



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **J. R.**, zast. JUDr. Erikem Orletem, advokátem, se sídlem tř. Svobody 2, Olomouc, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 10. 4. 2013, č. j. 72 Ad 63/2011 - 43,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 10. 4. 2013, č. j. 72 Ad 63/2011 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaná rozhodnutím ze dne 16. 5. 2011, č. X, zamítla žádost žalobce o přiznání doplatku k důchodu od 24. 11. 2002 do 31. 12. 2005 pro nesplnění podmínek ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“).

Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2011, č. j. X/315-LN, žalovaná zamítla námitky a potvrdila uvedené prvoinstanční rozhodnutí. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách žalovaná uvedla, že žalobci byl přiznán plný invalidní důchod od 24. 11. 2002. V žádosti o jeho přiznání uvedl, že v letech 1959 až 1963 studoval na střední škole, přičemž doklad o studiu doloží dodatečně. Následně dne 19. 10. 2006 uplatnil žalobce žádost o starobní důchod. Dobu uvedeného studia však doložil až dne 6. 5. 2010. Nárok na doplatek důchodu za dobu před 1. 1. 2009 však podle čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb. ve spojení s § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2008, náleží v rozsahu nejvýše tří let. Proto námitkám žalobce nelze vyhovět.

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 10. 4. 2013, č. j. 72 Ad 63/2011 - 43, rozhodnutí o námitkách žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že se žalobce po zjištění o nesprávné výši svého plného invalidního důchodu a posléze starobního důchodu obrátil na žalovanou, která jej zvýšila. Spornou byla pouze doba, za kterou se má důchod doplatit. Výběr právní normy, která má být pro určení této doby použita, přitom závisí na tom, zda k chybnému výpočtu důchodu došlo z důvodu pochybení žalobce či v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) věty poslední zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném od 1. 1. 2009.

Ve správním řádu z roku 2004 i správním řádu z roku 1967 je uložena správním orgánům povinnost řádně zjistit skutkový stav. Žalovaná proto měla v dané věci povinnost vyzvat žalobce k osvědčení doby studia, která byla uplatněna v žádosti o plný invalidní důchod. To však žalovaná v řízení o přiznání plného invalidního důchodu ani v řízení o přiznání starobního důchodu neučinila. Tato povinnost žalované navíc vyplývá i z § 53 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“), podle něhož příjemce dávky důchodového pojištění, který byl orgánem sociálního zabezpečení vyzván k osvědčení skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu, musí této výzvě ve stanovené lhůtě vyhovět. Dále se v důvodové zprávě k zákonu č. 306/2008 Sb. uvádí, že k přiznání důchodu v nižší částce, než v jaké náleží, dochází v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení rovněž v případě, že tento orgán přehlédne okolnost, která již byla obsažena v podkladech pro rozhodování. Ostatně i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 A 1105/2002 dovodil, že rozhodne-li správní orgán i přes přetrvávající nejasnosti o skutečnostech rozhodných pro přiznávání nároku, způsobené tím, že žadatel nepředložil doklad osvědčující jím tvrzený nárok, poruší tím povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci.

Při výkladu, který zaujala k dané otázce žalovaná, by postrádal smysl obsah § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, který je speciálním ustanovením k § 55 odst. 2 téhož zákona. Na tom nic nemění ani znění čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb., protože jeho upřednostněním by ztratil smysl obsah § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Účel současného znění poslední věty § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění je přitom dostatečně vysvětlen v důvodové zprávě k zákonu č. 306/2008 Sb. a právní názor tam uvedený je zcela v souladu s principy právního státu.

Soud tedy na základě jazykového, systematického, teleologického a historického výkladu dospěl k závěru, že k chybnému stanovení výše důchodu došlo v důsledku nesprávného postupu žalované, a proto má žalobce nárok na doplatek k důchodu již od 24. 11. 2002. Z tohoto důvodu soud zavázal žalovanou k doplacení plného invalidního důchodu žalobci za dobu od 24. 11. 2002 do 31. 12. 2005.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) v zákonem stanovené lhůtě blanketní kasační stížnost, kterou následně na výzvu soudu doplnila.

pokračování

V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka namítla nesouhlas s právním názorem soudu na to, co se rozumí nesprávným postupem orgánu sociálního zabezpečení, z něhož vyplývá nutnost doplatku důchodu ode dne vzniku nároku na něho. Řízení o dávkách důchodového pojištění je totiž vedeno zásadou dispoziční a projednací, takže prokázání nároků žadatele leží v jeho sféře. Tyto zásady jsou částečně prolomeny v § 12 zákona č. 582/1991 Sb., který je ve vztahu speciality ke správnímu řádu a podle něhož mohou orgány sociálního zabezpečení vyzvat příjemce dávky, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na ni, její výši a výplatu. Proto v důsledku uplatňování principu dobré správy provádějí orgány sociálního zabezpečení došetřování dob pojištění v případech, které jsou obtížně prokazatelné nebo kdy zaměstnavatel k tíži pojištěnce neplní své povinnosti. Prokazování studia předložením vysvědčení však k těmto případům nepatří. V současnosti sice nelze zjistit, zda při podání žádosti o plný invalidní důchod byl žalobce upozorněn na potřebu doložit studium. Relevantní je však skutečnost, že po doručení rozhodnutí o přiznání důchodu a osobního listu důchodového pojištění nevyužil možnosti toto rozhodnutí změnit podáním opravného prostředku. Navíc nedoložení dokladů prokazujících doby pojištění či náhradní doby pojištění nepředstavuje ojedinělý případ v praxi orgánů sociálního zabezpečení.

Dále stěžovatelka namítla, že žalobce v přehledu o činnosti a náhradních dobách, který je součástí jeho žádosti o plný invalidní důchod ze dne 28. 10. 2002, uvedl dobu studia na střední škole v blíže nespecifikovaném období od roku 1959 do roku 1963, a to bez jakýchkoli bližších údajů s poznámkou, že doklady doloží dodatečně. Podpisem této žádosti považoval orgán sociálního zabezpečení jeho úmysl dodatečně prokázat studium za věrohodný, tím spíše, že sám nemohl věc došetřovat za situace, kdy nebyly uvedeny žádné podrobnosti o škole. Ani při podání žádosti o starobní důchod ze dne 19. 1. 2006 žalobce neučinil žádná opatření k doložení doby studia.

Podle názoru stěžovatelky tedy nebyl žalobci vypočten a vyplácen důchod v nižší výši v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení, a proto nemusí být doplacen od počátku nároku na něho. Uvedenou právní otázku tak posoudil soud nesprávně.

Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 10. 4. 2013, č. j. 72 Ad 63/2011 - 43, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že celý život řádně platil sociální pojištění, ve všech jeho dokumentech tak byly uvedeny údaje o jeho studiu a zaměstnání, a proto ho nikdy nenapadlo, že by mohla stěžovatelka nesprávně vypočítat výši jeho důchodu. Výši důchodu stanovenou stěžovatelkou si neměl možnost sám zkontrolovat, a proto důvěřoval stěžovateli, že jako orgán k tomu určený ji vypočte správně. Navíc možnost cokoliv kontrolovat neměl ani kvůli své zdravotní indispozici, kvůli níž mu byl přiznán plný invalidní důchod. Poznámka obsažená v žádosti o jeho přiznání, podle níž doklady o studiu předloží dodatečně, není psáno jeho rukou, je napsáno tužkou a mohlo tak být dopsáno kdykoliv a kýmkoliv. Navíc při stanovení výše důchodu doba čtyř roků pojištění evidentně chyběla, a proto ho měla stěžovatelka vyzvat k jejímu doložení, jak

ostatně postupuje i v jiných případech. Není možné, aby člověk, který celý život řádně pracoval a platil pojištění, ve stáří pykal za pochybení státního orgánu. Podle názoru žalobce tedy krajský soud rozhodl správně.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněny. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce dne 28. 10. 2002 podal žádost o plný invalidní důchod. V přehledu o činnosti a náhradních dobách, který je součástí této žádosti, uvedl dobu studia od roku 1959 do roku 1963 na „SPŠS s maturitou“. K tomuto údaji je učiněna tato ručně napsaná poznámka: „nedoloženo, doloží dodatečně?“. Ve fotokopii žádosti o plný invalidní důchod, kterou žalobce zaslal stěžovateli v řízení o doplatku důchodu dne 10. 12. 2010, však tato poznámka není obsažena. Žalobci byl přiznán plný invalidní důchod od 24. 11. 2002 ve výši 8318 Kč měsíčně, přičemž z osobního listu důchodového pojištění vyplývá, že stěžovatelka do celkové doby pojištění nezahrnula tvrzenou dobu studia. Před dosažením důchodového věku žalobce dne 19. 10. 2006 podal žádost o starobní důchod, v níž ve vztahu k jím získaným dobám pojištění odkázal na svou žádost o plný invalidní důchod. Starobní důchod byl žalobci přiznán od 25. 11. 2006 ve výši 10285 Kč měsíčně a stěžovatelka i v tomto případě nepřipočetla do celkové doby pojištění žalobcem deklarovanou dobu studia.

V podání, které stěžovatelka obdržela dne 10. 5. 2010, žalobce předložil vysvědčení o maturitní zkoušce. Uvedený doklad o studiu žalobce vydala dne 17. 6. 1963 Střední průmyslová škola strojnická v Olomouci, Třída 17. listopadu. V návaznosti na tuto skutečnost stěžovatelka rozhodnutím č. I. ze dne 25. 8. 2010, č. X, podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění zvýšila žalobci od 24. 11. 2002 plný invalidní důchod na částku 8970 Kč měsíčně. Rozhodnutím č. II ze dne 25. 8. 2010, č. X, pak stěžovatelka podle stejného ustanovení zvýšila žalobci od 25. 11. 2006 i starobní důchod na částku 11124 Kč měsíčně. Při stanovení nové výše plného invalidního důchodu a starobního důchodu přitom stěžovatelka zahrnula do celkové doby pojištění i dobu studia žalobce na uvedené střední škole od 1. 9. 1959 do 14. 7. 1963.

V oznámení o výplatě důchodu, které je součástí rozhodnutí č. II ze dne 25. 8. 2010, č. X, stěžovatelka uvedla, že doplatek důchodu za dobu od 1. 1. 2006 do 15. 8. 2010 činí 49314 Kč. Doplatek plného invalidního důchodu za dobu od 24. 11. 2002 do 31. 12. 2005 však stěžovatelka žalobci nepřiznala s tím, že tento nárok zanikl, neboť za dobu před 1. 1. 2009 náleží doplatek k důchodu v rozsahu nejvýše tří let.

Podle závěru krajského soudu má však žalobce nárok na doplatek plného invalidního důchodu i za dobu od 24. 11. 2002 do 31. 12. 2005 na základě § 56 odst. 1 písm. b) věty poslední zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném od 1. 1. 2009. Celé toto ustanovení zní takto: „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.“

pokračování

Důchod nebo jeho zvýšení se přitom doplatí nejvýše pět let nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta druhá a třetí obdobně. Důchod nebo jeho zvýšení se však doplatí ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, v případě, že důchod nebyl přiznán nebo byl vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.“.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že žalobci byl přiznán a vyplácen plný invalidní důchod v nižší částce, než v jaké mu náležela, v důsledku nesprávného postupu stěžovatelky.

Podle § 108 věty první zákona č. 582/1991 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2005, pro řízení ve věcech důchodového pojištění totiž platily obecné předpisy o správním řízení. Proto se v řízení o přiznání plného invalidního důchodu musela stěžovatelka řídit ustanoveními § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 tehdy platného správního řádu z roku 1967 a při svém rozhodování vycházet ze spolehlivě, přesně a úplně zjištěného skutečného stavu věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, a to i bez návrhu žalobce. Takto vyjádřená zásada materiální pravdy se přitom v tomto řízení nemohla projevit odlišně, neboť žalobce v žádosti o plný invalidní důchod uvedl dosažení doby studia na střední škole od roku 1959 do roku 1963 a splnil tak svoji povinnost tvrzení. Navíc tato doba studia žalobci očividně chyběla, neboť s ohledem na tehdejší společenské zřízení a právní úpravu bylo jen stěží myslitelné, aby po skončení povinné školní docházky nebyl zaměstnán ani nepokračoval ve studiu a v období čtyř let tak nezískal žádnou dobu zabezpečení. Doba studia od roku 1959 do roku 1963 proto nepředstavovala neznámou skutečnost, kterou by stěžovatelka nemohla v řízení o plný invalidní důchod zjistit. Za této situace měla stěžovatelka postupovat podle § 12 písm. b) zákona č. 582/1991 Sb. a vyzvat žalobce k předložení dokladu o studiu střední školy či alespoň k sdělení názvu školy, neboť se jednalo o skutečnost rozhodnou pro výši plného invalidního důchodu.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že v žádosti o plný invalidní důchod je obsažena ručně psaná poznámka o tom, že žalobce doloží dobu studia dodatečně. Jednak není jisté, že tuto poznámku učinil žalobce, neboť ve fotokopii žádosti předložené v řízení o doplatek důchodu není vůbec uvedena. I kdyby se však žalobce v žádosti o plný invalidní důchod skutečně zavázal k dodatečnému doložení doby studia na střední škole, nezbavilo by to stěžovatelku povinnosti vyzvat jej k prokázání této skutečnosti. Řízení o přiznání plného invalidního důchodu žalobci totiž nebylo vedeno zásadami dispoziční a projednací, nýbrž zásadou materiální pravdy, jak již bylo zmíněno. Jestliže se tedy stěžovatelka touto zásadou neřídila, došlo k stanovení nesprávné výše plného invalidního důchodu jejím zaviněním. K témuž závěru směřují i další úvahy obsažené v napadeném rozsudku, s nimiž se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje.

Stěžovatelka však žalobci nepřiznala doplatek plného invalidního důchodu i za dobu od 24. 11. 2002 do 31. 12. 2005 s odkazem na ustanovení čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb. a § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2008. Ustanovení čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb. zní takto: „*Za dobu před 1. lednem 2009 se důchod nebo jeho zvýšení doplatí ve výši, v níž důchod správně náležel, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni 31. prosince 2008.*“. Podle § 56 odst. 1

písm. b) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2008, „[z]jistí-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; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta třetí obdobně“.

V důvodové zprávě k zákonu č. 306/2008 Sb. se přitom ohledně čl. II bodu 14 uvádějí tyto skutečnosti: „Pokud jde o přechod na novou právní úpravu obsaženou v čl. I bodu 70, navrhuje se, aby náležel doplatek důchodu v důsledku přiznání neprávem odepřeného důchodu nebo jeho zvýšení v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení nejvýše tři roky nazpět od účinnosti navrhované změny právní úpravy, tedy nejvýše za dobu stanovenou dosavadními předpisy, i když k rozhodnému zjištění dojde již za účinnosti navrhované změny právní úpravy. Tento postup je odůvodněný z hlediska rovného posuzování důsledků stejné skutečnosti (doplatek důchodu v důsledku nápravy nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení) v období před účinností navrhované změny právní úpravy.“ (www.psp.cz, digitální repozitář, sněmovní tisk č. 435, 5. volební období Poslanecké sněmovny).

Obsah ustanovení čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb. a § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2008, jakož i vůle zákonodárce tedy vedou k jednoznačnému závěru, podle něhož doplatek k důchodu za dobu před 1. 1. 2009 náleží jeho příjemci nejvýše za dobu tří let nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na zvýšení důchodu, a to i když k rozhodnému zjištění dojde až za účinnosti současné právní úpravy a i když přiznání nebo vyplácení důchodu v nižší částce, než v jaké náleží, zavinil orgán sociálního zabezpečení. Tento postup zvolený zákonodárcem je přitom motivován nutností zabránit vytvoření zvýhodněné skupiny žadatelů o doplatek k důchodu za dobu do 31. 12. 2008, u nichž došlo ke zjištění nebo uplatnění tohoto nároku až po tomto datu.

Čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb. je přechodným ustanovením, které upravuje podmínky pro nárok na doplatek důchodu za dobu do 31. 12. 2008, a proto na tyto případy nelze aplikovat § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném od 1. 1. 2009, jak se nesprávně uvádí v napadeném rozsudku. Také k ustanovení § 55 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném od 1. 1. 2009, na něhož odkázal krajský soud a který prodloužil původně tříletou lhůtu pro zánik nároku na výplatu důchodu nebo jeho části na pět let, byla přijata přechodná úprava, která je obsažena v čl. XXXIV bodu 4 zákona č. 189/2006 Sb. Podle něho „[z]a dobu přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2009 - pozn. soudu) se důchod doplatí podle § 55 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni, který předchází dni nabytí účinnosti tohoto zákona (tedy v rozsahu nejvýše tří let ode dne, za který důchod nebo jeho část náleží - pozn. soudu)“. Znění § 55 odst. 2 a § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném od 1. 1. 2009, jakož i přechodná ustanovení k nim se vztahující jsou tedy ve vzájemném souladu a na základě nich nelze dospět k závěru o nutnosti přiznat žalobci doplatek plného invalidního důchodu již od vzniku nároku na něj.

pokračování

Oproti napadenému rozsudku má tedy Nejvyšší správní soud za to, že všechny výkladové metody vedou k jednoznačnému závěru, podle něhož nemá žalobce nárok na doplatek plného invalidního důchodu za dobu od 24. 11. 2002 do 31. 12. 2005.

Tento závěr je také ústavně konformní ve vztahu k § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2008. Nejvyšší správní soud se totiž v rozsudku ze dne 12. 7. 2006, č. j. 6 Ads 58/2005 - 44, který lze vyhledat na www.nssoud.cz, také zabýval případem, v němž byl přiznán starobní důchod v nižší částce, než náležel, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení. Ten spočíval stejně jako v posuzované věci v nezohlednění doby studia, která byla dokonce řádně prokázána již v řízení o přiznání důchodu. V tomto judikátu přitom Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že prekluzivní lhůta pro zánik nároku na výplatu dávky důchodového pojištění uvedená v § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2008, umožňuje vyplatit doplatek dávky přiznané v nižší částce, než náležela, nejvýše za dobu tří let od uplatnění žádosti či zjištění, že dávka je vyplácena v nesprávné výši. Zánik nároku na výplatu přitom nijak neovlivňuje skutečnost, že dávka byla vyplácena v nižší částce, než náležela, v důsledku pochybení nositele pojištění.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2006, č. j. 6 Ads 58/2005 - 44, totiž „[r]ozhodnutí o dávkách důchodového pojištění je vydáváno cum clausula rebus sic stantibus, tedy s výhradou pozdější změny rozhodnutí, a to ve všech stěžejních otázkách, tedy jak pokud jde o samotný nárok, tak pokud jde o výši dávky i její výplatu. Změna dávky může spočívat v přiznání dávky, byla-li neprávem odeprána nebo přiznána od pozdějšího data, než od jakého náleží, ve zvýšení dávky, byla-li přiznána nebo je vyplácena v nižší částce, než náleží, v odnětí dávky, byla-li přiznána neprávem, v zastavení výplaty dávky, změní-li se skutečnosti rozhodné pro výplatu dávky. Řízení o změně dávky může být zahájeno na návrh nebo z podnětu orgánu, který je oprávněn o věci rozhodnout (žádost o změnu musí být podána písemně, přičemž za den uplatnění žádosti se považuje den, kdy se oprávněný obrátil na žalovanou se svým požadavkem poprvé - § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb.). Nárok na dávku nezaniká uplynutím času; nárok na výplatu však zaniká uplynutím stanovené doby; obecně je tato lhůta tříletá; v případě změny dávky spočívající v jejím zvýšení platí toto pravidlo rovněž s tou modifikací, že se pamatuje na případy, kdy je postupováno ex offio, a pak se možnost doplatit dávku zpětně váže na den zjištění, že dávka byla vyplácena v nižší částce, než náleží [jinak platí obecné pravidlo o zániku nároku na výplatu uplynutím tří let ode dne, za který důchod nebo jeho část náleží – poněvadž nárok na výplatu vzniká splněním podmínek nároku, podmínek na výplatu a podáním žádosti o přiznání nebo vyplácení důchodu (§ 54 odst. 2 cit. zákona č. 155/1995 Sb.) bude zánik nároku na výplatu časově spojován pravidelně s uplatněním žádosti o důchod (žádosti o změnu důchodu)].

Z této právní úpravy plyne několik výchozích premis: v důchodovém pojištění se v široké míře připouští změna pravomocného rozhodnutí o dávce, a to jak vlivem nových skutečností, které nastaly po právní moci rozhodnutí, tak vlivem skutečností, které existovaly v době rozhodování, a přibliží se k nim dodatečně. Zákon přitom nerozlišuje, zda oprávněná osoba takovou skutečnost mohla v původním řízení uplatnit, či nikoliv. Tyto skutečnosti pak mohou mít na dávku z hlediska jejího poživatele vliv pozitivní i negativní. Stejný důsledek (tedy například zvýšení či snížení dávky či dokonce odnětí) má i omyl žalované, v jehož důsledku byla

dávka buď neprávem odepřena, nebo je vyplácena v nižší částce, než v jaké náleží (množství typových situací je větší, zde soud uvádí jen nejtypičtější situace). Pokud jde o časovou účinnost rozhodnutí o změně dávky, pak rozhodnutí „negativní“ (odnětí, snížení zastavení výplaty) může směřovat výhradně pro budoucno – takové opatření lze provést až ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které byla dávka již vyplacena. Stěžovatelka se mylí, pokud se domnívá, že zákon nestanoví prekluzivní lhůtu (jak z dosavadního výkladu plyne, jsou pravidla pro plynutí času ovládána principem prekluze, nikoliv promlčení, jak se stěžovatelka domnívá) pro případné právo žalované na vrácení přeplatku na dávce – taková pravidla obsahuje § 118a zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, subjektivní prekluzivní lhůta pro nárok na vrácení neprávem vyplacených částek zaniká v tříleté lhůtě, nejpozději uplynutím deseti let ode dne výplaty dávky. Jde-li o rozhodnutí „pozitivní“, tedy takové, v jehož důsledku měla být vyplácena - například jako ve stěžovatelčině případě, dávka ve vyšší částce, a změna tedy spočívá ve zvýšení dávky, pak platí, že toto zvýšení se provede ode dne, od něhož náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na zvýšení dávky. Jednotlivé splátky dávky tedy podléhají prekluzi, přičemž v obou zmíněných ohledech platí tříletá lhůta – namítanou nerovnost zde tedy sledovat není možno (prekluze se uplatňuje jak ve vztahu k nedoplatkům, tak přeplatkům – u těch se pak uplatňuje ve vztahu k příjemcům dávek povětšinou odpovědnost na principu zavinění, i když nikoli bezvýjimečně, uplatňuje se v některých vymezených případech i odpovědnost tzv. objektivní).

Stěžovatelka staví svou obranu proti aplikaci § 56 odst. 1 písm. b) cit. zákona především na skutečnosti, že dávka byla přiznána v nižší částce než náležela v důsledku omylu žalované, přičemž podle názoru Nejvyššího správního soudu se jednalo o omyl skutkový, neboť žalovaná nikdy nezpochybnila nutnost přihlídnout při výpočtu výše důchodu podle platné právní úpravy v době přiznání dávky i k době studia, a to i k době studia před dovršením 18 let věku; jednalo se tedy o to, že žalovaná si neuvědomila, že stěžovatelka prokázala i předmětnou dobu studia v letech 1960 - 1966. V takovém případě by se podle názoru stěžovatelky neměla aplikovat pravidla o důsledcích uplynutí času, a pokud se tak stalo, bylo zasaženo její právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), případně ve spojení s porušením čl. 4 téže Listiny.

Časová omezenost ochrany práv státní mocí nachází svůj výraz v institutech promlčení a prekluze jako důsledku požadavku právní jistoty: ten, kdo své právo ve stanovené době nevykoná nebo neuplatní, právo ztrácí, nebo se jeho postavení oslabuje. Jedná se o instituty bránící existenci nevyjasněných právních vztahů prolínající celým právním řádem, v soukromém právu již od dob Theodosia II (408 - 450). V právu sociálního pojištění se nejprve v jeho počátcích (řádově v letech 1924 - 1964) aplikoval institut promlčení jednotlivých splátek dávek, promlčecí doba byla jednoletá až do roku 1988, přičemž do roku 1956 se promlčoval i nárok na dávku (nejdříve ve lhůtě pětileté, posléze desetileté), s účinností zákona č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, byla výše doplatku na dávce přiznané v nesprávné výši omezena absolutní částkou a obdobím tří let, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení přešel na koncepci prekluze nároku na výplatu, zavedl tříletou obecnou prekluzivní lhůtu, a nepřevzal omezení maximální částkou pro doplatky dávek neprávem odepřených. Tříleté omezení pro zpětnou výplatu dávky vyměřené v nesprávné výši se tak v právu sociálního zabezpečení aplikuje více než čtyřicet let. Bylo tomu tak i v dobách, kdy náš právní řád neznal odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím; avšak i právní úprava této materie obsahuje úpravu promlčení a od věci není rovněž upozornit na skutečnost, že podle správního

pokračování

řádu účinného v době rozhodování žalované bylo možno nezákonné rozhodnutí zrušit či změnit pouze do tří let od jeho právní moci a rovněž pro obnovu řízení byly stanoveny nepřekročitelné lhůty. Na rozdíl od právní úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nastupuje v důsledku úpravy v § 56 zákona č. 155/1995 Sb., povinnost žalované změnit výši dávky, zjistí-li, že byla vypočtena nesprávně, a to bez ohledu na délku doby, která uplynula od původního přiznání dávky, a doplatit rozdíl za období tří let zpětně. V této souvislosti je také možno připomenout, že podmínkou odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je, že takové rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno – takového účinku je však možno dosáhnout jen při respektování řady lhůt upravených procesními předpisy vycházejících z principu, že každý má střežit svá práva. Pochybení žalované je neoddiskutovatelné a k omylům by nemělo docházet; právní úprava, kterou stěžovatelka zpochybňuje, však v relativním srovnání kupříkladu s uvedenou obecnou úpravou odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, přináší „poškozenému“ postavení, jež by podle obecné úpravy náhrady škody neměl (zákon č. 82/1998 Sb. tak stanoví nejen, že podmínkou odpovědnosti státu je zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, k čemuž může dojít jen za respektování přísných lhůt, například k podání žaloby ve správním soudnictví nebo pro zrušení v řízení správním mimo odvolání, ale rovněž, že promlčecí doba běží ode dne oznámení zrušovacího rozhodnutí). Omezení ochrany práv v čase je součástí všech právních odvětví našeho právního řádu, včetně úprav veřejnoprávních.

Práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) se lze domáhat jen v mezích zákonů, které toto ustanovení provádí (čl. 41 odst. 1 Listiny).

Stěžovatelka se fakticky domáhá rozhodnutí *contra legem*, neboť ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, nevzbuzuje svou dikcí ani smyslem jakoukoliv pochybnost – Nejvyšší správní soud však nevidí žádný prostor pro vytvoření právního pravidla soudem, z judikatury Ústavního soudu plyne, že by tomu tak mohlo být pouze v situaci, kdy psaný zákon neplní svou funkci spočívající ve spravedlivém vyřešení právního problému. O takovou situaci se však v projednávané věci nejedná; tím není řečeno, že stěžovatelka subjektivně právní úpravu upravující prekluzi splátek dávky důchodového pojištění vnímá jako nespravedlivou. Jak shora vyloženo, právní úprava stojí na principu prekluze, tedy zániku práva v důsledku jeho neuplatnění ve stanovené lhůtě – jediný žalobní důvod však směřoval proti námitce promlčení vznesené podle názoru stěžovatelky v rozporu s dobrými mravy. V tomto ohledu nemohla být stěžovatelka úspěšnou, neboť zaměnila právní úpravou použité instituty mající v našem právním řádu odlišné doktrinální i praktické právní postavení. Zaniklé právo nemohla žalovaná stěžovatelce přiznat a k jeho zániku musela přihlédnout z moci úřední.

Již v nálezu sp. zn. II. ÚS 70/2000 ze dne 1. 11. 2000 Ústavní soud konstatoval, že není v rozporu s ústavním pořádkem, pokud § 56 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, umožňuje změnu dávky jak ve prospěch, tak v neprospěch jejího poživatele. Uplynutí času obecně v právu způsobuje oslabení pozice toho, kdo není dostatečně bdělý při ochraně svých práv (*vigilantibus iura*), a proto úpravu prekluze v důchodovém pojištění samu o sobě nelze považovat za takovou, jež by zasahovala do práva podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod či způsobovala zásah zakázaný čl. 4 téže Listiny.

Právní úprava prekluze práva na výplatu dávky nevybočuje nikterak z jiných obdobných úprav; z hledisek vymezených judikaturou Ústavního soudu pro kontextuální posouzení ústavnosti lhůty (srov. Pl. ÚS 6/05) neshledává Nejvyšší správní soud na tříleté prekluzivní lhůtě pro zánik práva na výplatu dávky důchodového pojištění ani nepřiměřenost, svévoli při jejím stanovení, ani existenci nerovnosti ve vztahu k nějakým skupinám příjemců dávek. Stěžovatelka měla veškeré možnosti své právo chránit (nelze též odhlédnout od skutečnosti, že pochybení spočívalo v nezapočtení celých šesti let doby pojištění, tedy poměrně dlouhé doby, přičemž v žádosti o dávku tato doba byla prokazována a v osobním listě důchodového pojištění tato doba vykázána nebyla a v odůvodnění původního rozhodnutí žalovaná, jako ve všech obdobných případech, uvádí, jakou dobu pojištění hodnotila). Tím Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybnuje přesvědčení stěžovatelky, že žalovaná jako specializovaný správní úřad disponující odborníky na problematiku důchodového pojištění má zajišťovat ve své praxi bezchybnou aplikaci právních norem; poněvadž však v napadeném rozsudku Městského soudu v Praze neshledala pochybení, jež mu stěžovatelka vytýkala, kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), přitom je přesvědčen, že k námitkám stěžovatelky přistoupil s maximální možnou příznivostí, a to i při vědomí, že jde o ochranu sociálních práv.“

S právním názorem o souladu § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2008, s ústavním pořádkem, který byl vysloven v rozsudku ze dne 12. 7. 2006, č. j. 6 Ads 58/2005 - 44, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i v dané věci a ve stručnosti na něho odkazuje, neboť tento judikát reaguje i na tvrzení žalobce, že nemůže nést následky pochybení orgánu sociálního zabezpečení.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud pochybil, když dospěl k závěru o nároku žalobce na doplatek plného invalidního důchodu i za dobu od 24. 11. 2002 do 31. 12. 2005. Stěžovatelka přitom v kasační stížnosti namítla, že žalobce neměl nárok na doplatek tohoto důchodu ode dne vzniku nároku na něho a že krajský soud posoudil příslušnou právní otázku nesprávně. Proto i když stěžovatelka tento názor opřela o argumentaci, s níž se Nejvyšší správní soud neztotožnil, došlo v řízení o kasační stížnosti k naplnění jejího důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem, který Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto zrušovacím rozsudku. V novém rozhodnutí krajský soud podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti, včetně odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů ustanoveného zástupce žalobce.

Nejvyšší správní soud tedy již rozhodl o věci samé, a proto se nemusel zabývat žádostí stěžovatelky o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

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

pokračování

V Brně dne 20. června 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu