedná o dvoustranný úkon. Pokud nejde u přiznání náhrady důchodu o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, jak tvrdí žalovaná, čím tedy takový akt nebo úkon je? Na to odpověď žalovaná ve svých písemnostech, rozhodnutích ani vyjádřeních nedává. Naopak, postupy zjevné ze správního spisu a obsažených písemností dosvědčují, že byly totožné s postupy v běžném správním řízení o žádosti o důchod. Žalovaná vedla poměrně standardní řízení o žádosti, méně obvyklou jeho součástí bylo rozhodnutí o odstranění tvrdosti. Jiným správním úkonem podle části čtvrté správního řádu oznámení napadené námitkami není, neboť zasahuje do práv žalobkyně a přiznal jí pravidelnou měsíční splátku peněžního příjmu z prostředků státního rozpočtu - (náhrady) důchodu.

[41] K vyjádření žalované při jednání, že k přiznání náhrady důchodu jí formu oznámení namísto rozhodnutí přikázala instrukce ministra, soud konstatuje, že ani tento interní normativní akt nic nemění na výše uvedeném.

[42] K meritorním otázkám a charakteru a rozsahu soudního přezkumu žalobou napadených rozhodnutí soud podotýká, že těmito se z důvodu vzniklé procesní situace nemohl zabývat.

[43] Krajský soud závěrem konstatuje, že zrušil rozhodnutí žalované pro nezákonnost z důvodu nesprávného právního posouzení přípustnosti námitky proti rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 o přiznání (náhrady) důchodu. Jak soud vyložil výše, považuje akt ze dne 13. 4. 2011 nikoli za oznámení, ale za rozhodnutí v materiálním smyslu zejména z důvodu zásahu do subjektivních práv žalobkyně. Současně krajský soud vrátil věc žalované k dalšímu řízení. Žalovaná znovu ve věci znovu rozhodne, přičemž bude vycházet z právního názoru krajského soudu, že rozhodnutí je dne 13. 4. 2011 je rozhodnutím podle § 67 správního řádu.

[44] Soud nepřiznal náhradu nákladů řízení neúspěšné žalované a přiznal ji úspěšné žalobkyni v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. a § 118d odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

[45] Žalobkyni přiznal soud náhradu nákladů řízení, které spočívají v odměně za zastupování advokátem za čtyři úkony právní služby podle § 9 odst. 2 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (3 úkony podle znění účinného do 31. 12. 2012 po 500 Kč a jeden úkon podle znění účinného od 1. 1. 2013 v částce 1.000 Kč), to je celkem 2.500 Kč, 4× režijní paušál á 300 Kč (celkem 1.200 Kč), tj. vše dohromady 3.700 Kč. Žalobkyní požadovanou odměnu 2.000 Kč za každý úkon soud neuznal z důvodu nesprávné aplikace účinného znění na výpočet odměny u prvních tří úkonů a soud neuznal ani zvýšení odměny na dvojnásobek z důvodu právní složitosti věci s cizím prvkem. V souzené věci nešlo o aplikaci cizích nebo evropských právních předpisů ani mezinárodních smluv.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 30. 4. 2013

JUDr. Martina Radkova
samosoudkyně