



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Ing. L. K.**, zastoupena Mgr. Evou Kantoříkovou, advokátkou se sídlem Jaselská 14, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 4. 2018, čj. X, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2019, čj. 41 Ad 13/2018-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnila své rozhodnutí ze dne 11. 8. 2016, čj. X, kterým žalobkyni přiznala od 1. 11. 2014 starobní důchod a zvýšila jej za roky 2015 a 2016. Na základě námitek zvýšila starobní důchod žalobkyně za roky 2014-2018, neboť započítala další náhradní doby pojištění, a to doby péče o závislou osobu v době od 6. 6. 2012 do 4. 12. 2013 a od 8. 12. 2013 do 30. 10. 2014. Nevyhověla však námitce, kterou se žalobkyně domáhala vyloučení dob od 9. 2. 2011 do 6. 2. 2012 a od 4. 12. 2013 do 8. 12. 2013. Žalobkyně v dané době pobírala náhradu starobního důchodu jako osoba s prokázaným českým původem, která do ČR přišla na pozvání vlády ČR. Tato dávka není považována za starobní důchod. Žalobkyně tak v daném období nepobírala žádný z důchodů uvedených v § 16 odst. 4 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“).

[2] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou. Namítla, že nevykloučením dané doby došlo k neodůvodněnému rozmělnění jejího výdělku. V době, kdy dosáhla důchodového věku, jí nevznikl kvůli změně právní úpravy (vypovězení smlouvy se SSSR) nárok na důchod, což bylo v jejím případě (stejně jako u dalších osob) řešeno odstraněním tvrdosti zákona a přiznáním náhrady starobního důchodu, kterou pobírala až do 30. 10. 2014. Následně jí v důsledku přijetí Smlouvy č. 57/2014 Sb. m. s., mezi ČR a Ruskou federací o sociálním zabezpečení, vznikl nárok na starobní důchod. Nevykloučením doby, kdy pobírala náhradu starobního důchodu, se jí snížil osobní vyměřovací základ a tím i starobní důchod. Zákon o důchodovém pojištění vyjmenovává jako vyloučené doby situace, které z objektivních příčin brání pojištěnci ve výdělečné činnosti. Jejich smyslem a účelem je zabránění tzv. rozmělnění průměru úhrnu ročních vyměřovacích základů. Jednou z takových situací je i pobírání starobního důchodu. Jelikož žalobkyně pobírala v dané době peněžní částku ve stáří (náhradu starobního důchodu), měla být rovněž vyloučena. Opačný postup je formalistický a upírá žalobkyni právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří zaručené Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[3] Krajský soud v Brně (dále „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Uvedl, že žalobkyně pobírala náhradu starobního důchodu, nikoliv starobní důchod, a proto nelze období, po které pobírala náhradu starobního důchodu, pokládat za dobu vyloučenou ve smyslu § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Ačkoliv se náhrada skládá ze základní a procentní složky, stejně jako důchody vyplácené dle zákona o důchodovém pojištění, o důchod ve smyslu daného zákona se nejedná. Náhrada starobního důchodu byla přiznána v jiném režimu, než v jakém jsou přiznávány důchody.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost s tím, že krajský soud nesprávně posoudil charakter náhrady starobního důchodu. Zákon o důchodovém pojištění vyjmenovává jako vyloučené doby situace, které z objektivních příčin brání pojištěnci ve výdělečné činnosti. Jejich smyslem a účelem je zabránění tzv. rozmělnění průměru úhrnu ročních vyměřovacích základů. Jednou z takových situací je i pobírání starobního důchodu. Jelikož stěžovatelka pobírala v dané době peněžní částku ve stáří (náhradu starobního důchodu), měla být tato doba rovněž vyloučena.

[5] Náhrada starobního důchodu je dávkou ve stáří nahrazující důchod z českého systému důchodového pojištění, která nemohla být výslovně vtělena do § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, protože sama o sobě není zakotvena v žádném právním předpisu. Přesto existuje a u krajanů představuje přiměřené zabezpečení ve stáří. Dané ustanovení krajský soud vyložil formalisticky. Měl přihlídnout k charakteru a účelu dávky a jejímu významu pro dotčenou osobu, nikoliv pouze ke způsobu její úpravy a zdroji financování. Dávka ve stáří se i v jiných státech může jmenovat jinak než důchod, nemusí být ani navázána na předchozí dobu pojištění, a přesto je žalovaná povinna její pobírání vyloučit z rozhodného období. Poskytnutí náhrady starobního důchodu je způsob, jakým je v důchodových věcech odstraňována tvrdost zákona, která se projeví u většího počtu skutkově shodných případů. V běžných případech tvrdosti zákona, které se projeví v individuálních případech, je odstranění tvrdosti provedeno prominutím konkrétní

pokračování

podmínky. Žalovaná pak postupuje, jako by byla podmínka splněna a přiznává starobní důchod. Poživatel náhrady starobního důchodu má stejné postavení jako poživatel důchodu. Krajský soud formalistickým postupem upřel stěžovateli právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, které je zaručeno Listinou.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Odkázala na usnesení vlády ze dne 1. 11. 2006 č. 1248, k Postupu při dokončení přesídlení osob s prokázaným českým původem (krajanů) z Kazachstánu (dále jen „usnesení vlády“), a na příkaz ministra práce a sociálních věcí ze dne 30. 8. 2007, č. 26/2007. Shrnuje jejich obsah, ze kterého mj. výslovně plyne, že náhrada není důchodem z českého důchodového systému a náklady na jeho výplatu se hradí z finančních prostředků kapitoly Všeobecná pokladní správa určených na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců. Stěžovatelce byla přiznána opakovaná finanční částka nazvaná jako náhrada starobního důchodu, protože patřila do okruhu osob, které přicestovaly na vládní pozvání. Tyto osoby, byť dosáhly důchodového věku, nesplnily další zákonnou podmínku pro vznik nároku na důchod, a to získání potřebné doby pojištění. Vláda s vědomím tohoto „handicapu“ uložila Ministerstvu práce a sociálních věcí, aby tyto osoby zajistilo formou opakujícího se finančního příspěvku. Náhrada starobního důchodu však není dávkou důchodového pojištění a není ani poukazována z finančních prostředků vyčleněných na dávky důchodového pojištění. Na rozdíl od dávek důchodového pojištění se ani neopírá o žádné zákonné ustanovení. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, čj. 3 Ads 39/2013-43, č. 3082/2014 Sb. NSS. Jestliže Nejvyšší správní soud ve shodě s Ústavním soudem dospěl k závěru, že náhrada starobního důchodu není dávkou důchodového pojištění, nelze od pobírání této náhrady požadovat v oblasti důchodového pojištění stejného účinku jako od pobírání dávky důchodového pojištění, tj. zohlednit její jako vyloučenou dobu podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Práva na přiměřené hmotné zabezpečení dle čl. 41 Listiny se lze dovolávat jen v mezích zákona. Stěžovatelce byla navíc přiznána náhrada starobního důchodu ve výši, která několikanásobně překročila „zaručenou“ výši starobního důchodu, čímž se dostala do výhodnějšího postavení oproti mnohým pojištěncům, kteří na rozdíl od ní splnili zákonné podmínky nároku na důchod.

[7] V reakci na vyjádření žalované stěžovatelka v replice zdůraznila, že skutečnosti uváděné žalovanou nejsou překážkou tomu, aby dané doby vyloučila. Pro účely vyloučení je pobírání náhrady důchodu nutno posuzovat z hlediska dopadů do majetkové a sociální sféry jejího příjemce a z hlediska účelu této dávky. Tím je jednoznačně přiměřené sociální zabezpečení ve stáří, přičemž postavení příjemce je shodné jako postavení osoby pobírající starobní důchod.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatelka označila kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., nicméně z hlediska obsahu se její námitky týkají výlučně právního posouzení krajského soudu, konkrétně otázky započtení doby, po kterou pobírala náhradu starobního důchodu, jako vyloučené doby podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

[11] Předně je třeba připomenout, že judikatura zdejšího soudu (i Ústavního soudu) se již v jiných věcech též stěžovatelky povahou institutu tzv. náhrady starobního důchodu zabývala. Nejvyšší správní soud tedy již dříve mimo jiné zdůraznil (viz výše již citovaný rozsudek ve věci sp. zn. 3 Ads 39/2013, který se týkal přezkumu samotného oznámení o náhradě důchodu), že náhrada starobního důchodu byla stěžovatelce přiznána oznámením o náhradě důchodu, kterým však nebylo rozhodnuto o žádné z dávek důchodového pojištění, neboť stěžovatelce v dané době nárok na dávku ze systému českého důchodového pojištění nevznikl. Tento právní status daného plnění se odráží také v rámci ekonomického mechanismu financování plateb z jiné rozpočtové kapitoly, a nikoliv z účtu důchodového pojištění. Zásadní charakteristiku dávky důchodového pojištění tvoří její účel a podmínky vzniku nároku na tuto dávku. Oznámení o náhradě důchodu vydané podle usnesení vlády sice má obdobný účel, jako starobní důchod, avšak vyplývá z odlišných podmínek, na základě nichž bylo právo na toto peněžitě plnění ze státního rozpočtu stěžovatelce přiznáno. Také Ústavní soud v usnesení sp. zn. III. ÚS 2452/11 ze dne 19. 2. 2013 dovodil, že dané peněžitě plnění poukazované stěžovatelce ze strany ČR není starobním důchodem, na nějž by jí svědčil zákonný nárok. Nejedná-li se o důchodovou dávku, pak jde svou povahou o nenárokové plnění ze státního rozpočtu, jehož výše se podpůrně stanovuje za užití právních předpisů důchodového pojištění, avšak samo o sobě není plněním z tohoto systému. Ústavní soud vyloučil, že by se stěžovatelka mohla dovolávat porušení práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří dle čl. 30 Listiny.

[12] Jak plyne z výše uvedeného, náhrada starobního důchodu je specifickým opakovaným plněním, které bylo na základě politického rozhodnutí vlády vypláceno krajanům za účelem zmírnění tvrdosti zákona, který jim nepřiznával nárok na starobní důchod (resp. krajané zpravidla nesplňovali podmínky pro jeho přiznání z důvodu chybějících odpracovaných let). Ačkoliv je jeho účel podobný účelu starobního důchodu, tedy zajištění určité životní úrovně starším osobám, nejedná se z více shora předestřených důvodů o dávku důchodového pojištění (proti oznámení o přiznání náhrady nejsou přípustné žádné opravné prostředky ani soudní přezkum). Neplatí proto obecné tvrzení stěžovatelky o stejném právním postavení poživatelů důchodu z důchodového systému a poživatelů zcela specifické dávky, jakou je náhrada starobního důchodu.

[13] Je třeba zdůraznit, že v nyní posuzované věci již bezprostředně nejde o samotný nárok na náhradu starobního důchodu či jeho výši. Stěžovatelka se v nynějším řízení pouze domáhá posouzení doby, po kterou tuto náhradu pobírala, jako tzv. vyloučené doby. Podle § 16 odst. 4 písm. b) věty druhé zákona o důchodovém pojištění „[v]yloučenými dobami jsou po 31. prosinci 1995, pokud se nekryjí s dobou účasti na pojištění osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. e), dobou pojištění, v níž měl pojištěnec příjmy, které se zahrnují do vyměřovacího základu, dobou pojištění podle § 11 odst. 1 písm. b), nebo dobou, za kterou náležely náhrady uvedené v odstavci 3 větě čtvrté, doby pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, popřípadě plného invalidního důchodu, nebo pobírání starobního důchodu; přitom se za pobírání těchto důchodů považuje i vyplácení obdobných důchodů od cizozemského nositele pojištění“. Zjednodušeně řečeno tak platí, že vyloučenou dobou je

pokračování

doba, po kterou pojištěnec pobírá invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, starobní důchod nebo obdobný důchod vyplácený v jiném státu než ČR. Lze dodat, že mezi účastníky není sporné, že stěžovatelka v době, jejíž vyloučení se domáhá, nepobírala žádný z uvedených důchodů.

[14] Požadavek stěžovatelky, aby byla ve smyslu výše citovaného ustanovení vyloučena také doba, po kterou pobírala náhradu starobního důchodu, předně nemá oporu v textu zákona. Zákonný výčet vyloučených dob je taxativní, přičemž (jak již bylo výše vysvětleno) náhrada starobního důchodu nepředstavuje dávku důchodového pojištění, na něž citované ustanovení dopadá. V této souvislosti nelze odhlédnout od toho, že projednávaná věc se týká otázky aplikace sociálních práv. Konkrétně jde o právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, o kterém čl. 41 Listiny výslovně stanoví, že se jej lze domáhat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí, přičemž toto ustanovení lze chápat jako právní princip nabádající soudy ke zdrženlivosti při výkladu sociálních práv a k respektu vůle demokraticky zvoleného zákonodárce, který může rozsah práv legitimně určit (srov. komentář k čl. 41, WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Wolters Kluwer, 2012). To se odráží také v tom, že při posuzování ústavně zaručeného rozsahu sociálních práv je s ohledem na jejich charakter na místě (až na mimořádné výjimky sledující zachování samotné podstaty a smyslu daného práva v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny) výklad, který není extenzivní (srov. ve vztahu k aplikaci § 16 zákona o důchodovém pojištění např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2004, čj. 4 Ads 14/2003-45). Lze dodat, že v nyní projednávané věci se spor netýká zmiňovaného zachování samé podstaty práva stěžovatelky na přiměřené zabezpečení ve stáří, neboť to bylo jednoznačně zachováno, ať již formou přiznání náhrady důchodu, tak poté samotným přiznáním starobního důchodu. Při výkladu shora citovaného ustanovení zákona o důchodovém pojištění tedy nelze v návaznosti na výše zmíněná východiska aplikace sociálních práv odhlédnout od toho, že spor je nyní veden již toliko o dílčí otázce, která sice nepochybně může ovlivnit výši přiznané dávky, rozhodně však nezpochybnuje samotnou podstatu uvedeného práva.

[15] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom toho, že úkolem soudů je hledat spravedlivé řešení i v těch situacích, které zákon neřeší zcela jednoznačně, a přihlížet přitom i k účelu příslušné úpravy. V tomto ohledu lze rozumět logice argumentů stěžovatelky, která poukazuje na to, že se fakticky nacházela v situaci, na kterou citované ustanovení § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění dopadá. I v jejím případě totiž v důsledku výše popsaných příčin mohlo dojít k tzv. rozmělnění průměru úhrnu ročních vyměřovacích základů. K takovému rozmělnění však standardně dochází i v řadě jiných situací, které zákon o důchodovém pojištění také nezohledňuje a vyloučení takových dob tedy nepřipouští. Zmínit lze kupříkladu pobírání invalidního důchodu toliko druhého stupně, dobu potřeby péče či ošetřování překračující rozsah stanovený v § 16 odst. 4 písm. a) zákona či situaci (obdobnou do jisté míry postavení stěžovatelky) v níž pojištěnec dosahující důchodového věku nezíská dostatečnou dobu pojištění a po určité době je ze strany státu zajištěn jinou formou sociální pomoci. Všechny tyto situace z logiky věci nepochybně obvykle povedou k rozmělnění příjmu pojištěnce, zákon však jejich vyloučení ve smyslu § 16 neumožňuje. Ostatně pokud by úmyslem zákonodárce bylo zamezit zmíněnému rozmělnění obecněji a širěji, jistě by tomu přizpůsobil podobu úpravy vyloučených dob v § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění. Koncepcí tohoto

ustanovení je však naopak vystavěna na přesném a taxativním vymezení konkrétních situací ovlivňujících příjmy pojištěnců v návaznosti na konkrétní situace a právní instituty.

[16] V návaznosti na výše uvedené lze uzavřít, že jakkoliv se z hlediska účelu jedná v případě náhrady starobního důchodu o plnění podobné starobnímu důchodu, nelze vyplácení této náhrady považovat za pobírání důchodu ve smyslu § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Vedle shora uvedených důvodů (včetně již existující judikatury zdůrazňující specifika této náhrady) lze upozornit i na to, že účel důchodových dávek a důchodového pojištění jako takového se nevyčerpává toliko poskytováním peněžní částky ve stáří (či v případě invalidity), ale týká se mnohem širších vztahů mezi státem na straně jedné a pojištěnci na straně druhé. Obsahem tohoto komplexního vztahu je řada dalších práv a povinností, což jej odlišuje od jiných právních vztahů a nepochybně musí mít svůj význam i pro užití navazujících institutů upravených v zákoně o důchodovém pojištění (tedy včetně vymezení tzv. vyloučených dob, jež jsou mimo jiné vázány právě na pobírání důchodových dávek). Nejvyšší správní soud se tedy netotožnil s tím, že by závěry, k nimž v napadeném rozsudku dospěl krajský soud, byly nepřiměřeně formalistické či upírající stěžovateli právo na přiměřené zabezpečení ve stáří, a v důsledku toho nezákonné.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy shledal stěžovatelkou uplatněné námitky jako nedůvodné, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka nebyla ve věci úspěšná, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšné žalované nevznikly náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně

Milan Podhrázký
předseda senátu