



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **Ing. M. M.**, zastoupený JUDr. Aloisem Deutschem, advokátem se sídlem Smetanova 17, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem nám. Svobody 471/27, Praha 6, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 11. 2004, č. j. 421/3-88/2001-7542-DP, kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 2. 2008, č. j. 22 Cad 154/2004 - 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 11. 2004, č. j. 421/3-88/2001-7542-DP, zamítl odvolání žalobce a potvrdil jím napadené rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 6. 9. 2004, č. j. 271205/112/2004/56. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně na základě ustanovení § 68 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) s odkazem na ustanovení § 132 a § 95 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“), ve znění platném k 1. 10. 1988, upravil starobní důchod žalobce a od 31. 10. 1998 mu podle ustanovení § 63 odst. 3 zákona o sociálním zabezpečení přiznal zvýšení starobního důchodu za odbojovou činnost ve výši 200 Kč měsíčně, avšak jeho výši podle § 133 odst. 4 a 5 za použití ustanovení § 64 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení omezil na částku 3800 Kč měsíčně, na níž starobní důchod upravil již s účinností od 1. 4. 1991 rozhodnutím ze dne 9. 6. 1999, č. j. 271205/112/702.

Žalovaný v odůvodnění shora uvedeného rozhodnutí o odvolání odkázal na ustanovení § 68 zákona o důchodovém pojištění, které ukládá povinnost postupovat při přiznání, odnětí nebo změně výše důchodů podle právních předpisů platných před 1. 1. 1996. Dále zdůraznil, že žalobci nárok na starobní důchod ze sociálního zabezpečení vojáků a na jeho zvýšení za odbojovou činnost před tímto datem vznikl, takže o jeho nárocích muselo být rozhodováno podle zákona o sociálním zabezpečení. Ustanovení § 94 zákona o důchodovém pojištění pak podle závěru žalovaného na danou věc nedopadá, neboť to upravuje případy účastníků odboje, kterým vznikl nárok na důchod po 31. 12. 1995, přičemž z předchozí právní úpravy zachoval toliko určitá zvýhodnění.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 14. 2. 2008, č. j. 22 Cad 154/2004 - 50, žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalovaného zamítl. V jeho odůvodnění učinil stejné zjištění ve vztahu k vzniku nároku žalobce na důchodovou dávku před 1. 1. 1996 jako odvolací orgán. Dále uvedl, že žalobci byl od 1. 4. 1991 přiznán starobní důchod, který však byl omezen nejvyšší výměrou důchodu podle § 133 odst. 4 písm. a) zákona o sociálním zabezpečení. Zvýšení starobního důchodu za odbojovou činnost o částku 200 Kč žalobci nenáleží ani podle § 94 zákona o důchodovém pojištění, neboť toto zákonné ustanovení se vztahuje na ty pojištěnce, kteří jsou považováni za účastníky odboje podle předpisů platných ke dni 31. 12. 1995 a jimž nárok na důchod vznikl po 31. 12. 1995. Z ustanovení § 68 zákona o důchodovém pojištění vyplývá, že nárok na dávku je posuzován podle právních předpisů platných v době jeho vzniku, popřípadě v době jeho přiznání, přičemž zvýhodněný zápočet doby odbojové činnosti v období rozhodování o nároku žalobce zákon o sociálním zabezpečení ani jiný právní předpis neumožňoval. Ustanovení § 70 zákona o důchodovém pojištění pouze převádí dávky z režimu dosavadního zákona do režimu zákona nového, avšak pravidla pro posuzování nároku na ni nemění. V dané věci je tedy zapotřebí respektovat horní hranici starobního důchodu stanovenou dosavadními právními předpisy, i když žalobce žádost o zvýšení důchodové dávky uplatnil až za účinnosti zákona o důchodovém pojištění, který již její nejvyšší výměru neupravuje. Takový postup podle závěru krajského soudu nepředstavuje neoprávněnou diskriminaci žalobce a porušení principu rovnosti v právech.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a v nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, které jsou uvedeny v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

K tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku stěžovatel konkrétně namítl, že krajský soud přerušil řízení o žalobě postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky za účelem posouzení ústavnosti § 68 zákona o důchodovém pojištění, neboť dospěl k závěru o nerovnosti jím zavedených dvou kategorií účastníků odboje, a to mezi těmi, kterým vznikl nárok na dávku důchodového pojištění a její výplatu před 1. 1. 1996, a těmi, jimž nárok na dávku a její výplatu vznikl až od tohoto data. Přitom skutečnost, že skupině důchodců, jíž předpisy platné ke dni 31. 12. 1995 považovaly za účastníky odboje, se po tomto datu zachovává nárok na snížení věkové hranice pro nárok na starobní důchod, ale nemají nárok na jeho výplatu, postrádala podle názoru krajského soudu objektivní a rozumné důvody. Ústavní soud návrh odmítl, aniž mohl návrh krajského

soudu meritorně posoudit. Není tedy zřejmé, co vedlo krajský soud ke změně názoru o nerovnosti mezi dvěma shora uvedenými skupinami účastníků odboje.

K tvrzené nezákonnosti rozsudku krajského soudu stěžovatel konkrétně namítl, že doslovný výklad ustanovení § 64 zákona o sociálním zabezpečení ve spojení s ustanovením § 68 zákona o důchodovém pojištění, kterých bylo při rozhodování užito, vede k závěru, že v České republice existují dvě kategorie účastníků odboje. Do první z nich náleží osoby, jimž vznikl nárok na důchod před 1. 1. 1996 a jejich důchod nemůže být vyšší než 3800 Kč měsíčně. Do druhé kategorie pak patří účastníci odboje, jimž vznikl nárok na důchod po 31. 12. 1995, přičemž tato skupina je privilegována tím, že výměra jejich důchodu není omezena limitem 3800 Kč. Nesprávně bylo posouzeno i ustanovení § 94 zákona o důchodovém pojištění, neboť v něm není o maximální výši důchodu žádná zmínka. Navíc není jasné, na jaké účastníky odboje by se toto ustanovení při použití jeho výkladu krajským soudem a žalovaným vztahovalo. Lze totiž stěží předpokládat, že by nějakému účastníku odboje vznikl nárok na důchod až po 31. 12. 1995. Konečně lze poukázat na odmítavé usnesení Ústavního soudu vydané v nyní souzené věci. V něm totiž soudní orgán ochrany ústavnosti obiter dictum připomněl svou judikaturu, podle níž orgány veřejné moci musí právní předpisy aplikovat ústavně konformním způsobem.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že důchodové nároky účastníků odboje byly upraveny naposledy zákonem o sociálním zabezpečení. V něm byla jako výraz ocenění zásluh účastníků odboje stanovena výhodněji věková hranice těchto občanů pro nárok na důchod, jejich důchody se zvyšovaly za každý započatý rok odbojové činnosti a nejvyšší výměra starobního a invalidního důchodu účastníků odboje byla stanovena jako u pracujících, jejichž zaměstnání bylo pro účely důchodového zabezpečení hodnoceno v první pracovní kategorii. Nejvyššími výměrami byly přitom do konce roku 1995 omezovány nejenom důchody účastníků odboje, jejichž výše byla ovlivněna zvýšením za odbojovou činnost, nýbrž i důchodové dávky všech dalších pracovníků. V novém systému se pak odchýlná ustanovení důchodového pojištění účastníků odboje s ohledem na časový odstup nepromítla. Proto bylo snahou zákonodárce zachovat při tvorbě zákona o důchodovém pojištění některá zvláštní ustanovení, která byla při rozhodování o důchodových nárocích účastníků odboje uplatňována do konce roku 1995. Přechodným ustanovením § 94 zákona o důchodovém pojištění přitom zákonodárce zachoval především ta ustanovení, která se z hlediska navrhovaného zákona jevila ještě jako praktická. To je však zapotřebí pojímat pouze jako určité přetrvávání principů zakotvených v zákoně o sociálním zabezpečení i po 31. 12. 1995. Proto i když byla ustanovení zákona o sociálním zabezpečení upravující odchylky pro důchodové zabezpečení účastníků odboje od 1. 1. 1996 zrušena, tak na základě tohoto přechodného ustanovení lze fakticky právní úpravu v nich obsaženou aplikovat i po tomto datu. Není přitom rozhodné, zda je jeho aplikace z hlediska časového odstupu ve skutečnosti reálná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil stížnostní námitkou o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu. Jestliže by totiž odůvodnění napadeného rozsudku postrádalo rozhodný důvod pro v něm učiněný závěr o nutnosti respektovat při rozhodování o zvýšení starobního důchodu za odbojovou činnost jeho nejvyšší výměru stanovenou zákonem o sociálním zabezpečení, tak by nebylo možné se zabývat ani správností tohoto závěru. Taková situace však nenastala.

V odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku sice krajský soud nikterak nevysvětlil změnu svého názoru o nerovnosti mezi dvěma kategoriemi účastníků odboje s rozdílnou právní úpravou v době vzniku jejich nároku na starobní důchod, který zaujal v usnesení ze dne 15. 11. 2006, č. j. 22 Cad 154/2004 - 28, jímž řízení o žalobě přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Přitom Ústavní soud v usnesení ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 92/06, sice tento návrh odmítl, avšak takto postupoval pouze z důvodu jeho nesprávné formulace a obiter dictum připomenul nepřipustnost mechanické akceptace mezer v právním řádu, která vede k omezení či přímo k popření základních práv a svobod účastníků řízení. Za této situace se měl krajský soud s touto argumentací Ústavního soudu vypořádat a uvést, proč zvýšení starobního důchodu o pevné částky bez omezení jeho výše nejvyšší výměrou, které se ve smyslu ustanovení § 94 písm. b) zákona o důchodovém pojištění vztahuje pouze na ty účastníky odboje, jimž vznikl nárok na starobní důchod po 31. 12. 1995, nepředstavuje mezeru v právním řádu a z ní plynoucí diskriminaci účastníků odboje, u nichž vznikl nárok na starobní důchod do 31. 12. 1995. Nicméně krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, na základě jakých skutečností a zákonných ustanovení je nutné v projednávané věci vycházet z nejvyšší výměry starobního důchodu, která byla zakotvena v zákoně o sociálním zabezpečení. Tím tedy krajský soud vymezil rozhodný důvod pro závěr o posuzované právní otázce, a proto jeho rozhodnutí i přes uvedený nedostatek nelze považovat za nepřezkoumatelné.

Stížnostní námitku o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Proto mohl k další stížnostní námitce posoudit správnost právního závěru v něm uvedeného.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovateli vznikl nárok na starobní důchod dnem 5. 12. 1982, tedy ještě za účinnosti zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení. Po vzniku tohoto nároku byl však do 30. 9. 1988 nepřetržitě zaměstnán a důchodová dávka mu byla přiznána až ke dni 1. 10. 1988, tedy od prvního dne účinnosti zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Až za účinnosti zákona o důchodovém pojištění pak vydalo Ministerstvo obrany postupně dvě osvědčení o účasti stěžovatele na národním odboji, přičemž rozšířeným osvědčením ze dne 31. 10. 2001, č. j. 330 236/2001, které bylo vydáno podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb., potvrdilo, že stěžovatel byl v době od 1. 5. 1944 do 5. 10. 1944 účastníkem domácího hnutí a od 6. 10. 1944 do 5. 5. 1945 československým politickým vězněm.

Stěžovatel tedy ve smyslu § 164 odst. 1 věty první zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, splnil podmínky pro stanovení výše starobního důchodu podle

tohoto právního předpisu. Z tohoto důvodu mu byl jako vojáku z povolání od 1. 10. 1988 přiznán starobní důchod podle § 132 zákona o sociálním zabezpečení. Současně se stal účastníkem odboje a podle § 59 odst. 2 písm. c) téhož zákona tak byl zařazen pro účely důchodového zabezpečení do III. skupiny. Proto by se mu takto stanovený starobní důchod v souladu s ustanovením § 63 odst. 3 zákona o sociálním zabezpečení zvyšoval za každý započatý rok odbojové činnosti o částku 100 Kč měsíčně. O tuto pevnou částku však starobní důchod při jeho přiznání ke dni 1. 10. 1988 nebyl stěžovateli zvýšen, neboť Ministerstvo obrany vydalo rozšířené osvědčení o jeho účasti na národním odboji až dne 31. 10. 2001, jak již bylo zmíněno. V dané věci se tedy ve smyslu ustanovení § 95 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení dodatečně zjistilo, že stěžovateli byl starobní důchod přiznán v nižší částce, než v jaké mu náležela. Proto by mu tedy podle odstavce druhého téhož zákonného ustanovení musela být tato dávka zvýšena, nejvýše však za tři roky nazpět, tedy ode dne 31. 10. 1998.

Výše starobního důchodu však byla zákonem o sociálním zabezpečení, ve znění účinném ke dni 31. 12. 1995, omezena nejvyšší výměrou, která podle jeho ustanovení § 24 odst. 4 činila 3800 Kč měsíčně. Stejná maximální výše starobního důchodu pak byla v ustanovení § 133 odst. 4 písm. a) zákona o sociálním zabezpečení, ve znění účinném ke dni 31. 12. 1995, zakotvena i ve vztahu k vojákům z povolání. Uvedené nejvyšší výměry starobního důchodu přitom stěžovatel dosáhl již dne 1. 4. 1991 na základě rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení ze dne 9. 6. 1999, č. j. 271205/112/702. Z toho vyplývá, že v režimu zákona o sociálním zabezpečení se uvedené zvýšení starobního důchodu stěžovatele o pevnou částku za odbojovou činnost nemohlo nikterak projevit, neboť jeho stávající výše již přesáhla stanovenou maximální výměru.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že stěžovateli bylo rozhodnutím správního orgánu prvního stupně přiznáno zvýšení starobního důchodu od 31. 10. 1998, tedy výhradně za období po účinnosti zákona o důchodovém pojištění, který již nejvyšší výměru starobního důchodu neupravuje. Stěžovateli byl totiž přiznán starobní důchod k 1. 10. 1988, takže jeho výše musí být stanovena na základě právního předpisu účinného k tomu dni. Tím byl zákon o sociálním zabezpečení, jehož ustanovení § 63 odst. 3 zahrnovalo do výše starobního důchodu i pevnou částku za každý započatý rok odbojové činnosti. Z toho vyplývá, že na základě dodatečného předložení osvědčení o účasti na národním odboji musel být stěžovateli starobní důchod zvýšený o pevnou částku vyměřen ke dni 1. 10. 1988, takže o změně jeho výše bylo ve skutečnosti rozhodnuto za dobu před 1. 1. 1996. Přitom právě o změně výše takto pravomocně přiznaných důchodů, které vznikly před 1. 1. 1996, se podle přechodného ustanovení § 68 zákona o důchodovém pojištění rozhoduje s uvedenými odchylkami podle předpisů platných před 1. 1. 1996. Mezi ně náležel i zákon o sociálním zabezpečení, který výši starobního důchodu omezoval nejvyšší výměrou, takže krajský soud ani žalovaný nepochybili, když z takto stanovené maximální výše starobního důchodu v nyní projednávané věci vycházeli.

Ustanovení § 94 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, kterého se stěžovatel dovolává, pak zachovává účastníkům odboje nárok na zvýšení starobního důchodu o pevné částky za každý započatý rok odbojové činnosti v rozsahu a za podmínek stanovených předpisy platnými před 1. 1. 1996. Rozsah a podmínky zvýšení o pevné částky přitom byly upraveny v ustanovení § 63 odst. 3 zákona o sociálním zabezpečení, ve kterém nejvyšší výměra starobního důchodu nebyla zakotvena. Ta není upravena ani v žádném ustanovení

zákona o důchodovém pojištění. Je tedy zřejmé, že podle současné právní úpravy by k zvýšení starobního důchodu účastníkům odboje docházelo bez zřetele na výši, kterou by starobní důchod po takové úpravě dosáhl.

Nicméně ustanovení § 94 písm. b) zákona o důchodovém pojištění zachovává účastníkům odboje nárok na zvýšení starobního důchodu o pevné částky výslovně pouze ve vztahu k nárokům vzniklým po 31. 12. 1995. Toto zákonné ustanovení se tedy nevztahuje na účastníky odboje, kterým nárok na starobní důchod vznikl do 31. 12. 1995, a to ani v případě, kdy osvědčení o jejich účasti na národním odboji bylo vydáno až po tomto datu. O tom svědčí i to, že ve smyslu ustanovení § 70 zákona o důchodovém pojištění se starobní důchody přiznané před 1. 1. 1996 považují za starobní důchody podle tohoto zákona, a to ve výši, v níž náležely ke dni 31. 12. 1995. Nová právní úprava starobního důchodu tak přejímá výši starobního důchodu, kterou pojištěnci dosáhli k poslednímu dni účinnosti předchozí úpravy důchodového zabezpečení, takže není možné starobní důchod účastníka odboje přiznaný do 31. 12. 1995 zvyšovat o pevnou částku za dobu po tomto datu, pokud již dosáhl nejvyšší výměry stanovené v dosavadním právním předpise. Výše starobního důchodu účastníka odboje, kterou nová úprava důchodového zabezpečení přebírá, totiž vychází nejenom ze stanoveného procenta průměrného měsíčního výdělku a pevné částky za odbojovou činnost, nýbrž i z maximální výměry, kterou již stěžovatel ke dni 31. 12. 1995 dosáhl, jak bylo zmíněno.

Nárok na zvýšení starobního důchodu o pevné částky za každý započatý rok odbojové činnosti bez omezení jeho výše maximální výměrou jen ve vztahu k důchodům vzniklým po 31. 12. 1995 tedy nepředstavuje mezeru v ustanovení § 94 zákona o důchodovém pojištění. Proto na projednávanou věc nedopadá právní názor uvedený v již zmíněném usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 92/06, jímž byla obiter dictum připomenuta nepřípustnost mechanické aplikace mezer v právním řádu a nutnost je v nezbytných případech při nečinnosti zákonodárce vyplnit judikaturou. Ustanovení § 94 zákona o důchodovém pojištění pak nezakládá ani neodůvodněnou nerovnost mezi dvěma skupinami účastníků odboje na základě odlišné doby vzniku jejich nároku na starobní důchod. Zvýšení starobního důchodu za odbojovou činnost podle § 63 odst. 3 zákona o sociálním zabezpečení totiž nepředstavovalo samostatnou dávku, nýbrž tvořilo součást starobního důchodu, a proto toto zvýšení mohlo být vyměřeno pouze ke stejnému dni jako starobní důchod samotný. Při zvyšování starobního důchodu účastníkům odboje tedy muselo být postupováno v rámci stejné právní úpravy jako při rozhodování o přiznání starobního důchodu. Jestliže tedy výše starobního důchodu přiznaného podle zákona o sociálním zabezpečení byla limitována nejvyšší výměrou, tak k tomuto omezení muselo být přihlédnuto i při rozhodování o jeho zvyšování za odbojovou činnost, i když osvědčení o účasti na národním odboji bylo vydáno až za účinnosti nové právní úpravy. Naopak výše starobního důchodu přiznaného podle zákona o důchodovém zabezpečení již žádnou maximální výměrou omezena není, takže pevná částka za každý započatý rok odbojové činnosti může být do něho bez dalšího zahrnuta. Ve shodě se stěžovatelem lze sice připustit minimální pravděpodobnost toho, že by nějakému účastníkovi odboje mohl vzniknout nárok na starobní důchod až po 31. 12. 1995. Nicméně tato mizivá možnost aplikace ustanovení § 94 zákona o důchodovém pojištění vyplývá z toho, že nová úprava starobního důchodu, která u všech skupin pojištěnců stanoví jeho výši bez omezení maximální výměrou, nabyla účinnosti až poté, když již

téměř všem účastníkům odboje nárok na starobní důchod vznikl a dosavadních nároků se nikterak nedotýká.

Lze tedy uzavřít, že v nyní projednávané věci byly dány zákonné podmínky pro omezení výše starobního důchodu stěžovatele nejvyšší výměrou stanovenou v zákoně o sociálním zabezpečení. Ostatně k stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 3. 2004, č. j. 3 Ads 49/2003 - 36. Jím sice bylo zrušeno předchozí rozhodnutí krajského soudu, které bylo vydáno ve věci stejné žádosti stěžovatele o zvýšení starobního důchodu za odbojovou činnost, nicméně v rozhodnutí o předchozí kasační stížnosti byl žalovaný toliko zavázán povinností na základě osvědčení o účasti stěžovatele na národním odboji provést zápočet doby odbojové činnosti jako doby pojištění a provést odpovídající výpočet dávky důchodovém pojištění. Proto lze z tohoto předchozího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vycházet i v nyní projednávané věci.

Ani se stížnostní námitkou o nezákonnosti napadeného rozsudku se tedy Nejvyšší správní soud nemohl ztotožnit.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně v souladu s ustanoveními § 120 a § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a správnímu orgánu takové právo ve věcech důchodového pojištění nepřísluší.

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

V Brně dne 23. října 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu