



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **L. O.**, zastoupená JUDr. Ing. Lukášem Prudilem, Ph.D., advokátem se sídlem Bašty 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 20. 3. 2014, č. j. 72 Ad 23/2012 – 85,

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 d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 20. 3. 2014, č. j. 72 Ad 23/2012 – 85, bylo zrušeno rozhodnutí ministerstva práce a sociálních věcí, (dále jen „stěžovatel“) ze dne 30. 4. 2012, č. j. 2012/30959-71, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně (dále jen účastnice řízení“) a potvrzeno rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) ze dne 1. 3. 2012, č. j. X, jímž byla odložena žádost účastnice řízení o úpravu důchodu a vysloveno, že řízení se nevede. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že oprávným prostředkem proti rozhodnutí ČSSZ je námitka a nikoliv odvolání, jak správní orgán nesprávně uvedl v poučení 1. 3. 2012. Stejně nesprávně v něm bylo uvedeno, že o oprávném prostředku rozhoduje stěžovatel. Nesprávným poučením nelze založit oprávnění správního orgánu rozhodnout ve věci, tedy jeho pravomoc a působnost. Stěžovatel proto nebyl věcně a funkčně příslušný rozhodnout o odvolání. Jelikož stěžovatel je nadřízeným orgánem ČSSZ, napadené rozhodnutí není nicotné, a to v souladu s ust. § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). ČSSZ měla posoudit podání účastnice řízení jako námitku a i přes nesprávné poučení o něm jako o námitce rozhodnout, neboť zákon č. 582/1991 S., ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“), jinou možnost nestanoví. Protože v případě tzv. vyrovnávacího příspěvku citovaný zákon nestanoví, že opravným prostředkem proti rozhodnutí ČSSZ je odvolání, uplatní se právní úprava obecná a opravným prostředkem je námitka. Kompetence stěžovatele jako odvolacího orgánu je dána pouze v řízení ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti podle ust. § 104f a § 104i odst. 2 písm. c) a podle přechodných ustanovení zákona č. 582/1991 Sb. Napadené rozhodnutí tedy vydal stěžovatel mimo svou pravomoc a působnost, což bylo podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem a mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Z těchto důvodů krajský soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení v souladu s ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že aplikace ust. § 86 odst. 6 a § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. je použitelná pouze tehdy, rozhoduje-li orgán sociálního zabezpečení meritorně. Tyto orgány však při výkonu svých pravomocí používají i řadu typů rozhodnutí procesního charakteru, kdy se rozhoduje usnesením, např. při přerušení a zastavení řízení v případech uvedených v ust. § 83b citovaného zákona, kde však jsou zdůrazněny pouze věcné hypotézy, pro které je jako dispozice určeno přerušení nebo zastavení řízení. Podrobnosti, tedy vlastně technika naplnění této dispozice, jsou obsaženy ve správním řádu, tj. v ust. § 64 až § 66, § 76, § 81 až § 92, resp. § 178. Protože hmotněprávní čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 155/1995 Sb., stanoví (po vyjádření hypotézy) jako jednoznačnou dispozici „žádosti... se odloží a řízení o nich se nevede...“, nemohla ČSSZ postupovat jinak, než z hlediska hypotézy i dispozice použít toto ustanovení a z hlediska podrobností použít ust. § 43 odst. 2 správního řádu. Z toho následně vyplynulo, že v poučení o opravném prostředku bylo nutno aplikovat ust. § 76 odst. 5, § 83 odst. 1, § 89 odst. 1 a § 178 odst. 1 správního řádu, a tedy použít text poučení, který je krajským soudem zpochybňován. Ačkoliv teorie označuje usnesení za zvláštní typ správního rozhodnutí, ust. § 67 správního řádu obsahuje jednoznačnou definici. Zákonodárce tedy počítá s tím, že v procesních otázkách se rozhodnutím rozhoduje pouze v zákonem stanovených případech. Těmito případy se rozumí rozhodnutí o předběžném opatření (§ 61) a o záruce za splnění povinnosti (§ 147). Z ust. § 76 správního řádu pak vyplývá, že rozhodování v procesních otázkách je v ostatních případech vyhrazena jiná forma, kterou je usnesení. Právě z tohoto restriktivního pojetí institutu rozhodnutí vychází orgány sociálního zabezpečení, když aplikují ust. § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. Opravný prostředek typu námítky je proto v aplikační praxi již tradičně využíván v rámci obrany účastníků řízení proti obsahu individuálních správních aktů, které jsou vydávány formou rozhodnutí, nikoliv usnesení. Zákon č. 582/1991 Sb. neobsahuje žádné ustanovení, které by speciálně řešilo obranu proti usnesením. Proto je k tomuto účelu využíván obecný institut, kterým je odvolání ve smyslu ust. § 81 a násl. správního řádu. Podle názoru stěžovatele je třeba důrazně upozornit, že aplikace takového postupu nepředstavuje pro účastníka řízení žádné znevýhodnění, ale právě naopak, protože v těchto případech je přezkum rozhodnutí prováděn nadřízeným správním orgánem. Možnost soudní ochrany práv účastníka řízení je zcela identická s případy, kdy je o opravném prostředku rozhodováno v námitkovém řízení. Závěrem stěžovatel uvedl, že postupem krajského soudu dochází k odepření spravedlnosti, neboť místo toho, aby bylo účastníkům řízení poskytnuto závazné autoritativní řešení, které očekávají, je rozhodnutí stěžovatele zrušeno z procesních důvodů

pokračování

a celá záležitost je formalisticky odsouvána na neurčito. Ze shora uvedených důvodů proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu účastnice řízení podáním ze dne 18. 2. 2012 požádala o přepočítání tzv. československého starobního důchodu a stanovení vyrovnávacího příspěvku na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12. Usnesením ze dne 1. 3. 2012 ČSSZ rozhodla podle čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb. s přihlédnutím k § 106a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 428/2011 Sb. (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“) tak, že „*se žádost o úpravu důchodu odkládá a řízení se nevede*“. V odůvodnění usnesení ČSSZ odkázala na citovaná ustanovení a čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. 10. 1992, publikované pod č. 228/1993 Sb. V poučení ČSSZ uvedla, že „*Proti tomuto usnesení lze podat odvolání, a to do 15 dnů ode dne následujícího po dni oznámení tohoto usnesení. O odvolání rozhoduje Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Odvolání se podává u ČSSZ, Křižová 25, 225 08 Praha 5. Podle § 76 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nemá podané odvolání odkladný účinek.*“

Podle ust. § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., za doby důchodového zabezpečení získané před 1. lednem 1993 podle československých právních předpisů, které se podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. října 1992 považují za doby důchodového zabezpečení nebo pojištění Slovenské republiky, nelze přiznat ani zvýšit důchod z českého důchodového pojištění (zabezpečení) a ani nelze s přihlédnutím k těmto dobám poskytnout vyrovnání, dorovnání, příplatky a obdobná plnění k důchodu nebo jeho části nebo poskytovaná místo důchodu nebo jeho části; k těmto dobám lze v souladu s čl. 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, přihlédnout pouze za podmínek a v rozsahu stanoveném touto smlouvou nebo tímto zákonem (§ 61).

Podle čl. XIII věta první zákona č. 428/2011 Sb. žádosti o poskytnutí vyrovnání, dorovnání, příplatků a obdobných plnění uvedených v § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se odloží a řízení o nich se nevede; byly-li tyto žádosti podány přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, řízení o nich se zastaví.

Podle ust. § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. lze proti rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení uvedených v § 3 odst. 3 písm. b) a d) až f) ve věcech důchodového pojištění jako řádný opravný prostředek podat písemné námitky do 30 dnů ode dne jeho oznámení účastníku řízení. Podle odst. 3 věta první citovaného ustanovení se námitky podávají orgánu sociálního zabezpečení, který rozhodnutí vydal.

Jak vyplývá z výše uvedeného, je ust. § 106a zákona č. 155/1995 Sb. ustanovením hmotně-právním, které se dotýká nároku i výše dávky důchodového pojištění. Čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb. je naopak primárně ustanovením procesním, jímž se upravuje postup v případech, kdy je podána žádost o úpravu dávky důchodového pojištění z důvodu zápočtu dob uvedených v ust. § 106a zákona č. 155/1995 Sb. K tomu je třeba také uvést, že standardním způsobem zahájení řízení o přepočtení dávky nesprávně vyměřené ve smyslu ust. § 44 odst. 1 správního řádu je podání žádosti podle ust. § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. Pokud by nebylo čl. XIII. věta před středníkem zákona č. 428/2011 Sb., výsledkem řízení takto zahájeného by v případech požadavku na zápočet dob uvedených v ust. § 106a zákona č. 155/1995 Sb. bylo vydání usnesení o zastavení řízení podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb. je ovšem třeba vnímat jako *lex specialis*, podle něhož žádost o přepočtení dávky podaná z důvodu zápočtu dob uvedených v ust. § 106a č. 155/1995 Sb. vůbec není způsobilá takové řízení zahájit. Tento důsledek však vyplývá přímo z citovaného článku a je proto otázkou, kterou bude nutno zodpovědět v dalším řízení, zda vůbec mělo být o takové žádosti vydáno usnesení, zda takový postup má dostatečnou oporu v ust. § 76 odst. 1 správního řádu, a zda lze opravdu použít analogie s ust. § 43 správního řádu, jak tvrdí stěžovatel. Jestliže už ale ČSSZ takový právní důsledek usnesením deklarovala, zůstává otázkou, jaký režim opravných prostředků se na takové rozhodnutí vztahuje, tedy zda se jedná o věc důchodového pojištění s režimem námitek podle ust. § 88 zákona č. 582/1991 Sb. nebo zda se „odložení žádosti“ definici uvedené věci vymyká a nastupuje aplikace obecných ustanovení správního řádu upravujících institut odvolání.

Při řešení uvedené otázky je nejprve třeba konstatovat, že ČSSZ je podle s ust. § 3 odst. 3 písm. b) zákona č. 582/1991 Sb. orgánem sociálního zabezpečení, který je podle ust. § 5 písm. a) bod 1 citovaného zákona orgánem věcně příslušným rozhodovat o dávkách důchodového pojištění. Vzhledem k tomu, že se jedná o orgán s celostátní působností, je u něj dána vždy i příslušnost místní. Řízení o dávkách důchodového pojištění bylo do 31. 12. 2009 jednoinstanční a od 1. 1. 2010 lze proti rozhodnutí o dávce důchodového pojištění podat podle ust. § 88 zákona č. 582/1991 Sb. řádný opravný prostředek - námitky, o nichž rozhoduje jako příslušný orgán opět ČSSZ. Podle ust. § 88a odst. 4 zákona č. 582/1991 Sb. nelze proti rozhodnutím ČSSZ ve věcech důchodového pojištění, ať již vydaným v první instanci či v řízení o námitkách, podat ani odvolání ani rozklad.

Z uvedeného vyplývá, že institut odvolání se ve věcech dávek důchodového pojištění neuplatňuje a ust. § 81 odst. 1 správního řádu zde tedy platí a *contrario*. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že stěžovatel nemá podle ust. § 4 zákona č. 582/1991 Sb. pravomoc rozhodovat o dávkách důchodového pojištění a není ani funkčně příslušný rozhodovat o opravném prostředku proti jakémukoliv rozhodnutí ČSSZ ve věcech důchodového pojištění (na rozdíl od ČSSZ – viz § 5 písm. a) bod 4 zákona č. 582/1991 Sb.). Výjimku pak tvoří případy, kdy funkční příslušnost stěžovatele vyplývá z jeho postavení orgánu nadřízeného, tj. případy aplikace ust. § 95 odst. 1 správního řádu v návaznosti na ust. § 88 odst. 7 zákona č. 582/1991 Sb. a dále speciální případ uvedený v ust. § 100 odst. 6, věta poslední správního řádu.

Pro posouzení otázky, zda v dané věci řádným opravným prostředkem proti usnesení o odložení žádosti a nevedení řízení bylo odvolání podle ust. § 81 a násl.

pokračování

správního řádu nebo námitky podle ust. § 88 zákona č. 582/1991 Sb., je podle názoru Nejvyššího správního soudu zásadní předmět žádosti ze dne 18. 2. 2012. Touto žádostí účastnice řízení uplatnila nárok na úpravu dávky důchodového pojištění (vyrovnávací příspěvek ke starobnímu důchodu) a tudíž se jednalo o podání ve věci dávky důchodového pojištění podle zákona č. 155/1995 Sb. Tento předmět je pak určující pro posouzení charakteru dané věci. Proto veškerá rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení, která se ho týkají, jsou rozhodnutími ve věci důchodového pojištění, a to bez ohledu na to, zda se jedná o rozhodnutí ve věci samé nebo procesní. Pokud tedy ČSSZ rozhodla o žádosti účastnice řízení tak, že se její žádost odkládá a řízení se nevede, pak se jednalo o rozhodnutí ve věci důchodového pojištění, proti němuž bylo možno podat jako řádný opravný prostředek pouze námitky podle ust. § 88 zákona č. 582/1991 Sb. O podaném řádném opravném prostředku měl proto rozhodovat orgán sociálního zabezpečení, který vydal napadené rozhodnutí, tj. ČSSZ a nikoliv stěžovatel jako nadřízený správní orgán. Skutečnost, že účastnice řízení byla nesprávně poučena o tom, jaký opravný prostředek lze proti předmětnému usnesení podat a že o něm bude rozhodovat stěžovatel, nemohla založit jeho oprávnění tak učinit. Každé podání posuzuje správní orgán podle jeho skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno (§ 37 odst. 1 správního řádu). Správní orgán tedy vždy zkoumá obsah podání, tzn. to, čeho se podatel domáhá, a podle toho pak s podáním nakládá. Pokud by označení podání neodpovídalo jeho obsahu, musí správní orgán vycházet z toho, co je jeho obsahem, nikoli z toho, jak je podání označeno. ČSSZ tedy nebyla vázána tím, že účastnice řízení označila své podání jako odvolání, ale měla jej, s ohledem na jeho obsah, posoudit jako námitku a rozhodnout o ní.

Závěr krajského soudu, že napadené správní rozhodnutí stěžovatel vydal mimo rámec své kompetence, je tedy věcně správný.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a účastníci řízení žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 26. června 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

