



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **R. O.**, zastoupená JUDr. Alešem Vídenským, advokátem se sídlem Sokolská třída 966/22, Ostrava, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křižová 1292/25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 12. 2015, č. j. 18 Ad 17/2015 - 59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) ze dne 10. 12. 2015, č. j. 18 Ad 17/2015 - 59, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 1. 2015, č. j. X, jímž žalovaná zamítla námitky stěžovatelky a potvrdila své rozhodnutí ze dne 12. 7. 2012, č. j. X, X (dále jen „rozhodnutí I. stupně“). Rozhodnutím I. stupně byla stěžovatelce uložena povinnost vrátit přeplatek na starobním a vdovském důchodu pro A. K., nar. dne X, zesnulou dne X, za dobu od 18. 7. 2007 do 17. 6. 2012 ve výši 640 749 Kč podle § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v relevantním znění (dále jen „zákon o provádění sociálního zabezpečení“). Své rozhodnutí žalovaná odůvodnila tím, že žalobkyně jakožto zvláštní příjemce starobního a vdovského důchodu své zemřelé matky A. K. [podle § 118 odst. 3 věty první zákona o sociálním zabezpečení obecní úřad ustanoví zvláštního příjemce s jeho souhlasem v případech, kdy by se výplatou dávky dosavadnímu příjemci

zřejmě nedosáhlo účelu, kterému má dávka sloužit, nebo kdyby tím byly poškozovány zájmy osob, které je důchodce povinen vyživovat, anebo nemůže-li oprávněný, popřípadě jeho zákonný zástupce nebo opatrovník, výplatu přijímat] nesplnila oznamovací povinnost, neboť neoznámila úmrtí své matky a starobní a vdovský důchod jí byl vyplácen k jejím rukám neoprávněně za období od 18. 8. 2000 do 17. 6. 2012 v celkové výši 1 455 071 Kč, přičemž následně jí byla uložena povinnost vrátit přeplatek za dobu od 18. 7. 2007 do 17. 6. 2012 se zřetelem k § 118a odst. 3 zákona o provádění sociálního zabezpečení.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

V kasační stížnosti stěžovatelka napadá rozsudek z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Konkrétně stěžovatelka namítá, že na ni nedopadá odpovědnost podle § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení, neboť nebyla naplněna hypotéza tohoto ustanovení. Pro přiznání odpovědnosti nepostačuje naplnění jedné z alternativ uvedených v § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení. Stěžovatelka důchod matky nepobírala a její úmrtí oznámila (doklad o tom nemá, neboť nepočítala, že jej bude 15 let po úmrtí matky potřebovat). Pokud ve správním spise žalované není doklad o oznámení úmrtí, je to důsledkem nepořádku či manipulace žalované se spisy. Matka zemřela v nemocnici, proto byla všeobecně známa okolnost o jejím úmrtí (nemocnice úmrtí oznámila matrice a tím i Úřadu městského obvodu Poruba, který stěžovatelku ustanovil zvláštním příjemcem starobního a vdovského důchodu). Po úmrtí matky probíhalo dědické řízení a rovněž notář se musel dotazovat žalované na skutečnost, zda je zůstavitelka příjemcem starobního důchodu. Stěžovatelka nemůže nést odpovědnost za to, že v důsledku špatného systému žalované byl důchod vyplácen třetí osobě odlišné od stěžovatelky.

Stěžovatelka dále namítla, že měla být seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí, měla jí být dána možnost vyjádřit se a uplatnit námitky. Podle stěžovatelky je § 85a zákona o provádění sociálního zabezpečení v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. V řízení šlo fakticky o vydání bezdůvodného obohacení, mělo proběhnout řádné dokazování a stěžovatelce měla být dána možnost vyjádřit se. Povahou jde totiž o soukromoprávní spor a jen legislativou je dáno mocenské postavení žalované autoritativně rozhodovat o nárocích. Ústavně konformní by bylo, pokud by žalovaná podala žalobu v nalézacím řízení podle občanského soudního řádu.

Stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému osudu k dalšímu řízení, ev. aby sám rozhodl ve věci.

Žalovaná souhlasí s právním názorem krajského soudu, který postupoval podle platné právní úpravy a výkladu Nejvyššího správního soudu k aplikaci § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení. Předpoklady tohoto ustanovení byly naplněny, stěžovatelka neohlásila úmrtí matky do 8 dnů od úmrtí, vědomě pobírala důchod poskytnutý po smrti matky neprávem. Ze správního spisu je zřejmé, že žalovaná

pokračování

nebyla nikým včas informována o úmrtí, a to ani Úřadem městského obvodu Poruba o zrušení, resp. skončení ustanovení zvláštní příjemkyně. Ust. § 85a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení neumožňuje žádné výjimky, ani v tomto směru tak nedošlo k porušení platných předpisů. Žalovaná navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Mezi účastníky není sporné, že matce stěžovatelky byl přiznán starobní důchod od 11. 7. 1982 a vdovský důchod od 5. 8. 1982. Rovněž není sporné, že stěžovatelka byla rozhodnutím Úřadu městského obvodu Poruba ze dne 2. 7. 1999 ustanovena zvláštním příjemcem starobního a vdovského důchodu její matky ve smyslu § 118 odst. 1 písm. a) zákona o provádění sociálního zabezpečení. Sporu není ani o tom, že matka stěžovatelky zemřela dne X, nárok na výplatu starobního a vdovského důchodu tedy zanikl dnem Y a poslední splátka měla být vyplacena dne Z (důchod byl vyplácen vždy k 18. dni v měsíci).

V posuzované věci je sporná otázka, zda stěžovatelce mohla být uložena povinnost vrátit neprávem vyplacený důchod ve smyslu § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení. V té souvislosti stěžovatelka nesouhlasí se závěrem žalované, že nesplnila oznamovací povinnost podle § 50 odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení; pokud o tom není ve správním spise doklad, jedná se o pochybení žalované. Ta měla navíc podle stěžovatelky vědět o úmrtí její matky (oprávněné z důchodu) od Úřadu městského obvodu Poruba, což má zřejmě být důvodem pro vyloučení její odpovědnosti ve smyslu § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení.

Podle § 50 odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení je oprávněný nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění povinen písemně ohlásit plátcí dávky do 8 dnů skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu nebo poskytování.

Podle § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení jestliže důchod byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě jinak způsobit, že důchod nebo jeho část byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší

částce, než náležel, má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky.

Citované ustanovení bylo již mnohokrát vyloženo judikaturou Nejvyššího správního soudu. Např. v rozsudku ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 Ads 95/2012 - 20, publ. pod č. 2965/2014 Sb. NSS (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), zdejší soud konstatoval, že § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení „obsahuje několikero skutkových podstat upravujících situace, kdy je z různých důvodů důchodová dávka vyplacena ve vyšší částce, než by měla náležet. Konkrétně Nejvyšší správní soud dospěl ve svém rozsudku ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 Ads 35/2010 - 54, k názoru, že schéma tohoto odpovědnostního vztahu je tvořeno alternativními skutkovými podmínkami, z nichž alespoň jedna musí být splněna pro vznik odpovědnosti za přeplatek na důchodu (tj. „nesplnění uložené povinnosti“, „přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení“, „jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku“). Ačkoliv citované ustanovení zde výslovně neužívá pojem „zavinění“ ani výslovně nehovoří o žádné z jeho forem (tj. úmyslu či nedbalosti), je z jeho jazykového a logicko-systematického výkladu jednoznačně patrné, že odpovědnost oprávněné osoby, příjemce dávky je tzv. subjektivní odpovědností. Teorie i praxe nablíží na charakter této právní odpovědnosti tak, že jde o kombinaci odpovědnosti bez zavinění (u první skutkové podstaty spočívající v nesplnění uložené povinnosti) a dalších dvou skutkových podstat založených na principu subjektivní odpovědnosti (přijetí důchodu vědomě ve vyšší částce, jiné způsobení vzniku přeplatku).“ Pokud tedy příjemce důchodu nesplní některou z jemu uložených povinností, např. oznamovací povinnost podle § 50 odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení, odpovídá za přeplatek na starobním důchodu, a to bez ohledu na své zavinění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, č. j. 4 Ads 58/2013 - 22).

V řízení zahájeném z moci úřední se vyžaduje zejména důkazní aktivita správního orgánu, který je povinen zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti [§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), ve spojení s § 88 odst. 8 zákona o provádění sociálního zabezpečení], a za tímto účelem i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 3 správního řádu). Zároveň však platí, že i když je řízení zahájené z moci úřední ovládáno mj. zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací, „nezbavuje to, vzhledem k dikci § 52 správního řádu, účastníka řízení povinnosti označit důkazy na podporu svých tvrzení. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že povinnost vyplývající z § 52 správního řádu nelze vykládat v tom smyslu, že na účastníkovi řízení leží břemeno tvrzení a následně i důkazní břemeno ohledně zjišťovaných skutečností; je však povinen prokázat, co sám tvrdí, pokud má správní orgán právě z jeho tvrzení vycházet“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011 - 66).

Jak správně konstatoval již krajský soud, obsahem správního spisu je záznam (Záznam pro odd. 4342 ze dne 26. 6. 2012), z něhož plyne, že stěžovatelka žalované neoznámila úmrtí své matky, čímž nesplnila povinnost podle § 50 odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení. Žalovaná tedy zjišťovala skutkový stav v tom ohledu, zda byla oznamovací povinnost splněna či nikoliv. Namítala-li stěžovatelka, že oznamovací povinnost podle § 50 odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení splnila, ačkoliv ze správního spisu plyne pravý opak tohoto tvrzení, byla povinna toto své tvrzení prokázat,

pokračování

čemuž nedostála. Povinnosti prokázat svá tvrzení, resp. označit na jejich podporu příslušné důkazy, se stěžovatelka nemohla zbavit pouhým konstatováním, že není-li ve správním spise doklad o oznámení úmrtí, je to důsledkem nepořádku či manipulace žalované se spisy. Takové ničím nepodložené tvrzení samo o sobě nemohlo zpochybnit původní zjištění žalované o porušení oznamovací povinnosti ze strany stěžovatelky.

Dále je třeba uvést, že tvrzená „všeobecná známost o úmrtí matky“, která má podle stěžovatelky plynout z toho, že o úmrtí věděla nemocnice, Úřad městského obvodu Poruba a notář, jenž se žalované musel v rámci dědického řízení dotazovat na starobní důchod zůstavitelky, nemůže být sama o sobě liberačním důvodem, který by vyloučil odpovědnost stěžovatelky. Ust. § 50 odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení jednoznačně vyžaduje, aby příjemce dávky důchodového pojištění písemně ohlásil plátcí dávky do 8 dnů skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku, její výši a výplatu nebo poskytování. Oprávněný nebo jiný příjemce dávky je povinen splnit oznamovací povinnost bez ohledu na to, zda se plátce dávky mohl a měl o rozhodné skutečnosti dozvědět také jiným způsobem (např. od úřadu pověřeného vedením matriky v souladu s § 11 odst. 2 zákona o provádění sociálního zabezpečení). Jinými slovy řečeno, nelze se zbavit odpovědnosti ve smyslu § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení toliko na základě tvrzení, že plátce dávky mohl a měl rozhodnou skutečnost vědět, neboť to je pro posouzení naplnění hypotézy „nesplnění uložené povinnosti příjemcem důchodu“ irrelevantní. Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že nemůže nést odpovědnost za vyplacení dávky třetí osobě odlišné od stěžovatelky, neboť ani tomuto nepřikládají aplikovaná ustanovení zákona o provádění sociálního zabezpečení relevanci. Jak správně podotkl již krajský soud, pokud by skutečně bylo prokázáno, že částky důchodů přebírala jiná osoba, mohla by se stěžovatelka po takové osobě domáhat zaplacení splátek poskytnutých žalované z titulu bezdůvodného obohacení v souladu s předpisy soukromého práva (z čehož ovšem pro posouzení nyní projednávané věci neplynou žádné důsledky).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že mu je známa existence trestního řízení vedeného u Okresního soudu v Ostravě pod sp. zn. 9 T 145/2014, jehož předmět - jak plyne z obsahu soudního a správního spisu - se rovněž týká neprávem vyplaceného starobního a vdovského důchodu v období po úmrtí matky stěžovatelky. S ohledem na skutečnost, že výsledek uvedeného řízení není pro posouzení nyní projednávané věci rozhodný (ostatně ani stěžovatelka v kasační stížnosti v tomto ohledu nic nenamítá), neobstarával a neprováděl Nejvyšší správní soud k důkazu listiny týkající se tohoto řízení.

Pro úplnost je třeba poznamenat, že žalovaná se o úmrtí matky stěžovatelky jistě mohla dozvědět dříve a řízení podle § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení zahájit v okamžiku, kdy přeplatek na důchodu ještě nečinil tak vysokou částku. Avšak ani skutečnost, že řízení bylo zahájeno až po několika letech od úmrtí matky stěžovatelky, nemůže stěžovatelku zbavit odpovědnosti ve smyslu citovaného ustanovení. Uvedené ovšem není bez významu, neboť podle § 118a odst. 3 zákona o provádění sociálního zabezpečení nárok na vrácení, popřípadě náhradu částek vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši, než náležely, zaniká uplynutím pěti let ode dne výplaty dávky. Žalovaná přitom postupovala v souladu s tímto ustanovením a stěžovatelce uložila

povinnost vrátit přeplatek na starobním a vdovském důchodu za období od 18. 7. 2007 do 17. 6. 2012.

Lze uzavřít, že krajský soud nepochybil, když potvrdil závěr žalované o splnění podmínek pro uložení povinnosti vrátit přeplatek ve smyslu § 118a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení. Námitka stěžovatelky není důvodná.

Stěžovatelka dále namítla, že měla být seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí a měla jí být dána možnost vyjádřit se a uplatnit námitky, s tím, že § 85a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení (podle něhož se v řízení ve věcech důchodového pojištění nepoužije ustanovení správního řádu o vyjádření účastníků k podkladům rozhodnutí) je v rozporu s ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud neshledal, že by citované ustanovení bylo v rozporu s ústavním pořádkem, a proto není důvodu postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (tj. předložit věc Ústavnímu soudu k posouzení uvedeného). Jak již zdejší soud konstatoval například v rozsudku ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, publ. pod č. 1389/2007 Sb. NSS, „*smysl vyloučení některých procesních povinností správních orgánů podle správního řádu zvláštními předpisy tkví ve zjednodušení a zefektivnění výkonu veřejné správy tam, kde by bylo dodržování obvyklých procesních standardů na újmu plynulosti a rychlosti řízení, přičemž tato výlučka se příliš práv adresáta veřejné správy nedotkne*“. Ust. § 85a odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení dává žalované právo nepostupovat podle předmětných ustanovení správního řádu. Ustanovení tedy neznamená, že je vždy vyloučeno, aby byl účastník vyrozuměn o zahájení řízení z moci úřední a bylo mu umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí. Pokud však správní orgán dojde k závěru, že takový postup není v dané věci účelný a nezbytný, nejedná se bez dalšího o vadu řízení. Ochrana práv účastníka řízení je zajištěna zejména v podobě práva podat proti rozhodnutí správního orgánu námitky ve smyslu § 88 zákona o provádění sociálního zabezpečení. Podle odst. 2 citovaného ustanovení přitom platí, že účastník může požádat o předložení podkladů pro výpočet důchodu nebo pro vyčíslení přeplatku, který je povinen uhradit; v takovém případě mu běží nová lhůta k podání námitek (jež implikují právo vyjádřit se a osvětlit pohled účastníka na věc) ode dne doručení uvedených podkladů. Z uvedeného plyne, že stěžovatelka měla možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se ve věci, což také učinila dne 30. 7. 2012, kdy proti rozhodnutí I. stupně podala námitky.

Argument stěžovatelky, že se v nyní projednávané věci jedná o vydání bezdůvodného obohacení, tedy o soukromoprávní spor, je nesprávný. Byť na vzniklou situaci lze nazírat tak, že stěžovatelka se vyplaceným důchodem obohatila bez právního důvodu, nelze hovořit o tom, že by žalovaná nárokovala vydání bezdůvodného obohacení ve smyslu § 2991 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (resp. § 451 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění relevantním pro příslušná období vyplaceného důchodu). V nyní projednávané věci správní orgán (žalovaná) zahájil řízení podle ustanovení veřejnoprávního předpisu (zákon o provádění sociálního zabezpečení) poté, kdy stěžovatelka porušila své povinnosti z veřejnoprávní oblasti sociálního zabezpečení (§ 118a odst. 1 ve spojení s § 50 odst. 1 zákona o provádění sociálního zabezpečení). Situaci, kdy je stěžovatelka v důsledku rozhodnutí správního orgánu povinna vrátit přeplatek na neprávem vyplaceném důchodu, nelze ztotožňovat s vydáním bezdůvodného obohacení podle soukromoprávních předpisů. Krajský soud v napadeném

pokračování

rozsudku na okraj zmínil, že pokud by bylo v trestním řízení prokázáno, že důchod přebírala třetí osoba, mohla by se stěžovatelka domáhat zaplacení splátek poskytnutých žalované po takové třetí osobě z titulu bezdůvodného obohacení. S takovým názorem lze jistě souhlasit a pro úplnost je vhodné zdůraznit, že krajský soud zjevně nevyslovil názor, že by mezi žalovanou a stěžovatelkou měl být ve vztahu k přeplatku na důchodu založen soukromoprávní vztah (resp. nárok na vydání bezdůvodného obohacení).

Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal důvodnou ani druhou z námitek stěžovatelky, spočívající v pochybení žalované z důvodu neumožnění stěžovatelce seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a uplatnit k nim vyjádření.

IV. Závěr a náklady řízení

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalované, přiznání nákladů řízení správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění je však podle ustanovení § 60 odst. 2 s. ř. s. vyloučeno.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 12. ledna 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu