



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. M. V.**, zastoupené JUDr. Jaromírem Josefem, advokátem, se sídlem Masarykovo nám. 8, Hodonín, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 10. 2008, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2009, č. j. 22 Cad 194/2008 - 16,

takto:

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

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 22 Cad 194/2008 - 16 ze dne 30. 4. 2009, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 10. 2008, č. X, jímž žalovaná podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), s přihlédnutím ke Smlouvě mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (vyhlášena pod č. 228/1993 Sb.), k nálezům Ústavního soudu a k opatření Ministerstva práce a sociálních věcí přiznala stěžovateli starobní důchod od 13. 2. 2005.

V kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že podstatou jejího sporu není přiznání důchodu, příp. jeho výše, ale datum, od kterého jí byl důchod (resp. tzv. dorovnání důchodu) přiznán. Stěžovatelka nesouhlasí s důvodem zamítnutí své žaloby, který krajský soud spatřuje v ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

Stěžovatelka namítá, že zmíněné ustanovení stanoví, že v případě, je-li důchod přiznán v nesprávné výši, resp. není přiznán vůbec, se důchod přizná ode dne, od něhož náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod. Podle napadeného rozhodnutí měla stěžovatelka uplatnit nárok na důchod dne 13. 2. 2008. To je však podle ní údaj nesprávný. Jak plyne z oznámení slovenského nositele pojištění ze dne 8. 6. 1998 pro účely řízení v České republice, stěžovatelka uplatnila nárok na důchod k 1. 4. 1998. Stěžovatelka je proto toho názoru, že jí měla být dávka důchodového pojištění přiznána právě s ohledem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) k datu 1. 4. 1998, nikoliv až k datu 13. 2. 2008.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Z obsahu správního a soudního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti potřebné pro posouzení kasační stížnosti:

Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka prostřednictvím slovenského nositele důchodového pojištění požádala o starobní důchod k 1. 4. 1998. Slovenský nositel pojištění o žádosti rozhodl dne 26. 5. 1998 s tím, že přiznal dílčí starobní důchod podle čl. 11 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení za doby zaměstnání (pojištění) do 1. 2. 1994. Pokud šlo o doby pojištění od 1. 2. 1994 do 31. 3. 1998, slovenský nositel pojištění stěžovatelku odkázal na žalovanou jakožto českého nositele pojištění. Zároveň dne 12. 8. 1998 zaslal žalované dokumentaci vztahující se ke stěžovatelčině důchodovému řízení na Slovensku. Žalovaná na základě žádosti stěžovatelky ze dne 27. 4. 1998 uplatněné u Okresní správy sociálního zabezpečení v Hodoníně pak přiznala dne 18. 2. 1999 ke dni 1. 4. 1998 dílčí starobní důchod za uvedené doby pojištění získané na území České republiky.

Stěžovatelka posléze dne 26. 11. 2001 požádala žalovanou o postup podle čl. 26 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (institut odstranění tvrdosti při provádění smlouvy), konkrétně požádala o převzetí výplaty jejího starobního důchodu českým nositelem pojištění, přičemž svou žádost odůvodnila tím, že má na zemi České republiky trvalý pobyt. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nesplňovala kritéria dohodnutá smluvními stranami ve smyslu čl. 26 smlouvy k převzetí výplaty důchodu (občané, kterým důchod vyplácí slovenský nositel pojištění, mají trvalé bydliště v České republice a po rozdělení ČSFR nezískali ani jeden celý rok pojištění na Slovensku), ministr práce a sociálních věcí posoudil stěžovatelčin případ i z hlediska možné aplikace § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (odstranění tvrdosti při provádění sociálního zabezpečení), která v té době v obecné rovině vyústila v praxi přiznávání tzv. vyrovnávacího příspěvku mezi důchodem, který vyplácí slovenský nositel pojištění, a důchodem vypočteným podle českých právních předpisů. K aplikaci institutu odstranění tvrdosti zákona podle § 4 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ministr práce a sociálních věcí v té době přistupoval v případech, kdy posuzovaná osoba vykazovala, s jistou mírou zjednodušení, úzké vazby k České republice. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka žila a pracovala převážnou dobu svého života na Slovensku, ministr práce a sociálních věcí (resp. dávková komise jako jeho poradní orgán při odstraňování tvrdostí)

stěžovatelčin případ jako případ tvrdosti při provádění sociálního zabezpečení nevyhodnotil.

Dále ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka dne 13. 2. 2008 s odvoláním na právní závěry, které učinil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 25. 1. 2005, ve věci sp. zn. III. ÚS 252/04, požádala o „*poskytování vyrovnávacího přídatku k důchodu pobíranému ze Slovenské republiky ve výši, která bude rozdílem mezi důchodem vypláceným slovenským nositelem pojištění a důchodem, který by jí náležel (byl by přiznán) v České republice v případě splnění podmínek nároku na starobní důchod podle právních předpisů o důchodovém pojištění platných v České republice, a to bez ohledu na smlouvu mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení*“. Žalovaná tuto žádost rozhodnutím ze dne 10. 3. 2008 zamítla s tím, že v systému českého důchodového pojištění ve smyslu zákona o důchodovém pojištění se žádná dávka „vyrovnávacího příspěvku“ nenalézá, věcně tedy nelze o žádosti stěžovatelky rozhodnout. Stěžovatelka na toto rozhodnutí reagovala dne 25. 3. 2008 přípisem, v němž znovu poukázala na citovaný nálezn Ústavního soudu a na skutečnost, že ministr práce a sociálních věcí podle jejích informací přijal interní akty, jejichž pomocí je možné kladně řešit důchodové nároky osob v obdobném postavení, jako je i ona.

V reakci na tento přípis žalovaná rozhodla v záhlaví označeným rozhodnutím. Toto rozhodnutí, jakkoliv formálně přiznává dávku důchodového pojištění podle § 29 písm. a) zákona o důchodovém pojištění (tedy starobní důchod), obsahově stojí na přiznání onoho „vyrovnávacího příspěvku“, neboť v souladu s judikaturou Ústavního soudu ve věci tzv. „slovenských důchodů“ dávku starobního důchodu vypočtenou za použití čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (dnes ve spojení s přílohou III nařízení Rady /EHS/ č. 1408/71) navyšuje o rozdíl mezi fiktivní částkou starobního důchodu vypočtenou podle českých právních předpisů v souladu s výkladem přijatým Ústavním soudem a průměrnou výší starobního důchodu na Slovensku. Z rozhodnutí žalované je zřejmé, že za datum uplatnění žádosti o úpravu starobního důchodu ve výše naznačeném smyslu považovala okamžik podání žádosti o poskytnutí „vyrovnávacího příspěvku“ (tj. den 13. 2. 2008), neboť stěžovatelce poskytla doplatek starobního důchodu zvýšený o dopočítaný rozdíl za dobu od 13. 2. 2005.

Stěžovatelka proti tomuto rozhodnutí podala žalobu, v níž uvedla, že s rozhodnutím v podstatě (tj. co do výše přiznané dávky) souhlasí, nesouhlasí pouze s datem, od něhož jí dávka byla přiznána. Stěžovatelka uvedla, že, jak vyplývá z nálezů Ústavního soudu ve věci tzv. slovenských důchodů, důchodový nárok (dovornání důchodového nároku) je nezbytné odvíjet od výše starobního důchodu podle českých předpisů, a to od okamžiku, kdy byly splněny podmínky pro jeho přiznání, což platí jmenovitě o dosažení požadovaného věku. V případě stěžovatelky byl tímto okamžikem 1. 4. 1998. Podle názoru stěžovatelky tak měla zvýšení důchodu žalovaná přiznat již od tohoto data.

Krajský soud v Brně v napadeném rozsudku konstatoval, že požadavek stěžovatelky je neoprávněný, neboť ze správního spisu vyplývá, že žádost o „vyrovnávací příspěvek“ je datována 13. 2. 2008. Podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění platí, že zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než

v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo 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 tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení. Vycházejí z citovaného ustanovení zákona o důchodovém pojištění krajský soud dospěl k závěru, že uplatnila-li stěžovatelka nárok na „vyrovnávací příspěvek“ poprvé dne 13. 2. 2008, pak lze uvedenou dávku přiznat nejdříve ode dne 13. 2. 2005.

Rozsudek byl stěžovatelce doručen dne 14. 5. 2009, kasační stížnost byla podána dne 27. 5. 2009.

Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“) a tuto kasační stížnost podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvod, který lze podle obsahu považovat za důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto považuje pro tento důvod kasační stížnost za přípustnou. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Právo důchodového pojištění (a obecně právo sociálního zabezpečení), pokud jde o vliv běhu času na hmotněprávní nárok, stojí na zásadě, že nárok na dávku plynutím času nezaniká. Od nároku na dávku (který je definován jako okamžik splnění hmotněprávních podmínek dávky) však odlišuje zásadně nárok na výplatu dávky, který vzniká až podáním žádosti o výplatu dávky (při současném splnění hmotněprávních podmínek pro poskytnutí dávky) - v případě důchodového pojištění je tento princip zakotven v § 54 zákona o důchodovém pojištění. Nárok na důchod tedy plynutím času nezaniká, nárok na jeho výplatu však ano, a to uplynutím tří let ode dne, za který důchod nebo jeho část náleží (srov. § 55 odst. 1 a 2 zákona o důchodovém pojištění). Princip zániku nároku na výplatu dávky je rozumným korektivem neprekludovatelnosti nároku na dávku ve smyslu zásady *vigilantibus iura*.

S ohledem na nepromlčitelnost (resp. neprekludovatelnost) nároku na důchod obsahuje zákon o důchodovém pojištění obsírnou hmotněprávní úpravu typologicky náležející k legislativní technice *clausula rebus sic stantibus* (v procesním právu pak této úpravě odpovídá v zásadě absence překážky rei administratae ve věcech důchodového pojištění). V ustanovení § 56 tedy zákon o důchodovém pojištění nabízí instrumentárium pro řešení situací, kdy nárok v průběhu času zanikne (v důsledku odpadnutí některé z dříve splňovaných hmotněprávních podmínek - typicky u pozůstalostních důchodů), důchod byl nesprávně přiznán (v částce nižší či vyšší, než odpovídalo hmotněprávnímu nároku), nebo se změnila skutkové okolnosti, od nichž se odvíjí posouzení nároku. Tato úprava ovšem opět respektuje pro oblast sociálního zabezpečení zásadní dichotomii nároku na dávku a nároku na výplatu dávky a jejich odlišné chování v reakci na plynoucí čas. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. b), jehož se stěžovatelka i krajský soud dovolávají (každý ovšem s jiným výsledkem), je tak třeba nahlížet v kontextu s ustanovením § 55 zákona o důchodovém pojištění. Jinak řečeno, ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění nelze vykládat tak,

že by byl popřen základní princip důchodového pojištění, a to, že nárok na dávku sice plynutím času nezaniká, nicméně nárok na její výplatu ano.

Aplikováno na stěžovatelčiny námitky znamená výše řečené tolik, že nelze akceptovat stěžovatelkou implicitně uplatněný předpoklad, že slova „ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení“ užitá v ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) se vztahují k datu první žádosti o dávku. V konečném důsledku by takový výklad směřoval k nedůvodnému a nepřijatelnému rozlišení mezi postavením osoby, která získá na dávku nárok dávno předtím, než o něj (vlivem omylu či jiných okolností) požádá, ač by bývala byla jinak o dávku požádala souběžně se vznikem nároku, a osobou, jíž je dávka přiznána v nesprávné výši, přičemž se tato skutečnost zjistí až po určité době. Slova „ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení“ užitá v § 56 odst. 1 písm. b) je tedy třeba vztahovat k okamžiku, kdy je požádáno poprvé o nápravu nesprávně přiznané dávky, resp. kdy je poprvé tato nesprávnost zjištěna.

Nejvyšší správní soud se k této otázce ostatně již vyslovil zcela jasně v minulosti. V rozsudku ze dne 31. 10. 2005, č. j. 1 Ads 10/2003 - 86, konstatoval, že rámci řízení o změně dávky ve smyslu § 56 zákona o důchodovém pojištění může být změněna nejen její výše; zásadní změna se může dotýkat i otázky samotného nároku na dávku nebo provádění její výplaty. Původní rozhodnutí o žádosti o dávku je tedy vydáváno *cum clausula rebus sic stantibus* co do nároku, výplaty i výše dávky. Samotný nárok na dávku nezaniká uplynutím času. Vzhledem k tomu, že však 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 tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na dávku nebo její zvýšení. Výslovně v této souvislosti Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku odmítl pojetí, že se tak má stát od podání první žádosti o starobní důchod. Je tomu tak proto, 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 tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na dávku nebo její zvýšení. Uplatněním nároku na dávku je třeba ovšem rozumět uplatnění dodatečně zjištěných skutečností, resp. nesprávností - tedy novou žádost. V této souvislosti se Nejvyšší správní soud odvolal na starší judikaturu k výkladu ustanovení § 62 odst. 1 a § 71 odst. 2 zákona č. 121/1975 Sb. (CpJ 179/78 bývalého Nejvyššího soudu ČSR), která rovněž dovozovala, že ony tři roky je třeba počítat od uplatnění nároku na změnu dávky u příslušného orgánu důchodového zabezpečení.

Na tomto pojetí nemění nic ani judikatura Ústavního soudu ve věci tzv. slovenských důvodů. Stěžovatelka sice své závěry opírá o citaci z plenárního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/06, ovšem o citaci nepřesnou a vytrženou z kontextu, pročez hrubě zavádějící. Jednak je třeba zdůraznit, že citovaná pasáž ve skutečnosti zní: „Z uvedeného plyne, a pro Nejvyšší správní soud mělo vyplynout již po vydání kasačního nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04, že stěžovatelkou uplatněný (zvláštní) důchodový nárok je nezbytné odvíjet (v režimu již dříve dovozeného „doroovnání“ ve vztahu k důchodu pobíranému od nositele slovenského pojištění) od výše starobního důchodu podle českých předpisů, odpovídajícího zohlednění dob zabezpečení (pojištění) získaných za existence společného státu (aniž by bylo jakkoli přiblíženo k dobám

následným, již „slovenským“), a to za samozřejmého předpokladu, že ostatní podmínky vzniku nároku na starobní důchod byly splněny (resp. od okamžiku, kdy byly splněny, což platí jmenovitě o dosažení požadovaného věku).“ Stěžovatelčina citace doznala tedy podstatného zkrácení a zkomolení významu. Ústavní soud v citované pasáži osvětluje svá východiska pro hmotněprávní nazírání na důchodové nároky osob s českým státním občanstvím, na něž se vztahuje čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení. Citovaná pasáž se nijak netýká vlivu běhu času na nárok na výplatu dávky důchodového pojištění a stěžovatelčina interpretace je v tomto smyslu posunem.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že o nároku stěžovatelky na starobní důchod, o který požádala v roce 1998, bylo rozhodnuto (pokud jde o český dílčí důchod) již v roce 1999. K této žádosti se tedy nemohou upínat žádná další rozhodnutí vydávaná ve věci. Rozhodnutí, které je předmětem přezkumu v tomto řízení, se mohlo odvíjet teprve od žádosti pozdější. Takovou žádostí přitom nebyla ani stěžovatelčina žádost o převzetí výplaty důchodu ve smyslu čl. 26 smlouvy z roku 2001. Převzetí výplaty důchodu je zcela jiným institutem, který ve své podstatě nekoresponduje s institutem „vyrovnávacího příspěvku“, jak byl vyvinut praxí odstraňování tvrdostí, případně posléze judikaturou Ústavního soudu. Stěžovatelka touto žádostí nemohla anticipovat budoucí změnu náhledu na aplikaci smlouvy a zákona o důchodovém pojištění, která byla až důsledkem judikatury Ústavního soudu.

Za uvedené situace nelze považovat za nesprávný závěr, že stěžovatelka o změnu důchodu v tom smyslu, jak posléze žalovaná rozhodla, požádala až 13. 2. 2008. Nejvyšší správní soud proto neshledal v postupu Krajského soudu v Brně žádných vad, které by zakládaly nutnost jeho rozsudek zrušit, a proto námitky stěžovatelky neshledal důvodnými. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, vzhledem k tomu, že jde o věc důchodového pojištění, právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nenáleží.

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

V Brně dne 25. listopadu 2009

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu