



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobkyně: **M. S.**, zastoupené JUDr. Jindřichem Šperglem, advokátem, se sídlem 17. listopadu 2669/18, Mělník, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, orgán sociálního zabezpečení**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2011, č. j. OSZ - 45250 - 71/M - Šp - 2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2012, č. j. 42 Ad 131/2011 - 48,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2012, č. j. 42 Ad 131/2011 - 48, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2011, č. j. OSZ - 45250 - 71/M - Šp - 2011, o zamítnutí jejích námitek a potvrzení rozhodnutí, jímž nebylo vyhověno její žádosti o změnu výše vdovského důchodu, který jí byl přiznán podle § 51 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění k 1. 9. 2008.

[2] Zemřelému manželovi stěžovatelky podle správního spisu úmrtím skončil jeho služební poměr příslušníka Sboru národní bezpečnosti v roce 1991. Od tohoto roku byl stěžovatelce přiznán vdovský důchod ze sociálního zabezpečení vojáků z povolání a příslušníků SNB. Dne 19. 5. 2008 bylo orgánem sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra rozhodnuto o tom, že stěžovatelce od 1. 5. 2008 nenáleží vdovský důchod ve výši 6399 Kč měsíčně, který jí byl přiznán 5. 2. 1991, protože přestala splňovat zákonnou podmínku péče o nezaopatřené dítě. Syn V. S., nar. X, totiž dnem 18. 4. 2008 zanechal studia na

Střední odborné škole a Středním odborném učilišti v Kralupech nad Vltavou. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 10. 6. 2008.

[3] Na základě žádosti stěžovatelky ze dne 3. 10. 2008 a potvrzení o studiu jejího syna byl k datu 1. 9. 2008 stěžovatelce vdovský důchod znovu přiznán v souladu s aktuálně platnou úpravou (§ 51 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění ve znění k 1. 9. 2008) ve výši 3274 Kč; toto rozhodnutí nabylo právní moci v listopadu 2008. Procentní výměra vdovského důchodu v září 2008 náležela podle § 51 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění v tehdy platném znění ve výši 50 % procentní výměry plného invalidního důchodu, na nějž měl její zemřelý manžel nárok ke dni svého úmrtí, tedy 50 % z částky 2208 Kč, tedy 1104 Kč. K procentní výměře ve výši 1104 Kč byla přičtena základní výměra ve výši 2170 Kč, vdovský důchod byl tedy přiznán ve výši 3274 Kč.

[4] Stěžovatelka podala novou žádost o vdovský důchod dne 21. 1. 2010 s tím, že jí má být vdovský důchod nově určen s přihlédnutím k nové právní úpravě s účinností od 1. 1. 2010 tak, aby odpovídal výši jejího původního vdovského důchodu v době, kdy jí byl odebrán, tedy ve výši 6399 Kč. Podle stěžovatelky rozdíl ve výši přiznaného vdovského důchodu vyplýval z toho, že k datu 17. 10. 2008, kdy bylo předmětné rozhodnutí vydáno, ještě neplatila právní úprava, která v případě opakovaného přiznání vdovského důchodu ukládala přiznat procentní výměru vdovského důchodu nejméně ve výši procentní výměry vdovského důchodu ke dni dřívějšího zániku nároku na vdovský důchod (§ 51 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění ve znění novelizace provedené zákonem č. 306/2008 Sb., účinné od 1. 1. 2010). Stěžovatelka se tedy domnívala, že by jí měl být podle nové právní úpravy vdovský důchod přepočten a přiznán v původní výši.

[5] Žalovaný rozhodl tak, že se žádosti stěžovatelky ze dne 21. 1. 2010 o změnu výše jejího vdovského důchodu nevyhovuje. Nárok na vdovský důchod, který byl stěžovatelce přiznán od 5. 2. 1991, zanikl 30. 4. 2008, neboť syn stěžovatelky se dnem 18. 4. 2008 přestal soustavně připravovat studiem na své budoucí povolání. Stěžovatelce tedy od 1. 5. 2008 vdovský důchod nenáležel. Na základě žádosti ze dne 3. 10. 2008 a potvrzení o studiu syna stěžovatelky byl k datu 1. 9. 2008 stěžovatelce znovu posouzen nárok stěžovatelky na vdovský důchod a ten jí byl přiznán od 1. 9. 2008 v souladu s aktuálně platnou úpravou (§ 51 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění ve znění k 1. 9. 2008) ve výši 3274 Kč. K požadavku stěžovatelky, aby jí byla ke dni 1. 1. 2010 zvýšena procentní výměra jejího vdovského důchodu v souladu s § 51 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění ve znění novelizace zákonem č. 306/2008 Sb., účinné od 1. 1. 2010, na částku, kterou pobírala původně, žalovaný uvedl, že k datu 1. 1. 2010 nemohlo dojít ke zvýšení vdovského důchodu, protože příslušné ustanovení zákona se týká výše procentní výměry vdovského důchodu ke dni vzniku nároku, ten však vznikl už 1. 9. 2008 a přechodné ustanovení ke změnám zákona o důchodovém pojištění účinným od 1. 1. 2010 (zákonem č. 306/2008 Sb.) tento problém neřešilo. V rozhodnutí o námitkách stěžovatelky proti popsánému prvoinstančnímu rozhodnutí žalovaný napadené rozhodnutí potvrdil a doplnil, že nová právní úprava výše procentní výměry se týká důchodů přiznávaných po 31. 12. 2009, nikoliv vdovských důchodů již pravomocně přiznaných dříve, tj. před 1. 1. 2010. Zákon č. 306/2008 Sb. neobsahuje přechodné ustanovení, které by umožňovalo provést přepočet vdovských důchodů, jež byly přiznány před 1. 1. 2010, znovu.

[6] Jen na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalovaný nejprve o žádosti stěžovatelky o změnu výše jejího vdovského důchodu řádně nerozhodl, a proto mu bylo rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2011, č. j. 5 A 154/2010 - 17, uloženo rozhodnout o žádosti stěžovatelky ze dne 21. 1. 2010. Dále pak byla žaloba stěžovatelky proti napadenému správnímu rozhodnutí pro vady odmítnuta usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2011, č. j. 42 Ad 131/2011 - 15, které bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, č. j. 6 Ads 162/2011 - 25, zrušeno. Teprve poté byl nárok stěžovatelky podroben věcnému právnímu přezkumu, a to v nyní napadeném rozsudku.

[7] Krajský soud v napadeném rozhodnutí potvrdil právní názor žalovaného a konstatoval, že vdovský důchod byl stěžovatelce opětovně přiznán od 1. 9. 2008, tedy v době, která více než o rok předcházela účinnosti zákona č. 306/2008 Sb. Krajský soud pak přisvědčil závěru žalovaného, že tento zákon neobsahuje ani přechodná ustanovení, která by umožňovala provést přepočet vdovského důchodu stěžovatelky podle § 51 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 306/2008 Sb., účinného od 1. 1. 2010.

[8] V kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že napadá rozsudek krajského soudu pro nezákonnost spočívající v tom, že krajský soud nesprávně vyložil příslušnou právní úpravu tak, že absence přechodných ustanovení v zákoně č. 306/2008 Sb., který novelizuje zákon o důchodovém pojištění, znamená, že nelze provést přepočet vdovského důchodu přiznaného před účinností tohoto zákona. Stěžovatelka je přesvědčena, že absence přechodných ustanovení v případě, že dochází ke změně úpravy, nemůže vést k tomu, že bude zákon vyložen v neprospěch toho, koho se nová úprava týká. Zákodárce tím, že doplnil do § 51 zákona o důchodovém pojištění odstavec 3, napravit chybu, neboť realizoval zásadu, že postavení oprávněné osoby se nemůže zhoršit oproti stavu, který tu byl předtím, než nárok dočasně zanikl. Právní závěr krajského soudu by vedl k tomu, že by zde byla specifická kategorie vdov, jejichž důchod je nepoměrně nižší (u stěžovatelky je nižší o polovinu), a to pouze v důsledku toho, že byl jejich nárok po určitou dobu přerušen. Stěžovatelka se domnívá, že pokud zákon neobsahuje speciální úpravu, tak se v oblasti důchodových nároků nová výhodnější právní úprava bude vztahovat i na osoby, jejichž nároky existovaly již před změnou zákona.

[9] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a tuto kasační stížnost podala včas. V kasační stížnosti stěžovatelka své námitky nepodřazuje pod žádný ze zákonných důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud však dle své konstantní judikatury vychází z toho, že „pokud ze znění kasační stížnosti vyplývají důvody seznatelné a podřaditelné pod zákonné kasační důvody, není rozhodující, že stěžovatel své důvody nepodřadí jednotlivým zákonným ustanovením či tak učiní nepřesně“ (rozsudek ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS, všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu citované v tomto rozhodnutí jsou dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výše popsaná námitka stěžovatelky polemizující s nesprávným posouzením právní otázky krajským soudem je námitkou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem. Nejvyšší správní soud pro tento důvod kasační stížnost shledává

přípustnou. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud rekapituluje právní úpravu platnou k datu, k němuž stěžovatelka požadovala přiznání svého vdovského důchodu po přerušení (1. 9. 2008). Podle § 50 odst. 1 a 2 zákona o důchodovém pojištění vdovský důchod náleží po dobu jednoho roku od smrti manžela. Po uplynutí této doby má vdova nárok na vdovský důchod, jestliže pečuje o nezaopatřené dítě. Podle § 20 písm. a) zákona o důchodovém pojištění se za nezaopatřené dítě pro účely tohoto zákona považuje dítě do skončení povinné školní docházky, a poté, nejdéle však do 26. roku věku, jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání. Nárok na vdovský důchod vznikne znovu, jestliže se splní některá z podmínek do pěti let po zániku dřívějšího nároku na vdovský důchod. Podle § 51 zákona o důchodovém pojištění výše základní výměry vdovského a vdoveckého důchodu činí 2170 Kč měsíčně a výše procentní výměry vdovského důchodu činí 50 % procentní výměry starobního nebo plného invalidního důchodu, na který měl nebo by měl nárok manžel (manželka) v době smrti. Podle těchto pravidel vypočtený vdovský důchod stěžovatelky k 1. 9. 2008, tedy k datu přiznání vdovského důchodu po přerušení, činil 3274 Kč. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalovaný vypočetl výši vdovského důchodu přiznaného k 1. 9. 2008 v souladu se zákonem.

[11] Ve své rozsudku ze dne 29. 5. 2003, č. j. 4 Ads 11/2003 - 31, publikovaném pod č. 104/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud komentoval důsledky obdobné dřívější úpravy pro vdovské důchody po přerušení tak, že *„zákonodárce zřejmě nevylučoval situaci, kdy po odnětí dávky sirotčího či vdovského důchodu z důvodu ukončení studia a jejich opětovném přiznání v souvislosti s novým započatím studia nezaopatřeného může dojít ... k rozdílu mezi původně vyplácenou a nově přiznanou částkou, a to třeba i v neprospěch poživatele dávky ... Pokud by měl záměr před snížením dávky poživatele ochránit, pamatoval by na tuto situaci v ustanoveních týkajících se vdovského či sirotčího důchodu, jako to učinil např. v § 52 odst. 4 zák. č. 155/1995 Sb., který se vztahuje k těm osvojeným sirotkům, u nichž dojde později ke zrušení osvojení; v těchto případech vznikne nárok na sirotčí důchod znovu, a to ve výši, v jaké by náležel, kdyby byl vyplácen ke dni zrušení osvojení. Jiné obdobné ustanovení, které by chránilo výši obnovených nároků na dávky, ať již vdov či osiřelých dětí, však zákon o důchodovém pojištění neobsahuje.“*

[12] V době vydání napadeného správního rozhodnutí, jímž nebylo vyhověno žádosti stěžovatelky o změnu výše vdovského důchodu (tedy k datu 29. 4. 2011), byl součástí § 51 zákona o důchodovém pojištění nový odstavec 3 (doplněný zákonem č. 306/2008 s účinností od 1. 1. 2010), podle něhož: *„Výše procentní výměry vdovského a vdoveckého důchodu, na který vznikl znovu nárok podle § 50 odst. 4, nesmí být nižší než procentní výměra vdovského nebo vdoveckého důchodu, která náležela ke dni zániku nároku na tento důchod.“*

[13] Důvodová zpráva k citované novelizaci § 51 zákona o důchodovém pojištění zákonem č. 306/2008 Sb. uvádí: *„Podle platné právní úpravy se obnova nároku na pozůstalostní důchod považuje za nový vznik nároku, a proto při opětovném přiznání tohoto důchodu při splnění některé z podmínek, se kterou zákon o důchodovém pojištění spojuje trvání nároku na pozůstalostní důchod (např. vdova se stane invalidní pro invaliditu třetího stupně*

nebo dosáhne důchodového věku, sirotek, který přerušil studium, začne opět studovat), je jeho výše zpravidla nižší, než jaká byla ke dni předchozího zániku nároku, neboť k tomuto důchodu nenáleží dřívější zvýšení důchodu (tj. částky, o které byl pozůstalostní důchod zvyšován od data původního přiznání do zániku nároku na něj). Navrhuje se proto, aby v těchto případech (tj. při novém vzniku nároku na pozůstalostní důchod po předchozím zániku nároku na tento důchod) náležela procentní výměra pozůstalostních důchodů ve výši, v jaké byla vyplácena ke dni zániku původního nároku na tyto důchody, pokud je ve srovnání s nově stanovenou výší procentní výměry důchodu vyšší.“ (důvodová zpráva k zákonu č. 306/2008 Sb., parlamentnímu tisku č. 435/0, citováno z Automatizovaného systému právních informací, ASPI, evid. č. LIT34527CZ).

[14] Novelizace zákona o důchodovém pojištění zákonem č. 306/2008 Sb. dále obsahuje standardní přechodná ustanovení používaná při změnách předpisů důchodového pojištění, a to zejména čl. II bod 1: „1. O nárocích na důchody, které vznikly před 1. lednem 2010 a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, a o přiznání, odnětí nebo změně výše těchto důchodů za dobu před tímto dnem, i když o nich již bylo pravomocně rozhodnuto, se rozhodne podle právních předpisů účinných před tímto dnem.“ Přechodná ustanovení tak zde vychází z toho, že o nárocích na důchody, které vznikly před 1. 1. 2010, se rozhoduje podle právních předpisů účinných před tímto dnem.

[15] Žalovaný i krajský soud, pokud uvedli, že příslušná novelizace zákona o důchodovém pojištění neobsahuje žádné speciální přechodné ustanovení k pravidlu, jehož se stěžovatelka dovolává, tím netvrdili, že by zde snad byla mezera v zákoně, jak to ve své kasační stížnosti vykládá stěžovatelka. Žalovaný i krajský soud pouze poukázali na to, že pravidlo chránící zachování výše vdovského důchodu i po přerušení nemá zvláštní přechodné ustanovení, proto se použije obecné intertemporální pravidlo. Je totiž zřejmé, že při absenci speciálního přechodného ustanovení se použije obecné pravidlo, podle něhož se výše důchodu nepřepočítává dle každého nově přijatého zákona novelizujícího zákon o důchodovém pojištění, ale nárok zůstává nezměněn od okamžiku svého vzniku, pokud zákon výslovně nestanoví něco jiného. Podle § 54 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění totiž nárok na důchod vzniká dnem splnění podmínek stanovených zákonem.

[16] V případě stěžovatelky zákonodárce nepřijal žádné pravidlo, které by stanovovalo, že žalovaný má k datu 1. 1. 2010 změnit důchodový nárok stěžovatelky vzniklý k datu 1. 9. 2008 podle předpisu účinného od 1. 1. 2010, který je pro stěžovatelku výhodnější. Naopak výslovné znění přechodných ustanovení novelizujícího zákona potvrzuje, že o důchodech, na které vznikl nárok před 1. 1. 2010, se rozhoduje podle předpisů účinných před tímto dnem.

[17] Ústavní soud ČR se v usnesení sp. zn. III. ÚS 549/09 ze dne 19. 3. 2009 (dostupném na <http://nalus.usoud.cz>) zabýval obdobným případem, kdy stěžovatelka požadovala zrušení ustanovení zákona (a to § 82a odst. 5 zákona o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 267/2006 Sb., ve slovech „a nejdříve od splátky důchodu splatné po 1. červenci 2006“), přičemž poukazovala na to, že je v nevýhodnější situaci oproti osobám, jimž vznikl nárok na důchod až po datu stanoveném v zákoně. Jednalo se tedy rovněž o argument porušením principu rovnosti a požadavek, aby navýšení vdovského důchodu bylo ve shodě s principy spravedlnosti realizováno zpětně i před datem v něm uvedeným. Ústavní soud

ČR se v této věci odvolal na princip dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR), podle nějž „*to byl právě zákonodárce, kdo určil časový bod, od něhož zamýšlel dosáhnout realizace právní úpravou sledovaného účelu a takto jím chtěného stavu věci*“. Ústavní soud tedy rovněž v obdobné věci vdovského důchodu nespatořoval nic neústavního na situaci, kdy osoby, u nichž vznikl k určitému datu nárok na důchod, jsou zvýhodněny oproti osobám, jimž tento nárok vznikl v nižší výši dříve, a relevantní právní úpravu shledal ústavně konformní.

[18] Ze všech výše uvedených důvodů tudíž vyplývá, že žalovaný postupoval správně a v souladu se zákonem, když nevyhověl žádosti stěžovatelky o změnu výše jejího vdovského důchodu, přiznaného k 1. 9. 2008, podle předpisů účinných po 1. 1. 2010. Krajský soud proto rovněž nepochybil, pokud žalobě proti tomuto rozhodnutí nevyhověl.

[19] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že se krajský soud v napadeném rozsudku nedopustil pochybení, pro něž by bylo na místě tento rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému rovněž právo na náhradu nákladů nenáleží, neboť přiznání nákladů řízení správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění je podle § 60 odst. 2 s. ř. s. vyloučeno. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalovaný, přestože měl ve věci plný úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 6. března 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu