



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **P. Č.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 8. 2014, č. j. 1 Ad 35/2012 - 72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh dosavadního řízení

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Tímto rozsudkem městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky ze dne 14. 5. 2012, č. j. X, a věc vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení.

Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 21. 2. 2012, č. j. X, zvýšila žalobci od 18. 5. 2010 starobní důchod na výši 2124 Kč měsíčně podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDP“), a s přihlédnutím k čl. 12 odst. 2 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými č. 85/2005 Sb. m. s. (dále jen „Smlouva“), když žalobci byla dodatečně zhodnocena doba pojištění od 1. 1. 1977 od 31. 12. 1978. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky, kterými se domáhal přepočtu starobního důchodu s odůvodněním, že stěžovatelka ztratila potřebné dokumenty, které by dokladovaly jeho uměleckou činnost. Na základě v Archivu hlavního města Prahy

dohledaných honorářových listů žalobce za kalendářní roky 1977 a 1978 stěžovatelka vydala napadené rozhodnutí, kterým snížila podle § 56 odst. 1 písm. c) ZDP starobní důchod žalobce, neboť za stěžejní kalendářní rok pro výpočet osobního vyměřovacího základu nebyl podle § 18 odst. 4 ZDP jako doposud považován kalendářní rok 1975, ale nově kalendářní rok 1978, v důsledku jehož prokázání je vyměřovací základ podstatně nižší než vyměřovací základ za kalendářní rok 1975.

Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce správní žalobu u městského soudu, ve které namítal, že výše jeho důchodu byla přepočítána vzhledem k tomu, že se nepodařilo dohledat jeho honorářové listy za roky 1977 a 1978. Stěžovatelka při stanovení jeho vyměřovacího základu vycházela z roku 1978, tedy z téhož roku, který předtím vedl k jeho zvýšení, proto je její rozhodnutí „neplatné“.

Městský soud napadeným rozsudkem žalobě vyhověl, když dovodil, že v řízení o námitkách došlo k vadám řízení, které brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Podle závěrů městského soudu stěžovatelka v námitkovém řízení vybočila ze zjištěného skutkového stavu věci a jejího posouzení v řízení vedeném v I. stupni a rozhodla o snížení starobního důchodu. Podle městského soudu za situace, kdy stěžovatelka v námitkovém řízení zjistila z dohledaných honorářových listů žalobce, že za stěžejní kalendářní rok pro výpočet osobního vyměřovacího základu je třeba považovat kalendářní rok 1978, nemohla náhle rozhodnout o snížení starobního důchodu žalobce, jestliže předmětem řízení vedeného v I. stupni bylo zvýšení starobního důchodu žalobce. Naopak bylo na místě, aby stěžovatelka potvrdila námitkami žalobce napadené rozhodnutí I. stupně, neboť nebyly zjištěny podmínky pro vyhovění žádosti žalobce uvedené v námitkovém řízení a dále zahájila řízení z moci úřední, jehož předmětem by byla změna výše starobního důchodu žalobce. Proti rozhodnutí o snížení starobního důchodu by pak žalobce mohl opětovně brojit námitkami. Postupem stěžovatelky tedy byl dle městského soudu žalobce připraven o právo vyjádřit se ke skutečnostem odůvodňujícím snížení starobního důchodu a o právo podat námitky proti rozhodnutí o snížení starobního důchodu. Podle názoru městského soudu, který odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2013, č. j. 4 Ads 42/2013 - 43 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), na těchto závěrech nic nemění skutečnost, že zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“), v § 88 odst. 8 vylučuje v námitkovém řízení aplikaci § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který pro správní řízení zakotvuje zásadu zákazu reformace *in peius*, a dále pro námitkové řízení vylučuje použití § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu umožňujícího v odvolacím řízení rozhodnutí správního orgánu, které bylo vydáno v I. stupni, zrušit a věc mu vrátit k novému projednání. Obecně tedy platí, že v námitkovém řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení lze změnit rozhodnutí vydané v I. stupni i v neprospěch účastníka, který námitky podal. Ani v takovém případě však nemůže stěžovatelka zcela vybočit ze skutkových zjištění a právního posouzení plynoucího z rozhodnutí, které bylo v I. stupni vydáno.

II. Kasační stížnost stěžovatelky

Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž uplatnila stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního,

pokračování

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka současně požádala, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek.

Stěžovatelka konkrétně namítá, že podle jejího názoru bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno v souladu s právními předpisy, neboť žalobce dne 7. 1. 2010 uplatnil žádost o přiznání starobního důchodu. Toto řízení bylo pravomocně skončeno rozhodnutím o přiznání starobního důchodu ze dne 8. 2. 2011, č. j. X, které žalobce převzal dne 18. 2. 2011 a právní moci nabylo dne 22. 3. 2011. V důsledku prováděných šetření možných dob důchodového zabezpečení a hrubých výdělků, které Česká správa sociálního zabezpečení prováděla na základě informací poskytnutých žalobcem při sepisování žádosti o starobní důchod (k žádosti přiložený seznam), jí byly Archivem hlavního města Prahy zaslány ověřené kopie honorářových listů žalobce za roky 1977 a 1978. Česká správa sociálního zabezpečení proto rozhodla podle § 56 odst. 1 písm. b) ZDP (s přihlédnutím k čl. 12 Smlouvy) o starobním důchodu žalobce tak, že mu byl zvýšen starobní důchod na částku 2124 Kč, protože žalobci zhodnotila navíc 730 dnů doby pojištění, avšak *chybně byl ponechán pro výpočet osobního vyměřovacího základu vyměřovací základ roku 1975, ačkoli měl být použit vyměřovací základ roku 1978*. Tato nesprávnost byla odstraněna v průběhu námitkového řízení, byl opraven výpočet výše starobního důchodu, a proto Česká správa sociálního zabezpečení své rozhodnutí změnila tak, že žalobci podle § 56 odst. 1 písm. c) ZDP a s přihlédnutím k článku 12 odst. 2 Smlouvy ode dne 1. 4. 2012 snížila starobní důchod na 939 Kč měsíčně. Stěžovatelka poukázala na to, že § 56 ZDP se týká situací, které nastaly nebo byly zjištěny po nabytí právní moci rozhodnutí o přiznání či nepřiznání důchodu nebo úpravy jeho výše. Může se přitom jednat o skutečnosti nově nastalé nebo o skutečnosti, které sice nastaly dříve, avšak v době rozhodování o důchodu nebyly známy nebo byly přehlédnuty. Všechny tyto skutečnosti mohou přitom mít z hlediska poživatele důchodu dopad jak pozitivní, tak negativní. V mnoha případech není při zahájení řízení před provedením vlastního výpočtu výše důchodu zřejmé, zda nově hodnocená skutečnost výši důchodu sníží či zvýší, proto také vždy jde o řízení „o změně důchodu“, a nikoli konkrétně o řízení o zvýšení či snížení důchodu. S tímto pojetím počítá také ustanovení § 88 zákona č. 582/1991 Sb., které ukládá přezkoumání rozhodnutí, které bylo vydáno v I. stupni, v plném rozsahu nad rámec podaných námitek, a také tím, že vylučuje možnost použití § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Stěžovatelka dále uvedla, že je odlišné řízení zahájené na základě žádosti účastníka řízení, které umožňuje s ohledem na vymezení předmětu řízení uplatněnou žádostí rozhodnout tak, že se žádost účastníka zamítne, a zahájí se řízení z moci úřední, ve kterém bude znovu ve věci rozhodnuto (v případech řízení o dávkách důchodového pojištění za použití § 56 ZDP). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2013, č. j. 4 Ads 42/2013 - 43, na který městský soud odkazuje, se přitom týká právě řízení zahájeného na základě žádosti účastníka řízení.

Stěžovatelka tedy namítá, že nelze v řízení, které bylo zahájeno z moci úřední, protože byly zjištěny skutečnosti (podle dohledaných honorářových listů byl žalobce pojištěn po dobu 730 dnů), na základě kterých bylo nutno zhodnotit dobu pojištění a nově stanovit rozhodné období pro výpočet osobního vyměřovacího základu, realizovat rozsudek městského soudu (ten jí uložil, „aby v námitkovém řízení potvrdila napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť nebyly zjištěny podmínky pro vyhovění žádosti žalobce uvedené v námitkovém řízení, a dále zahájila správní řízení z moci úřední, jehož předmětem by byla změna výše starobního důchodu“) a potvrdit rozhodnutí vydané v řízení z úřední povinnosti v prvním stupni, které bylo vydáno v rozporu s platnou právní úpravou, neboť ke zvýšení důchodu došlo pouze tím, že výpočet výše důchodu byl

proveden chybně v důsledku nerespektování § 18 odst. 4 ZDP. O žádosti žalobce o starobní důchod již bylo pravomocně rozhodnuto rozhodnutím stěžovatelky ze dne 8. 2. 2011.

Stěžovatelka dále namítla, že v námitkovém řízení *bylo rozhodnuto pouze na základě podkladů, které byly žalobci známy již z rozhodnutí I. stupně*, nebyla mu tedy upřena možnost se k nim vyjádřit.

K závěrům městského soudu stěžovatelka dále namítla, že v řízeních, ve kterých lze v rámci řádného opravného prostředku rozhodnout i v neprospěch účastníka řízení, musí účastník řízení při podání opravného prostředku zvážit také tuto možnost.

Stěžovatelka také poukázala na skutečnost, že za stavu, kdy Nejvyšší správní soud již rozhodl, že v řízení o námitkách podle § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. podaných proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zvýšení invalidního důchodu je rozhodnutí správního orgánu nezákonné v případě, že správní orgán *„přehodnotí skutková zjištění a právní hodnocení věci v neprospěch pojištěnce a změní rozhodnutí I. stupně tak, že se invalidní důchod snižuje“*, a jestliže nyní městský soud nově rozhodl, že i v řízení zahájeném z úřední povinnosti je také rozhodnutí o námitkách nezákonné v případě, že správní orgán nepotvrdí protiprávní výrok rozhodnutí, které bylo vydáno v I. stupni, a uloží mu rozhodnout v souladu se zákonem až v dalším řízení zahájeném opět z moci úřední, vyvstává pochybnost, zda lze toto speciální ustanovení zákona pro řízení o dávkách důchodového pojištění vůbec použít.

Navíc, jelikož by správní orgán i v novém řízení zahájeném z moci úřední rozhodl shodně jak v prvním, tak i v případném druhém stupni řízení, byl by postup uložený správnímu orgánu městským soudem také v rozporu se zásadou procesní ekonomie.

III. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka opětovně ignoruje hlavní důvod žaloby podané u městského soudu. Podle žalobce nemůže být k jeho tíži skutečnost, že se nepodařilo dohledat všechny dokumenty týkající se jeho zaměstnaneckého poměru a svobodného povolání (hudebník). Česká správa sociálního zabezpečení je státním orgánem, který odpovídá za bezpečné archivování dokumentů nutných k výpočtu výše důchodu žalobce, ale tuto svou povinnost porušuje, neboť její vinou došlo ke ztrátě těchto dokladů. Žalobce zdůraznil, že Česká správa sociálního zabezpečení celé roky dohledávala jen zápočtové a nikoli honorářové listy žalobce, jehož upozorňování na tuto nesrovnalost ignorovala. Podle názoru žalobce honorářové listy z let 1977 a 1978 nemohou být považovány za platné dokumenty, neboť na nich chybí číslo občanského průkazu žalobce, jeho datum narození a rodné číslo. Adresa žalobce na těchto dokumentech je rovněž nesprávná. Žalobce zdůraznil, že v letech 1977 a 1978 byl stálým členem skupiny Kardinálové Z. M. se zpěvačkou P. Č. a vystoupení zmiňovaná v honorářových listech z let 1977 a 1978 nikdy neodehrál a nikdy za ně neobdržel honorář. Dále žalobce uvedl, že skutečnost, že Česká správa sociálního zabezpečení použila stejné dokumenty pro zvýšení a vzápětí snížení výpočtu jeho důchodu, pouze potvrzuje další žalobní bod, pro který podal žalobu. K tomu žalobce uvedl, že jakékoli „vysvětlování“ protiprávního postupu České správy sociálního zabezpečení nic nemění na faktické skutečnosti o použití stejných dokumentů pro výpočet různé výše důchodu a Česká správa

pokračování

sociálního zabezpečení mu protiprávně odňala právo na námitky proti tomuto jednání. Závěrem žalobce zdůraznil, že při dohledání všech dokumentů by byla faktická výše jeho důchodu mnohem vyšší než současná průměrná výše důchodů v České republice, a jako „důkaz dobré vůle“ a snahy o vyřešení vzniklé situace navrhl, aby mu byl přiznán starobní důchod v současné průměrné výši se zpětnou platností od doby, kdy mu na něj vznikl nárok, tj. od roku 2010.

IV. Posouzení Nejvyššího správního soudu

Stěžovatelka se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhala přezkumu rozhodnutí městského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byla účastníkem (§ 102 s. ř. s.), její kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a jedná za ni její pověřená zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti byl usnesením zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2014, č. j. 5 Ads 138/2014 – 47, zamítnut.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňovala stěžovatelka ve svém podání. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu správního spisu plyne, že rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 8. 2. 2011, č. j. X, byl žalobci podle § 29 odst. 1 písm. b) ZDP a s přihlédnutím k článku 12 odst. 2 Smlouvy od 18. 5. 2010 přiznán starobní důchod ve výši 1591 Kč, přičemž Česká správa sociálního zabezpečení vzala za základ pro stanovení průměrného výdělku žalobce vyměřovací základ získaný v roce 1975. Rozhodnutím ze dne 21. 1. 2012, č. j. X, Česká správa sociálního zabezpečení rozhodla podle § 56 odst. 1 písm. b) ZDP a s přihlédnutím k článku 12 odst. 2 Smlouvy, že se žalobci od 18. 5. 2010 zvyšuje starobní důchod na částku 2124 Kč, přičemž opět vzala za základ pro výpočet průměrného výdělku žalobce vyměřovací základ získaný v roce 1975. Přílohou a nedílnou součástí tohoto rozhodnutí je i osobní list důchodového pojištění žalobce, ve kterém je jako doba zaměstnání uvedeno období od 1. 1. 1977 do 31. 12. 1978, které bylo dodatečně zhodnoceno jako doba pojištění. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky, v nichž namítal, že při výpočtu starobního důchodu Česká správa sociálního zabezpečení pokračuje v jeho diskriminaci, protože ztratila potřebné dokumenty, které by dokladovaly jeho uměleckou činnost, a požadoval podrobný rozpis započítaných dob zaměstnání získaných v České republice. Dále žalobce uvedl, že z několikaleté korespondence s Českou správou sociálního zabezpečení plyne, že dohledání dokumentů nebude úspěšné, proto požaduje, aby mu byl přiznán průměrný český důchod ve výši 10 000 Kč. O námitkách rozhodla stěžovatelka žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 14. 5. 2012, č. j. X. Stěžovatelka vyšla ze šetření, které bylo provedeno u Magistrátu hl. města Prahy, odboru Archiv hlavního města Prahy, kde byly dohledány honorářové listy za rok 1977 a 1978 vystavené Pražským kulturním střediskem, které bylo spolupůsobící organizací. Na základě těchto dokumentů byla žalobci zhodnocena také doba zaměstnání za roky 1977 a 1978. Stěžovatelka dále s odkazem na příslušná ustanovení právních předpisů uvedla, že základem pro stanovení průměrného výdělku, který je dosazován za doby pojištění získané ve Spojených státech amerických, jsou výhradně vyměřovací základy získané podle českých právních předpisů v rozhodném období. Pokud však

v období od roku 1986 nebylo získáno alespoň pět kalendářních roků s vyměřovacím základem, vypočte se průměrný výdělek pouze z vyměřovacího základu získaného v posledním kalendářním roce před rokem 1986 (i v takovém případě však nedojde k prodloužení rozhodného období před rok 1986, pokud je v něm alespoň jeden rok pojištění ve Spojených státech amerických). Vzhledem k tomu, že byla došetřena doba pojištění žalobce v roce 1977 a 1978 včetně hrubých výdělků, byl základem pro stanovení průměrného výdělku vyměřovací základ získaný nikoli v roce 1975 ve výši 10 049 Kč, nýbrž v roce 1978, který dle honorářového listu za tento rok činil 4787 Kč.

Podle § 56 odst. 1 písm. b) ZDP 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. Důchod nebo jeho zvýšení se přitom doplatí nejvýše pět let nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení.

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

Podle § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. není-li v odstavcích 1 až 6 a 9 stanoveno jinak, vztahuje se na řízení o námitkách, na rozhodnutí o námitkách a na přezkumné řízení a obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, správní řád s tím, že § 90 odst. 1 písm. b), § 90 odst. 3 a § 90 odst. 6 věta druhá správního řádu se nepoužijí, a po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní, lhůty uvedené v § 97 odst. 2 a § 100 odst. 2 správního řádu neplynou, a přezkumné řízení ani obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, nelze zahájit, popřípadě v nich pokračovat.

Nejvyšší správní soud nejprve musí korigovat skutkový závěr městského soudu, že honorářové listy žalobce za roky 1977 a 1978 byly dohledány stěžovatelkou v rámci námitkového řízení, neboť z obsahu spisu i rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že tyto doklady byly stěžovatelkou dohledány již v řízení v I. stupni, přičemž přílohou tohoto rozhodnutí prvního stupně je také žalobcův osobní list důchodového pojištění, podle kterého byla dodatečně započtena doba zaměstnání od 1. 1. 1977 do 31. 12. 1978. Dodatečné zhodnocení doby pojištění za uvedené období bylo ostatně také důvodem zahájení řízení o změnu důchodu a vydání rozhodnutí I. stupně. Stěžovatelka pak současně ve svém rozhodnutí prvního stupně dovodila, že základem pro stanovení průměrného výdělku žalobce je vyměřovací základ získaný v roce 1975, a z něj při výpočtu (zvýšené) výše starobního důchodu vycházela.

Zdejší soud konstatuje, že nyní projednávaná věc, v níž bylo správním orgánem vedeno *řízení z úřední moci*, se odlišuje od věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 4 Ads 42/2013 tím, že ve věci sp. zn. 4 Ads 42/2013 bylo rozhodováno správním orgánem v řízení zahájeném *na žádost (návrh) žalobkyně o zvýšení invalidního důchodu*.

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

pokračování

Z citovaného ustanovení vyplývá, že v případě již přiznané dávky důchodového pojištění je třeba odlišovat řízení o změně dávky a řízení o změně výše dávky. Současně je nutno brát v potaz, zda bylo řízení zahájeno na žádost účastníka řízení, nebo z moci úřední.

Vymezením předmětu správního řízení před Českou správou sociálního zabezpečení se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 10. 1. 2013, č. j. 4 Ads 108/2012 - 31: „Bylo-li správní řízení zahájeno na základě žádosti účastníka řízení, musí správní orgán o takové žádosti rozhodnout. Učinil-li žalobce ve své žádosti předmětem správního řízení změnu výše přiznané dávky (invalidního důchodu), byla Česká správa sociálního zabezpečení v daném řízení oprávněna rozhodovat jen o výši invalidního důchodu, nikoliv však o nároku na tuto dávku, resp. o odnětí dávky.“ Rovněž podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 6 Ads 13/2013 - 66, platí: „Bylo-li správní řízení zahájeno na základě žádosti účastníka řízení, musí správní orgán o takové žádosti rozhodnout. Učinil-li žalobce ve své žádosti předmětem správního řízení změnu výše přiznaného příspěvku na péči podle § 23 odst. 4 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí v odvolacím řízení oprávněno rozhodovat jen o výši příspěvku na péči, nikoliv však o nároku na příspěvek na péči, resp. o odnětí příspěvku na péči.“ V rozsudku ze dne 17. 7. 2013, č. j. 3 Ads 99/2012 - 33, pak Nejvyšší správní soud uvedl: „V projednávané věci bylo na základě žádosti žalobkyně zahájeno řízení o zvýšení dávky podle § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. Obsahem žádosti byl vymezen předmět řízení ve smyslu § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 správního řádu, jedině v tomto rámci se tedy mohl správní orgán pohybovat při řízení, které podle § 9 správního řádu o žádosti vedl, a při rozhodnutí, které ve věci podle § 86 zákona č. 582/1991 Sb. ve spojení s § 67 správního řádu vydal.“

Předmět řízení zahájeného z moci úřední, které je z povahy věci vymezeno jako „změna výše důchodu“, zahrnuje nejen jeho zvýšení, ale také i jeho možné snížení, neboť při zahájení řízení nelze předjímat jeho výsledek. Ustanovení § 56 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění se tedy týká situací, které nastaly nebo byly zjištěny po nabytí právní moci rozhodnutí o přiznání či nepřiznání důchodu nebo úpravy jeho výše. Může přitom jít o skutečnosti nově nastalé nebo o skutečnosti, které sice nastaly dříve, avšak v době rozhodování o důchodu nebyly známy nebo byly přehlédnuty. Tyto skutečnosti mohou mít z hlediska poživatele důchodu dopady pozitivní i negativní, což však obvykle v době zahájení řízení nemusí být přesně známo.

Ostatně již podle důvodové zprávy k zákonu č. 479/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, platí následující: „Cílem námitkového řízení je působit především k nápravě vadných rozhodnutí v rámci prvoinstančního řízení a ovlivnit tak pozitivně kvalitu správního rozhodování (dodávat „individuálnímu správnímu aktu“ potřebnou autoritu a vážnost, což prokazatelně v mnohých případech předchází přezkumu sporných rozhodnutí v rámci správního soudnictví)..... Z hlediska tohoto účelu se navrhuje zavést námitkové řízení na obdobném principu jako řízení v „druhé instanci“ správní tak, aby vedlo k naplnění práva účastníka řízení na řádný opravný prostředek v dávkových věcech důchodového pojištění..... Námitkové řízení je ovládáno úplným apelačním principem, tzn. rozhodnutí je přezkoumáváno v celém rozsahu..... Vzhledem k tomu, že i po skončeném řízení existuje časově neomezená

možnost jak správního orgánu, tak i účastníka řízení vyvolat řízení o změně dávky důchodového pojištění, a to i k horšímu podle § 56 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, nelze během námitkového řízení rigidně trvat na principu omezené apelace ve smyslu správního řádu. Takovýto způsob námitkového řízení by postrádal smysl a účel; pokud by se orgán sociálního zabezpečení dozvěděl během řízení o jiných skutečnostech, které by ovlivnily výši či nárok na příslušnou dávku, aniž by tyto byly napadeny v námitkách, nemohl by se v rámci námitkového řízení s nimi vypořádat a hned po jeho skončení a právní moci rozhodnutí by byl nucen zahájit řízení dle § 56 zákona o důchodovém pojištění.“

Na základě výše uvedeného je tedy třeba opětovně zdůraznit, že nyní projednávaná věc se odlišuje od věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 4 Ads 42/2013, ve které bylo rozhodováno v řízení zahájeném na žádost (návrh) žalobkyně o zvýšení invalidního důchodu. V nyní projednávané věci však bylo správními orgány vedeno řízení z úřední moci.

Stěžovatelka přitom podle zjištění známého již z řízení I. stupně, že žalobce byl zaměstnán v letech 1977 a 1978, v námitkovém řízení na základě *podstatné změny právního názoru* dovodila na rozdíl od svého rozhodnutí v I. stupni, že u žalobce měl být použit osobní vyměřovací základ roku 1978, a nikoliv osobní vyměřovací základ roku 1975. Stěžovatelka pak dospěla ke zcela jiné výši vyměřovacího základu a přistoupila oproti rozhodnutí vydanému v I. stupni k přiznání výrazně nižší výše starobního důchodu žalobce.

Žalobce přitom na tuto odlišnost upozornil, když již v žalobě namítl, že stěžovatelka při stanovení jeho vyměřovacího základu vycházela z údajů roku 1978, tedy téhož roku, který předtím vedl k jeho zvýšení, proto je její rozhodnutí „neplatné“. Přestože žalobce výslovně neuvedl, že jde o námitku nepředvídatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatelky, je z obsahu této námitky zřejmé, že se ubírá právě tímto směrem. Je přitom povinností soudu hodnotit každý úkon z hlediska jeho obsahu a nikoliv označení (formy), přičemž tato žalobní námitka zjevně není svým obsahem ničím jiným než námitkou překvapivosti a nepředvídatelnosti rozhodnutí stěžovatelky pro žalobce (obdobně viz ve vztahu k vymezení kasační námitky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011 – 78).

V obecné rovině lze uvést, že argumentace žalobce obsahově směřuje k závěru o překvapivosti rozhodnutí stěžovatelky; překvapivost rozhodnutí pro jeho adresáta je přitom chápána jako projev nepředvídatelnosti rozhodování. Ústavní soud se otázkou předvídatelnosti rozhodování opakovaně zabýval v souvislosti s řízením soudním. Zde se sluší zmínit např. náleze ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03 (in Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 32, náleze č. 27, strana 255). Ústavní soud zde označil za projev libovůle a porušení práva na spravedlivý proces situaci, kdy je rozhodnutí „*pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné právní námitky překvapivé*“. Jakkoli Ústavní soud tyto závěry vyslovil v souvislosti s rozhodováním soudů, lze je, dle názoru Nejvyššího správního soudu, nepochybně vztáhnout i na řízení správní.

Přestože se obecně také na řízení o námitkách podle § 85a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. neaplikuje § 36 odst. 3 správního řádu, nelze opomenout, že ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a z něj vyplývající princip

pokračování

předvídatelnosti rozhodování správních orgánů, přičemž je vždy také nutné přihlížet ke konkrétním okolnostem každého případu.

V projednávané věci tedy Nejvyšší správní soud přihlédl rovněž k tomu, že zahájila-li v nyní projednávané věci stěžovatelka z moci úřední řízení o změně starobního důchodu žalobce a v řízení vedeném v I. stupni rozhodla o jeho zvýšení, mohl žalobce s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné námitky proti rozhodnutí, které bylo vydáno v I. stupni, očekávat, že za nezměněné skutkové situace nedojde rozhodnutím správního orgánu rozhodujícího o námitkách k tak razantnímu snížení jeho starobního důchodu. Na značné překvapivosti napadeného rozhodnutí stěžovatelky pro žalobce nic nemění ani skutečnost, že právní úprava nevylučuje, aby řízení nakonec skončilo výrokem, kterým dojde ke snížení starobního důchodu oproti rozhodnutí vydanému v I. stupni, když pro námitkové řízení neplatí podle § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. zásada zákazu reformace *in peius* (jinak vyjádřená v § 90 odst. 3 správního řádu).

Lze tak shrnout, že žalobce věcně brojil proti výši starobního důchodu, který mu byl přiznán (ve zvýšené výši oproti rozhodnutí předchozímu) námitkami žalobce napadeným rozhodnutím I. stupně, a domáhal se přiznání starobního důchodu ve výši 10 000 Kč s poukazem na ztrátu potřebných dokumentů Českou správou sociálního zabezpečení. Rozhodnutí stěžovatelky však bylo pro žalobce nepochybně nepředvídatelné a překvapivé, neboť s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné námitky proti rozhodnutí vydanému v I. stupni, žalobce takové rozhodnutí stěžovatelky za daného stavu ze své pozice nemohl předvídat. Je tak možné konstatovat, že v projednávané věci šlo o nepředvídatelné a překvapivé rozhodnutí, neboť stěžovatelka posoudila zjištěný skutkový stav po právní stránce zcela jinak, než dosud činil žalobce, anebo než jej posoudila jako správní orgán rozhodující v I. stupni, aniž by se žalobce k tomuto novému právnímu názoru mohl vyjádřit, resp. vznést tvrzení reagující na právní názor stěžovatelky v řízení o námitkách. Za této situace tedy stěžovatelka nemohla o snížení starobního důchodu (oproti námitkami napadenému rozhodnutí) v námitkovém řízení rozhodnout, aniž by seznámila žalobce se svým právním názorem a umožnila žalobci se k němu vyjádřit. Nepředvídatelnosti a překvapivosti rozhodnutí správního orgánu rozhodujícího o námitkách pro účastníka řízení (žalobce), které vychází ze zásadně jiného právního názoru za jinak nezměněného skutkového stavu oproti právnímu názoru vyjádřenému v rozhodnutí v I. stupni, lze totiž zabránit pouze tím, že tento správní orgán před vydáním rozhodnutí (i v neprospěch účastníka řízení – žalobce) seznámí účastníka řízení (žalobce) se svým právním názorem a umožní mu se k němu vyjádřit. Předmětná vada přitom v projednávané věci mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a zrušení rozhodnutí stěžovatelky tak nemusí nutně vést jen k vedení dalšího řízení s dopředu známým výsledkem. Nelze totiž vyloučit, že žalobce v rámci svého vyjádření k novým důvodům (právnímu názoru) stěžovatelky, pro něž by případně i dále hodlala změnit rozhodnutí vydané v I. stupni, uvede takové důvody, které mohou mít na rozhodnutí stěžovatelky vliv (např. žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zpochybňuje údaje uvedené na honorářových listech za roky 1977 a 1978 a namítá, že na nich zmiňovaná vystoupení neodehrál a neobdržel za ně honorář). Z tohoto důvodu se tedy městský ani zdejší soud nemohou zabývat konkrétně námitkami žalobce směřujícími proti výši přiznaného starobního důchodu.

Na základě všech výše uvedených důvodů a po korekci závěrů městského soudu lze tedy konstatovat, že v případě uvedeného porušení procesních předpisů stěžovatelkou jde o podstatnou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a která bránila přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84).

Z výše uvedeného rovněž plyne nedůvodnost kasační námitky stěžovatelky a její argumentace vztahující se k údajné nemožnosti správního orgánu rozhodnout v námitkovém řízení v neprospěch účastníka řízení.

Nejvyšší správní soud tedy dále v návaznosti na výše uvedené koriguje právní závěry městského soudu ohledně dalšího procesního postupu stěžovatelky v tom směru, že v dalším řízení stěžovatelka odstraní shora vytčenou procesní vadu, tj. seznámí žalobce s pro něj novým právním názorem, který by mohl být dle stěžovatelky důvodem pro možné snížení jeho starobního důchodu, a umožní mu se k němu vyjádřit.

Závěrem lze konstatovat, že výše uvedená dílčí pochybení městského soudu nemají vliv na zákonnost výroku jeho rozsudku, kterým zrušil žalobou napadené rozhodnutí stěžovatelky a věc jí vrátil k dalšímu řízení, a především na správnost jeho závěru o tom, že žalobce byl v námitkovém řízení připraven o právo vyjádřit se z jeho pohledu k novým důvodům (právnímu názoru), které podle názoru stěžovatelky odůvodňují snížení starobního důchodu žalobce. Rozsudek městského soudu tedy přes uvedenou částečnou korekci jeho závěrů z hlediska své zákonnosti ob stojí.

V. Závěr a náklady řízení

Ze všech shora vyložených důvodů zdejší soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a úspěšnému žalobci podle obsahu spisu náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalobci náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. března 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu