



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **RNDr. O. A., CSc.**, zast. JUDr. Vladimírem Iblem, advokátem, se sídlem Průběžná 715, Mnichovice, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2008, č. j. 42 Cad 265/2007 – 17,

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 :

Rozhodnutím ze dne 5. 10. 2007, č. X, rozhodla žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení tak, že podle § 4 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v platném znění, zamítla žádost žalobkyně o vyrovnávací příspěvek k důchodu. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že dne 22. 8. 2007 obdržela žádost o odstranění tvrdosti zákona v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu České republiky, tj. o tzv. vyrovnávací příspěvek. Poukázala na to, že podle § 4 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. se z pojištění poskytují důchody starobní, plný invalidní, částečný invalidní, vdovský, vdovecký a sirotčí. Vzhledem k tomu, že český právní řád vyrovnávací příspěvek jako dávku důchodového pojištění neupravuje, bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku.

V podané žalobě uvedla žalobkyně, že je starobní důchodkyní od 1. 1. 1995 a starobní důchod jí byl přiznán rozhodnutím Sociální pojišťovny Slovenské republiky ze dne 4. 1. 1995. Postupně byl upravován až na současných 10 895 Sk měsíčně od 1. 7. 2007. Od 1. 10. 1995 do dnešní doby pracuje jako důchodkyně na území České republiky a platí,

stejně jako její zaměstnavatel, sociální pojištění České správě sociálního zabezpečení. Od 17. 12. 1997 je občankou České republiky a na území bývalé federace vykázala 36 roků zaměstnání.

Žalobkyně dále uvedla, že již v roce 1999 požádala Českou správu sociálního zabezpečení o vyrovnání výše důchodu v souvislosti s aplikací mezistátní smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou a Slovenskou republikou. Dávková komise ministra práce a sociálních věcí České republiky ve sdělení ze dne 14. 12. 1999 uvedla, že se o tvrdost zákona nejedná a žádost byla zamítnuta.

Žalobkyně se dovolávala judikatury Ústavního soudu k této problematice a poukazovala na nálezy Ústavního soudu ve věcech II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04 a Pl. ÚS 4/06 a některé části nálezů citovala.

Žalobkyně uvedla, že nelze souhlasit s názorem Ministerstva práce a sociálních věcí v tom směru, že nejsou uvedeny nové okolnosti konkrétního případu. Dovožovala, že již samotný právní názor Ústavního soudu, vyslovený v totožné skutkové situaci, takovou novou okolností, k níž by žalovaná měla přihlédnout, nepochybně je, nehledě k tomu, že od roku 1999, kdy byla zmínuta její první žádost, dalších 7 let na území ČR pracuje a platí pojištění. Navrhovala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

Krajský soud v Praze po provedeném jednání rozsudkem ze dne 30. 4. 2008, č. j. 42 Cad 265/2007 – 17, napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku poukázal na to, že na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 4/06 reagoval Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 3 Ads 2/2003, v němž uvedl, že i při úplné absenci zákonné úpravy pravidel pro porovnání výše dávek stejného druhu, uznaných z titulu téže doby pojištění ve dvou různých systémech sociálního zabezpečení a pro následnou úpravu těchto důchodů vyplacených v souběhu, není správní orgán zbaven povinnosti vydat rozhodnutí takového obsahu a formy, aby splňovalo požadavky přezkoumatelnosti. Pokud dojde správní orgán k závěru, že český starobní důchod je vyšší než slovenský (ať již zohlední kurzové rozdíly či nikoliv), a vezme zjištěnou částku rozdílů za základ výše dávky stěžovatelky určený k výplatě, měl by též za celé období od roku 1995 do vydání nového rozhodnutí provést úpravu vyplacené částky v závislosti na valorizaci důchodu v České i Slovenské republice a v konečném důsledku určit celkový doplatek za uvedené období. Krajský soud v Praze proto napadené rozhodnutí žalované zrušil podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jen s. ř. s.) a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Zavázal žalovanou k tomu, aby v tomto řízení znovu rozhodla o nároku žalobkyně na příplatek k důchodu a vzala přitom v úvahu shora uvedené argumenty.

Proti tomuto rozsudku podala včas kasační stížnost žalovaná (dále též jen stěžovatelka), a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřovala v tom, že rozhodl-li krajský soud o tom, že doplatek na vyrovnání starobního důchodu účastníka řízení mu náleží od roku 1995 do vydání nového rozhodnutí, pak tento svůj právní názor dostatečně neodůvodnil. Pokud se krajský soud ve svém rozsudku dovolává závěrů Ústavního soudu vyjádřených v nálezu Pl. ÚS 4/06, nemůže pominout fakt, že dorovnání „slovenského“ starobního důchodu do výše

„teoretického českého důchodu“, který by účastníku řízení náležel, kdyby se všechny doby pojištění jím získané za existence společného československého státu hodnotily jako doby české, náleží pouze občanu ČR. Vzhledem ke skutečnosti, že (jak vyplývá z žádosti o vyrovnávací příspěvek ze dne 30. 7. 2007 založené v dávkovém spise) účastník řízení získal české státní občanství až k 17. 12. 1997, nárok na vyrovnávací příspěvek mu od roku 1995 zákonitě nemohl vzniknout.

Stěžovatelka dále namítla, že se krajský soud nevypořádal se skutečností, že žádost o vyrovnávací příspěvek, o níž bylo rozhodováno, obdržela dne 22. 8. 2007, a proto nemůže přehlédnout, že pokud má vyrovnávací příspěvek chápat jako řádnou dávku důchodového pojištění tak, jak ve své judikatuře uvádí Ústavní soud, pak řízení o ní podléhá procesnímu režimu zákona č. 582/1991 Sb., který vychází z principu dispozičního, tzn., že dávka je přiznána a řízení o dávce je zahájeno až na základě žádosti, a dále nárok na její výplatu podle § 56 zákona č. 155/1995 Sb., zaniká uplynutím tří let ode dne, za který důchod nebo část náleží. V daném případě, podle názoru stěžovatelky, lze tedy vyplatit dávku jen 3 roky zpětně od data podání žádosti o danou dávku. Stěžovatelka navrhovala, aby Nejvyšší správní soud pravomocný rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Rozhodnutím ze dne 7. 11. 2008, č. X, rozhodla žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení tak, že podle ustanovení § 21 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, s přihlédnutím ke Smlouvě mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení vyhlášené pod č. 228/1993 Sb., k nálezům Ústavního soudu a k opatření Ministerstva práce a sociálních věcí „Výklad zákona o důchodovém pojištění, popř. předpisů souvisejících, s přihlédnutím ke Smlouvě mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. a k nálezům Ústavního soudu“ (dále „výklad“), se od 30. 7. 2004 přiznává starobní důchod ve výši 1305 Kč měsíčně. Od ledna 2005 náleží starobní důchod ve výši 1441 Kč měsíčně, od ledna 2006 ve výši Kč 1801 měsíčně, od ledna 2007 ve výši Kč 790 měsíčně a od ledna 2008 náleží starobní důchod zálohově ve výši 790 Kč měsíčně. Důchod byl žalobkyni přiznán podle ustanovení § 56 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. v platném znění 3 roky nazpět od uplatnění nároku. V rozhodnutí je dále uvedeno, že nárok na důchod účastníkovi řízení zanikne, pokud přestal splňovat podmínky nároku na stejný důchod podle právních předpisů Slovenské republiky. Nárok na výplatu důchodu zanikne, pokud účastník řízení přestane být občanem České republiky a nebo pokud přestane mít trvalý pobyt na území České republiky. V odůvodnění rozhodnutí je pak provedena konstrukce výpočtu výše tohoto důchodu.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že lze souhlasit s námitkou, že státní občankou ČR se stala ke dni 17. 12. 1997 a vzhledem k nálezu Ústavního soudu ji za dobu od roku 1995 do 16. 12. 1997 vyrovnávací příspěvek nenáleží. Dále sdělila, že není správné tvrzení, že žádost o vyrovnávací příspěvek byl uplatněn až v roce 2007, což je zřejmé z dávkového spisu. Poukazovala na to, že uplatnila svůj nárok již 25. 8. 1999 a tuto skutečnost řádně doložila. Vyrovnávací příspěvek jí tedy náleží celkem za dobu od 17. 12. 1997 do 29. 7. 2004. Tento fakt žalovaná nerespektovala a v tom rozsahu je proto napadené rozhodnutí Krajského soudu v Praze v pořádku. Žalobkyně vyslovila názor, že by v tomto rozsahu měla být kasační stížnost zamítnuta.

Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 15. 1. 2009 uvedla, že trvá na své kasační stížnosti, neboť nesouhlasí s právním názorem soudu, že je třeba žalobkyni doplatit rozdíl mezi českým a slovenským důchodem od roku 1995. Žalovaná podala kasační stížnost z důvodu, že žalobkyně nabyla české státní občanství až 17. 12. 1997, takže jí nemohl vzniknout nárok na vyrovnávací příspěvek od roku 1995. Rovněž namítá, že žádost byla uplatněna 30. 7. 2007 a vzhledem ke znění § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., není možné přiznat nárok více než 3 roky nazpět ode dne uplatnění nároku. Proto přiznala žalobkyni dorovnání slovenského do výše českého důchodu pouze za období od 30. 7. 2004, tj. 3 roky nazpět od uplatnění nároku.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti. Z jejího obsahu plyne, že ji stěžovatelka podává z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle citovaného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Z obsahu dávkového spisu bylo zjištěno, že rozhodnutím Sociální pojišťovny v Bratislavě ze dne 4. 1. 1995, č. X, byl stěžovateli přiznán od 1. 1. 1995 starobní důchod ve výši 4157 Sk měsíčně. Dne 25. 8. 1999 došla České správě sociálního zabezpečení žádost žalobkyně (bez data) o převzetí příslušnosti k výplatě důchodu podle čl. 26 Smlouvy mezi Českou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení. Přípisem ze dne 14. 12. 1999 sdělila žalovaná žalobkyni, že z pověření ministra práce a sociálních věcí České republiky dávková komise dne 2. 12. 1999 projednala v řízení o odstraňování tvrdostí žádost žalobkyně. Vyslovila názor, že o tvrdost při provádění smlouvy mezi Českou a Slovenskou republikou jde jen tehdy, vede-li její aplikace ke vzniku takových právních důsledků, jejichž založení celým svým zaměřením nezamýšlela. Dávková komise konstatovala, že v případě žalobkyně se o tvrdost ve shora uvedeném smyslu nejedná, a proto žádost zamítla. Ve spise se dále nachází doklad – listina o udělení státního občanství, jímž bylo žalobkyni uděleno státní občanství České republiky dnem 17. 12. 1997. Žádost žalobkyně z roku 2007 nebyla v dávkovém spisu Nejvyšším správním soudem nalezena.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že stěžovatelka nebrojí proti nároku na doplatek na vyrovnání starobního důchodu, ale nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje v tom, že podle soudu měl žalobkyni vzniknout nárok na dávku od roku 1995, ačkoliv získala státní občanství až 17. 12. 1997, a dále stěžovatelka poukazuje na to, že pokud má chápat vyrovnávací příspěvek jako řádnou dávku důchodového pojištění, jak ve své judikatuře uvádí Ústavní soud, pak řízení o ní podléhá procesnímu režimu zákona č. 582/1991 Sb., který vychází z principu dispozičního, to znamená, že dávka je přiznána a řízení o dávce je zahájeno až na základě žádosti, a nárok na její výplatu podle § 56 zák. č. 155/1995 Sb. zaniká uplynutím 3 let ode dne, za který důchod nebo jeho část náleží. Stěžovatelka tedy dovozuje, že dávku lze vyplatit jen 3 roky zpětně od data podání žádosti, tj. v posuzované věci 3 roky zpětně od 30. 7. 2007, kdy byla podána žádost o tuto dávku.

V posuzované věci tedy nejde o samotný nárok na dávku, ale o posouzení správnosti nároku na výplatu této dávky.

Podle § 56 odst. 1 písm. b) zák. č. 155/1995 Sb., zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, a nebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, nejvýše však 3 roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení.

Podle § 56 odst. 1 písm. d) téhož zákona, zjistí-li se, že se změnily skutečnosti rozhodné pro výši důchodu nebo pro nárok na jeho výplatu, postupuje se obdobně podle ustanovení písmene b) nebo c).

Podle § 55 odst. 1 téhož zákona, nárok na důchod nezaniká uplynutím času. Podle odst. 2 citovaného ustanovení, nárok na výplatu důchodu nebo jeho části zaniká, není-li dále uvedeno jinak, uplynutím 3 let ode dne, za který důchod nebo jeho část náleží. Lhůta podle předchozí věty neplyne po dobu řízení o důchodu a po dobu, po kterou osobě, která musela mít opatrovníka, nebyl opatrovník ustanoven.

Z citace § 55 plyne, že nárok na důchod nezaniká uplynutím času (nedochází ani k prekluzi ani k jeho promlčení). To znamená, že jakmile se splnily podmínky nároku na důchod, nemůže tento nárok zaniknout jen proto, že oprávněný o důchod nepožádal. U jednotlivých splátek důchodu dochází uplynutím času k prekluzi, tj. k zániku nároku na výplatu jednotlivých splátek. K zániku nároku se přihlíží vždy ex offio (z moci úřední) nezávisle na účastnících řízení.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzované věci vycházel ze své dosavadní judikatury, od níž neměl důvod se odchýlit. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, V. *„Zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu“.*

V nyní posuzované věci podle názoru Nejvyššího správního soudu nastala situace, kdy důvody zrušujícího rozsudku krajského soudu obstály v podstatné míře. Za situace, kdy žádost žalobkyně o vyrovnávací příspěvek byla zamítnuta, pak rozsudek krajského soudu, který zavázal žalovanou k tomu, aby takový nárok na dávku přiznala, obstál v podstatné míře. Ostatně ani žalovaná proti uznání tohoto nároku nebrojila. Sporným zůstává okamžik vzniku nároku na výplatu této dávky.

Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom směru, že minul-li soud zavázat stěžovatelku k výplatě této dávky od 1. 1. 1995, byla by tato část právního názoru soudu na samé hranici přezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud má však za to, že závazný právní názor ohledně data vzniku nároku na výplatu dávky, nebyl krajským soudem zřetelně stanoven vůbec. Krajský soud zavázal stěžovatelku k tomu, aby znovu rozhodla o nároku na příplatek k důchodu a vzala přitom v úvahu argumenty, které uvedl v odůvodnění rozsudku. Z tohoto závazného právního názoru zcela jednoznačně neplyne, že by krajský soud spojoval datum vzniku nároku na výplatu dávky s datem 1. 1. 1995. Nejvyšší správní soud proto v této

části nahradí nejasnost otázky data vzniku nároku na výplatu vyrovnávacího příspěvku svými argumenty, jimiž budou oba účastníci vázáni.

V posouzení této otázky bude rovněž Nejvyšší správní soud vycházet ze své dosavadní judikatury. V rozsudku ze dne 31. 10. 2005, č. j. 1 Ads 10/2003 – 86, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„dobu tří roků nazpět ode dne uplatnění nároku na důchod [§ 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění], je tedy třeba počítat od uplatnění nároku na změnu dávky u příslušného orgánu důchodového pojištění“*. V odůvodnění tohoto rozsudku se vychází z toho, že samotný nárok na dávku nezaniká uplynutím času, nicméně se zřetelem k tomu, že prekluzi podléhají jednotlivé splátky dávky, uplatní se toto pravidlo také v souvislosti s finanční účinností rozhodnutí o změně dávky. Dávka se proto zvýší nebo přizná ode dne, od něhož dávka nebo její zvýšení náleží, nejvýše však 3 roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na dávku nebo její zvýšení. Uplatněním nároku na dávku je třeba rozumět uplatnění dodatečné doby pojištění, protože toto uplatnění dodatečné doby pojištění je vázáno s ohledem na prekluzi jednotlivých splátek právě na tuto žádost. V tomto rozsudku rovněž soud poukázal na starší judikaturu k výkladu ustanovení § 62 odst. 1 a § 71 odst. 2 zák. č. 121/1975 Sb. (CpJ 179/78 bývalého Nejvyššího soudu ČSR), která dovozovala, že tyto 3 roky je třeba počítat od uplatnění nároku na změnu dávky u příslušného orgánu důchodového zabezpečení.

Aplikuje-li se tento právní závěr na posuzovanou věc, je třeba konstatovat, že je nepochybné, že stěžovatelka uplatnila žádost o převzetí o příslušnosti k výplatě důchodu poprvé dne 25. 8. 1999. O této žádosti však již bylo rozhodnuto dávkovou komisí ministra práce a sociálních věcí dne 2. 12. 1999. Podstatná pro rozhodnutí o datu vzniku nároku na výplatu důchodu, tedy vyrovnávacího přídatku, je tedy druhá žádost stěžovatelky ze dne 30. 7. 2007, která však Nejvyšším správním soudem v dávkovém spise nebyla nalezena.

Nejvyšší správní soud k této otázce uvádí, že vše nasvědčuje tomu, že taková žádost byla uplatněna. Především v napadeném rozhodnutí v jeho odůvodnění je uvedeno, že žalovaná obdržela žádost o odstranění tvrdosti zákona v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu České republiky dne 22. 8. 2007. Rovněž z korespondence mezi žalovanou a Sociální pojišťovnou v Bratislavě obsažené v dávkovém spise, je zřejmé, že žalovaná vycházela z toho, že žádost o dávku byla uplatněna dne 30. 7. 2007. Stejně tak žalobkyně ve svých podáních obsažených v soudním spise nikdy výslovně nepopřela, že takovou žádost podala. V podané žalobě se naopak zmiňuje o první žádosti z roku 1999.

Byť by bylo teoreticky možné, i když málo pravděpodobné, že by žalovaná rozhodla o změně dávky bez žádosti, je téměř nepravděpodobné, že by bez žádosti rozhodla o **zamítnutí dávky**.

Podle § 81 odst. 2 zák. č. 582/1991 Sb., se řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky důchodového pojištění zahajuje na základě písemné žádosti nebo z moci úřední orgánem, který je příslušný k rozhodnutí o této změně, není-li stanoveno jinak.

V situaci, kdy žalobkyně vyrovnávací příspěvek nepobírala a kdy o její žádosti bylo v roce 1999 rozhodnuto negativně, nebyl žádný důvod pro to, aby žalovaná zahájila řízení o změně poskytování dávky, které by pak skončilo zamítnutím nároku.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že nárok na výplatu dávky vyrovnávacího příspěvku vznikl 3 roky zpětně od data podání druhé žádosti žalobkyně, tedy nikoliv od žádosti podané v roce 1999. Byla-li tedy žádost uplatněna dne 30. 7. 2007, což sice Nejvyšší správní soud nemohl ověřit, ale výše uvedené skutečnosti tomu nasvědčují, vznikl nárok na výplatu této dávky od 30. 7. 2004.

V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud koriguje ne zcela jasný a zřetelný právní názor krajského soudu vztahující se k otázce data vzniku nároku na výplatu dávky s tím, že pro správní orgán je závazný právní názor krajského soudu, avšak v otázce data vzniku nároku na výplatu dávky korigovaný výše uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Za této situace Nejvyšší správní soud v souladu s postupem vyplývajícím z jeho judikatury kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť žalobkyně náhradu nákladů řízení neuplatnila a stěžovatelce právo na jejich náhradu nenáleží ze zákona (§ 60 odst. 1, 2 s. ř. s., § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. listopadu 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu