



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Ing. J. P.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 10. 2018, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 5. 2019, č. j. 17 Ad 22/2018 - 29,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 5. 2019, č. j. 17 Ad 22/2018 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 26. 9. 2018, č. j. X (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), uložila žalobci podle § 118a odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“), povinnost vrátit žalované přeplatek ve výši 199.884 Kč, který vznikl za období od 1. 4. 2016 do 22. 6. 2017 na starobním důchodu.

[2] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla námitky žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalobu u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“). Ten shora označeným rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[4] Dospěl totiž k závěru, že činnost žalobce v Komisi investiční a životního prostředí Rady města Frýdek-Místek (do níž byl žalobce jmenován dne 27. 11. 2014 a za kterou

pobíral příjem, v důsledku čehož byl účasten důchodového pojištění; dále jen „komise“), kterou vykonával i poté, co mu byl ode dne 1. 4. 2016 přiznán starobní důchod před dosažením důchodového věku (tzv. předčasný starobní důchod), není možné považovat za výdělečnou činnost ve smyslu § 27 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), a proto byla v jeho případě podmínka pro výplatu dávek předčasného starobního důchodu podle § 37 odst. 2 téhož zákona, spočívající v nevykonávání výdělečné činnosti, splněna.

[5] Krajský soud předeslal, že pokud by byl žalobce ke dni výplaty předčasného starobního důchodu výdělečně činný ve smyslu § 27 zákona o důchodovém pojištění, byly by mu dávky vyplaceny, ačkoliv by mu podle § 37 odst. 2 tohoto zákona nenáležely; byl by tedy zásadně povinen je vrátit. Krajský soud však také zdůraznil specifickou posuzovanou situaci, kdy žalobce již před přiznáním předčasného starobního důchodu nesplňoval podmínky pro jeho výplatu, o čemž žalovaná věděla, resp. musela vědět, jelikož žalobce svou činnost v komisi oznámil Úřadu práce ve Frýdku-Místku (dále jen „úřad práce“) a současně za něj bylo hrazeno důchodové pojištění žalované již před přiznáním předčasného starobního důchodu a po celou dobu výplaty dávek předčasného starobního důchodu. Žalovaná tedy již od počátku podle krajského soudu založila nezákonnou praxi. Krajský soud proto zkoumal, zda touto praxí mohla žalovaná vyvolat v žalobci oprávněnou důvěru (či „legitimní očekávání“) podléhající ochraně. Vycházel přitom z rozsudku ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006 - 159, v němž se Nejvyšší správní soud věnoval otázce, zda i nezákonná praxe správního orgánu je způsobilá vyvolat v adresátu této praxe oprávněnou důvěru v přijatou praxi, která podléhá ochraně. Krajský soud dospěl k závěru, že v nynějším případě byly splněny všechny podmínky vyjmenované v citovaném rozsudku, a proto uzavřel, že žalovaná vyvolala v žalobci oprávněnou důvěru v přijatou nezákonnou praxi žalované spočívající ve výkladu zákona o důchodovém pojištění v tom smyslu, že výkon žalobcovy činnosti v komisi není výdělečnou činností, tedy že výkon této činnosti nebrání výplatě dávek předčasného starobního důchodu žalobci.

III.

[6] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) nyní napadá rozsudek krajského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka především uvádí, že podle § 118a odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení platí, že byl-li občanu vyplacen starobní důchod a nebyly přitom splněny podmínky pro výplatu tohoto důchodu stanovené zákonem o důchodovém pojištění, má plátce důchodu vůči takovému neoprávněnému příjemci nárok na vrácení těch vyplacených částek důchodu, které mu nenáležely. A to bez ohledu na subjektivní stránku věci, tedy bez ohledu na zavinění takového neoprávněného příjemce. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nastává tato odpovědnost okamžikem, kdy se naplní hypotéza ustanovení § 118a odst. 2 citovaného zákona, tedy dojde k výplatě dávky, ač k tomu nebyly splněny podmínky podle § 37 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Není přitom rozhodující ani to, zda neoprávněný příjemce

pokračování

důchodu splnil či nesplnil svou ohlašovací povinnost podle § 50 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Jelikož ustanovení § 118a odst. 2 neupravuje ani žádné liberační důvody, které by mohly být případnou příčinou zproštění této objektivní odpovědnosti, je podle stěžovatelky zřejmé, že v posuzovaném případě postupovala zcela v souladu se zákonem, uložila-li žalobci povinnost vrátit přeplatek na starobním důchodu, a to bez ohledu na důvod, pro který byla částka neprávem vyplacena. K žalobcovým námitkám, že jednal v dobré víře v provázanost orgánů státní správy zabezpečujících jeho důchodové pojištění, proto neměl krajský soud podle stěžovatelky přihlédnout.

[8] Stěžovatelka má za to, že je napadený rozsudek v rozporu s právní úpravou i s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Vytýká krajskému soudu, že se v něm opíral o rozsudek kasačního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006 - 159, který se týkal účasti státních příslušníků Švýcarské federace na nemocenském pojištění a stanovení příslušnosti k právním předpisům, tedy zcela skutkově i právně odlišnou problematikou od nyní posuzované věci. Podle stěžovatelky měl naopak krajský soud v napadeném rozsudku vycházet z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 5 Ads 16/2013 - 40, ze dne 20. 1. 2005, č. j. 6 Ads 13/2003 - 56, ze dne 21. 3. 2007, č. j. 3 Ads 96/2006 - 93, ze dne 27. 3. 2006, č. j. 4 Ads 40/2005 - 24, ze dne 16. 2. 2006, č. j. 6 Ads 6/2005 - 61, které zcela dopadají na nyní posuzovanou problematiku.

[9] Ač má stěžovatelka za to, že odpovědnost podle ustanovení § 118a odst. 2 o organizaci a provádění sociálního zabezpečení je konstruována jako objektivní (stěžovatelka má tedy nárok na vrácení přeplatku bez ohledu na to, zda žalobce vznik přeplatku zavinil, nebo ne, či jej zavinil ve formě „lehké“ nedbalosti, jak dovodil krajský soud), sporuje v kasační stížnosti i další úvahy krajského soudu ohledně „míry spoluzavinění žalobce na nezákonném jednání stěžovatelky“. Stěžovatelka poukazuje na to, že žalobce v žádosti o předčasný starobní důchod ze dne 20. 1. 2016 vlastnoručním podpisem stvrdil, že jeho výdělečná činnost skončila dne 31. 1. 2012, samostatně výdělečná činnost u něj nepřichází v úvahu a ode dne 1. 4. 2016 nebude vykonávat výdělečnou činnost a nebude vykonávat ani samostatně výdělečnou činnost. Svým podpisem rovněž vzal na vědomí poučení v žádosti uvedené, že veškeré údaje uvedl podle pravdy, je si vědom toho, že nepravdivé údaje mohou přivodit nejen odnětí neprávem získaného důchodu a vymáhání náhrady škody, ale i trestního stíhání. Na rozdíl od krajského soudu nepovažuje stěžovatelka prokazatelné nesplnění ohlašovací povinnosti vůči plátcí důchodu podle § 50 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení za jednání odpovídající jednání řádného příjemce dávky starobního důchodu. Žalobce sice v minulosti informoval úřad práce o výkonu výdělečné činnosti (k čemuž ho zavazují příslušná ustanovení zákona o zaměstnanosti), ale plátcí důchodu takovou informaci při vyplňování žádosti o předčasný starobní důchod zamlčel, byť si byl vědom toho, o jaký typ starobního důchodu žádá.

[10] Stěžovatelka také krajskému soudu vytýká, že v napadeném rozsudku zcela pomíjí specifický charakter předčasného starobního důchodu. Podle § 31 zákona o důchodovém pojištění náleží pojištěnci v důsledku přiznání předčasného starobního důchodu plnění z důchodového systému o několik let dříve, než by si mohl nárokovat podle § 29 a násl. téhož zákona. Vzhledem k této skutečnosti zákonodárce stanovil pro nárok na výplatu předčasného starobního důchodu přísnější podmínky, z nichž jednou je právě podmínka nevykonávání výdělečné činnosti zakládající účast na pojištění (bez ohledu na výši příjmu

plynoucí z této činnosti) do dosažení důchodového věku. Žádost o přiznání předčasného starobního důchodu má přitom zcela dispozitivní charakter a je pouze na pojišťenci, zda a od kdy o tento důchod požádá s přihlédnutím ke všem relevantním souvislostem. S vědomím toho, že je žalobce již při podání žádosti o přiznání předčasného starobního důchodu výdělečně činný a hodlá v této činnosti i nadále pokračovat, by stěžovatelka v souladu se zákonnými podmínkami pro nárok na přiznání starobního důchodu a jeho výplatu po podání žalobcovy žádosti došetřovala, zda výdělečná činnost žalobce zakládá účast na pojištění, či nikoliv. Výsledek rozhodovací činnosti by byl poté závislý na výsledku šetření. Žalobce však ve své žádosti uvedl, že je veden na úřadu práce a že od 1. 4. 2016 nebude vykonávat výdělečnou činnost.

[11] Podle stěžovatelky přitom není z hlediska zásady hospodárnosti řízení důvodné, aby ověřovala všechny skutečnosti sdělované žadateli při sepisování žádosti o přiznání starobního důchodu či později v průběhu správního řízení (tj. aby v podstatě ke každému žadateli přistupovala s tím, že všechna jeho tvrzení jsou nepravdivá). Navíc v řadě případů se může stát, že poživatel důchodu po nějakou dobu vykonává výdělečnou činnost, která nezakládá účast na pojištění, ale později dojde ke změně zaměstnání nebo k překročení rozhodného příjmu a je založena účast na pojištění. Z toho důvodu je v ustanovení § 50 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení stanovena povinnost oprávněného nebo jiného příjemce důchodu oznámit plátcí dávky skutečnosti rozhodné pro nárok na důchod, jeho výši a výplatu. Pokud v nynějším případě žalobce ohlásil informaci, která má vliv na nárok na výplatu dávky důchodového pojištění, kterého je poživatelem, úřadu práce (a to cca 2 roky před podáním žádosti o přiznání předčasného starobního důchodu), nelze tento postup považovat za splnění ohlašovací povinnosti ve smyslu citovaného ustanovení. Systémy úřadu práce a stěžovatelky nejsou propojeny, není mezi nimi založena ani zákonná ohlašovací povinnost. Stěžovatelka proto odmítá závěr krajského soudu, že skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši či výplatu lze oznámit kdykoliv (i před podáním žádosti) jakémukoliv orgánu a že takto učiněné oznámení „prolamuje“ objektivní odpovědnost podle § 50 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a § 118a odst. 2 téhož zákona. Podle stěžovatelky ustanovení § 50 odst. 1 citovaného zákona zcela jasně uvádí, že skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši a výplatu se oznamují plátcí dávky a oznamuje je oprávněný nebo jiný příjemce dávky důchodového pojištění.

[12] Stěžovatelka zdůrazňuje, že v žalobcově případě nedošlo k porušení práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle článku 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Tohoto práva se totiž dá ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které uvedené ustanovení provádějí. Stěžovatelka má za to, že v posuzované věci si počínala v souladu se zákonem a její postup ve vztahu k žalobci nebyl diskriminační, natož aby žalobce krátil na jeho právu na přiměřené hmotné zabezpečení.

IV.

[13] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti předeslal, že na doporučení úřadu práce (který o jeho činnosti v komisi věděl od 11. 12. 2014), se obrátil na Okresní správu sociálního zabezpečení Frýdek-Místek (dále jen „okresní správa sociálního zabezpečení“) s žádostí o posouzení toho, zda splňuje podmínky pro odchod do předčasného starobního

pokračování

důchodu k 1. 4. 2016. Následně se při vyplňování žádosti o přiznání předčasného starobního důchodu řídil radami a pokyny zde obdržnými, nic neskrýval ani nezamlčoval. Žalobce také v úvodu kasační stížnosti poukázal na nepřesnost ve formulaci odůvodnění napadeného rozsudku, v němž krajský soud uvedl, že „[l]ze obecně konstatovat, že žalobce si měl být vědom, jak výdělečnou činnost definuje § 27 zákona o důchodovém pojištění a upozornit na chybu při vyplňování žádosti, nicméně zjevně spoléhal na propojenost systému evidence uchazečů o zaměstnání, kterému svou činnost řádně oznámil, a správy důchodového pojištění a na vnitřní provázanost správy sociálního zabezpečení, kde by mělo být jasně evidováno, že žalobce do systému důchodového pojištění přispívá, což lze posoudit jako zavinění ve formě nevědomé nedbalosti [...]“. Podle žalobce je výraz „spoléhal se“ zavádějící, neboť byl přesvědčen o tom, že si pracovnice okresní správy sociálního zabezpečení ověří, jak slíbila, na úřadu práce vliv jeho činnosti pro komisi na možnost přiznání předčasného starobního důchodu, stejně jako bude ověřovat i další údaje. Závěr krajského soudu, že se „spoléhal na propojenost systémů“ úřadu práce a stěžovatelky, se tudíž podle žalobce nezakládá na pravdě. Tuto chybnou interpretaci v napadeném rozsudku se přitom nyní snaží stěžovatelka v kasační stížnosti zneužít a z chybného postupu pracovnice okresní správy sociálního zabezpečení obviňuje žalobce, který spoléhal na údajnou komunikaci mezi správními úřady.

[14] Nesprávnou dále shledal žalobce kasační argumentaci, že vlastnoručně podepsal formulář, kde bylo uvedeno, že jeho výdělečná činnost skončila 31. 1. 2012, samostatná výdělečná činnost nepřichází v úvahu a že od 1. 4. 2016 nebude vykonávat žádnou výdělečnou činnost, a tudíž je vinen neoprávněným pobíráním důchodové dávky. Zdůraznil, že žadatel sám formulář k žádosti o přiznání předčasného starobního důchodu nevyplňuje, odpovídá na otázky, které mu z programu na počítači vybere pracovník okresní správy sociálního zabezpečení nebo potvrdí jeho odpověď. O souboru otázek nemá žadatel přehled, neví, kam přesně směřují a nemá ani jinou možnost se k nim vyjádřit; záleží tedy na pracovníku okresní správy sociálního zabezpečení, které otázky žadateli položí a jaké doklady bude požadovat. Poté, co v nynějším případě pracovnice okresní správy sociálního zabezpečení na svém počítači neobjevila informaci o tom, že žalobce je od 1. 1. 2016 účasten na pojištění (aniž o tom věděl) a věděla, že je registrován jako nezaměstnaný na úřadu práce, sama do počítače vyplnila datum o ukončení výdělečné činnosti 31. 1. 2012 podle dokladu o ukončení pracovního poměru. Žalobce s tím souhlasil, protože činnost v komisi nevykonával z důvodu výdělečné činnosti a mylně předpokládal, že ustanovení § 27 zákona o důchodovém pojištění se na něj nevztahuje. Vzhledem k tomu, že byl dlouhodobě nezaměstnaný a po operaci páteře, tvrdil pracovníci, že samostatná výdělečná činnost nepřichází v úvahu a že od 1. 4. 2016 nebude vykonávat žádnou výdělečnou činnost. Jak vyjádřil i krajský soud, uvedené odpovědi směřují k tomu, že žadatel o předčasný starobní důchod se zavazuje nezahájit výdělečnou činnost po přiznání předčasného starobního důchodu. Po přiznání předčasného starobního důchodu měl žalobce za to, že jeho žádost byla stěžovatelkou řádně přezkoumána, a tudíž se utvrdil v tom, že jeho činnost v komisi skutečně nemá vliv na jeho zákonný nárok na přiznání předčasného starobního důchodu. Jelikož po přiznání předčasného starobního důchodu žádnou výdělečnou činnost nezahájil a podmínky pro přiznání zůstaly stejné, nebyl povinen postupovat podle § 50 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, tedy splnit ohlašovací povinnost.

[15] Žalobce nesouhlasil ani s tvrzením stěžovatelky, že napadený rozsudek je v rozporu se zněním ustanovení § 118a odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Zdůraznil, že nezneužil sociálních dávek, ale stěžovatelka řadou svých pochybení uvedla žalobce v omyl a znemožnila mu prokázat vše potřebné k posouzení toho, zda má zákonný nárok na přiznání předčasného starobního důchodu. Stěžovatelka svým jednáním od počátku založila nezákonnou praxi, ač měla ve svých evidencích k dispozici všechny rozhodné skutečnosti. Stěžovatelka proto nesplnila povinnosti jí uložené ustanovením § 83 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení; konkrétně nerozhodla správně o žádosti sepsané pracovníci okresní správy sociálního zabezpečení, neprověřila ji a nedoplnila chybějící údaje. Stěžovatelka se však snaží odpovědnost za nedostatečné přezkoumání žádosti a nesprávné rozhodnutí o ní přenést na žalobce. K tomu žalobce uvedl, že veřejný ochránce práv považuje za nepřijatelné, aby se správní orgán ve smyslu zásady „neznalost zákona neomlouvá“ zcela vyvázal z odpovědnosti za svou svěřenou činnost, resp. aby zákonnost a správnost rozhodnutí v plném rozsahu přenášel na pojištěnce.

[16] Žalobce má tedy s ohledem na přdestřené skutečnosti za to, že napadený rozsudek vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nevykazuje, a navrhl proto Nejvyššímu správnímu soudu zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Stěžovatelka v kasační stížnosti nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že podmínky pro výplatu dávek tzv. předčasného starobního důchodu podle § 37 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, na který žalobci vznikl podle § 31 téhož zákona nárok, žalobce v období od 1. 4. 2016 do 22. 6. 2017 splňoval, neboť jeho činnost v komisi nebylo možné považovat za výdělečnou činnost ve smyslu § 27 zákona o důchodovém pojištění. Stěžovatelka totiž podle krajského soudu žalobci i přes skutečnost, že ten již před přiznáním předčasného starobního důchodu nesplňoval podmínky pro jeho výplatu, neboť pracoval pro komisi a dostával za to odměnu (o čemž stěžovatelka věděla, resp. měla vědět, jelikož to žalobce oznámil úřadu práce a bylo za něj hrazeno důchodové pojištění), přiznala předčasný starobní důchod, tedy v něm vyvolala oprávněné přesvědčení o tom, že výkon činnosti v komisi není výdělečnou činností ve smyslu § 27 zákona o důchodovém pojištění, a tudíž nebrání výplatě dávek předčasného starobního důchodu; tato oprávněná žalobcova důvěra proto podle krajského soudu podléhala ochraně.

[20] Spornou v nynější věci je tedy otázka, zda činnost žalobce v komisi byla v posuzovaném období výdělečnou činností ve smyslu § 27 zákona o důchodovém pojištění, či nikoliv, a s ohledem na to, zda žalobci, kterému podle § 31 tohoto zákona vznikl nárok na předčasný starobní důchod, náležela v tomto období jeho výplata ve smyslu § 37 odst. 2 téhož zákona. Stěžovatelka je přesvědčená o tom, že žalobcova činnost

pokračování

v komisi byla výdělečnou činností, a proto žalobci výplata předčasného starobního důchodu nenáležela. Žalobce má ve shodě s krajským soudem za to, že jeho činnost v komisi nebylo možné pro pochybení stěžovatelky (spočívající v tom, že mu i přes vědomost o jeho činnosti v komisi přiznala a vyplácela předčasný starobní důchod, a založila v něm tak oprávněnou důvěru v závěr, že výkon činnosti v komisi není výdělečnou činností ve smyslu § 27 zákona o důchodovém pojištění) za výdělečnou činnost ve smyslu § 27 citovaného zákona považovat, a tudíž mu náležela výplata předčasného starobního důchodu.

[21] Podle § 37 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění platí, že *výplata starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 31 (předčasný starobní důchod; poznámka Nejvyššího správního soudu), nenáleží do dosažení důchodového věku, pokud je vykonávána výdělečná činnost nebo je poskytována podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekválifikaci [...].* Výdělečnou činností se podle § 27 téhož zákona rozumí *činnost osob uvedených v § 5 odst. 1 a v § 5 odst. 4 vykonávaná v rozsahu, který zakládá účast na pojištění.*

[22] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobci byl od 1. 4. 2016 do 22. 6. 2017 (než dne 23. 6. 2017 dovršil důchodový věk podle § 32 zákona o důchodovém pojištění) vyplácen předčasný starobní důchod přiznaný podle § 31 zákona o důchodovém pojištění, že žalobce byl v tomto období členem Komise investiční a životního prostředí Rady města Frýdek-Místek pro volební období 2014 – 2018, do níž byl jmenován dne 27. 11. 2014, ani o tom, že tato činnost založila žalobcovu účast na důchodovém pojištění.

[23] Nejvyšší správní soud dospěl na podkladě shodných tvrzení účastníků řízení a obsahu správního spisu (zejména pak oznámení okresní správy sociálního zabezpečení ze dne 19. 6. 2018 a přiloženého hlášení o zaměstnání poživitele předčasného starobního důchodu ze dne 4. 5. 2018) k dílčímu závěru, že žalobce v době, kdy mu byl od 1. 4. 2016 do 22. 6. 2017 vyplácen předčasný starobní důchod, vykonával výdělečnou činnost ve smyslu § 27 zákona o důchodovém pojištění. Byly totiž naplněny obě podmínky stanovené tímto ustanovením k tomu, aby jeho činnost pro komisi mohla být považována za výdělečnou činnost. Zaprvé, žalobcova činnost pro komisi spadala do kategorie činností osob uvedených v § 5 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění [konkrétně pod písm. d), jako činnost osob, které podle zvláštního zákona „*vykonávají veřejnou funkci mimo pracovní nebo služební poměr, pokud se na jejich pracovní vztah vztahuje ve stanoveném rozsahu zákoník práce a nejsou uvedeny v písmenech g) až i) a o) až s)*“]. Zadruhé, tato činnost byla vykonávána v rozsahu, který zakládal účast na pojištění podle § 8 citovaného zákona ve spojení s § 5 písm. a) bod 11. zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve spojení s § 6 téhož zákona. S ohledem na znění ustanovení § 37 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění tudíž žalobci výplata předčasného starobního důchodu od 1. 4. 2016 do 22. 6. 2017 pro souběžný výkon výdělečné činnosti nenáležela.

[24] Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení zakládá v § 118a plátcí důchodu vůči jeho příjemci nárok na vrácení částek důchodu neprávem vyplacených nebo nenáležících. Podle § 118a odst. 1 tohoto zákona je nárok na vrácení neprávem vyplacených částek důchodu (nebo vyšších částek než náležejí) dán tehdy, jestliže důchod byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, proto, že příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z

okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě jinak způsobil, že důchod nebo jeho část byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel.

[25] Podle § 118a odst. 2 téhož zákona platí, že jestliže byl občanu vyplácen starobní důchod a nebyly přitom splněny podmínky stanovené zákonem o důchodovém pojištění pro výplatu tohoto důchodu (poznámkou pod čarou zde zákon výslovně odkazuje na ustanovení § 37 zákona o důchodovém pojištění, upravující souběh starobního důchodu a příjmem z výdělečné činnosti), má plátce důchodu vůči tomuto občanu nárok na vrácení těch vyplacených částek starobního důchodu, které nenáležely. Na nyní posuzovaný případ tedy dopadá právě zmíněný § 118a odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

[26] Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích již opakovaně vyjádřil, že ustanovení § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení obecně zakládá nárok plátce důchodu na vrácení neprávem vyplacených částek důchodu příjemcem důchodu. Je založen na subjektivní odpovědnosti příjemce důchodu a je podmíněn tím, že příjemce nesplnil některou jemu uloženou povinnost a současně přijal důchod, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že mu byl vyplacen neprávem, nebo vědomě jiným způsobem způsobil neoprávněné vyplacení důchodu.

[27] Naproti tomu nárok plátce důchodu vůči příjemci důchodu podle § 118a odst. 2 téhož zákona je samostatnou skutkovou podstatou. Toto ustanovení ve spojení s ustanovením § 37 zákona o důchodovém pojištění zakládá objektivní odpovědnost příjemce dávky starobního důchodu vrátit plátcí důchodu ty vyplacené dávky, které mu nenáležely, tj. byly mu vyplaceny, ač pro výplatu těchto dávek nebyly splněny podmínky stanovené zákonem o důchodovém pojištění. Vznik povinnosti k úhradě přeplatku je zde tedy spojen s hmotněprávní úpravou, jejímž záměrem je zabránit souběhu výplat starobního důchodu a příjmu z výdělečné činnosti bez ohledu na subjektivní stránku věci, a tedy bez ohledu na zavinění. Ustanovení § 118a odst. 2 citovaného zákona nezná ani žádné liberační důvody, které by mohly být případnou příčinou zproštění této objektivní právní odpovědnosti příjemce dávky (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 5 Ads 16/2003 - 40, ze dne 17. 6. 2004, č. j. 1 Ads 12/2003 - 42, nebo ze dne 16. 2. 2006, č. j. 6 Ads 6/2005 - 61).

[28] Podmínky vzniku přeplatku na důchodu podle § 118a odst. 1 a 2 zákona o organizaci sociálního zabezpečení přitom nelze volně zaměňovat ani je aplikovat současně; z povahy věci je to ostatně vyloučeno. Pokud je totiž vznik přeplatku podle § 118a odst. 2 zákona o organizaci sociálního zabezpečení postaven na přísném objektivním principu (tedy bez ohledu na zavinění příjemce důchodu), nelze v takovém případě aplikovat prvky obsažené v § 118a odst. 1 zákona o organizaci sociálního zabezpečení, který naopak zjevně stojí na principu zavinění, neboť pro svou aplikaci vyžaduje, aby příjemce dávky o relevantních skutečnostech věděl nebo měl či musel vědět. Předpokladem objektivní odpovědnosti nemůže být zavinění, neboť potom by se nejednalo o objektivní odpovědnost, ale o odpovědnost subjektivní. Jestliže jsou tedy splněny podmínky § 118a odst. 2 zákona o organizaci sociálního zabezpečení, nelze zároveň aplikovat § 118a odst. 1

pokračování

zákona o organizaci sociálního zabezpečení, který je vystaven na subjektivní odpovědnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 6 Ads 47/2017 - 24).

[29] Jak již kasační soud výše vyložil, v nyní posuzovaném případě byl žalobci vyplácen předčasný starobní důchod přiznaný podle § 31 zákona o důchodovém pojištění, ač ve stejném období vykonával výdělečnou činnost ve smyslu § 27 téhož zákona. Tedy i přesto, že pro výplatu předčasného starobního důchodu nebyly splněny shora nastíněné podmínky stanovené zákonem o důchodovém pojištění. S ohledem na znění ustanovení § 37 odst. 2 citovaného zákona ve spojení s § 118a odst. 2 zákona o organizaci sociálního zabezpečení tudíž žalobci výplata starobního důchodu po dobu výkonu výdělečné činnosti nenáležela. Je proto povinen vyplacené dávky předčasného starobního důchodu, jež mu nenáležely, plátcí důchodu (stěžovatelce) vrátit. Žalobce přitom, jak výše vyloženo, nese za neoprávněně vyplacené dávky předčasného starobního důchodu objektivní odpovědnost (nezávisející na jeho zavinění). Tato odpovědnost nastala již v okamžiku, kdy byla naplněna hypotéza právní normy vyjádřená v § 118a odst. 2 zákona o organizaci sociálního zabezpečení. Pro nastoupení sekundárního odpovědnostního právního vztahu tedy stačilo pouhé vyplacení neoprávněných dávek, a to v důsledku toho, že nebyly splněny podmínky § 37 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

[30] Pro posouzení věci je tudíž zcela nerozhodné, zda přeplatek na dávce vznikl zaviněním žalobce (např. tím, že při sepisování žádosti o přiznání předčasného starobního důchodu nesdělil pracovníci okresní správy sociálního zabezpečení všechny rozhodné skutečnosti pro posouzení žádosti, zejména pak, že pracuje pro komisi), nebo pochybením pracovnice okresní správy sociálního zabezpečení (která výkon výdělečné činnosti žalobce v komisi neověřila či nezjistila), či snad pochybením stěžovatelky, která žalobci předčasný starobní důchod přiznala a následně mu vyplácela dávky předčasného starobního důchodu. Podstatné je pouze to, že dávky předčasného starobního důchodu byly žalobci vypláceny, aniž podle zákonné úpravy žalobci v uvedené době náležely (obdobně se již Nejvyšší správní soud vyjádřil např. i v rozsudku ze dne 27. 3. 2006, č. j. 4 Ads 40/2005 - 24).

[31] Nejvyšší správní soud si je vědom jistého nepříznivého dopadu správních rozhodnutí na ekonomickou situaci žalobce, avšak musí trvat na tom, aby byla dodržena dikce § 118a odst. 2 zákona o organizaci sociálního zabezpečení, podle kterého (s ohledem na skutkové okolnosti případu) žalobce musel pro účely výplaty předčasného starobního důchodu přiznaného podle § 31 zákona o důchodovém pojištění splňovat podmínku spočívající v nevykonávání výdělečné činnosti. Jestliže žalobce vykonával činnost, která naplňovala znaky výdělečné činnosti podle zákona o důchodovém pojištění (není přitom rozhodné, kdy tato započala), potom byly naplněny podmínky § 118a odst. 2 zákona o organizaci sociálního zabezpečení pro uložení povinnosti vrátit takto vzniklý přeplatek na starobním důchodu stěžovatelce.

[32] Krajský soud tedy s ohledem na výše předestřené závěry v napadeném rozsudku pochybil, zvažoval-li nad rámec závěru o objektivní odpovědnosti žalobce za přeplatek na dávkách předčasného starobního důchodu další okolnosti, konkrétně zavinění orgánů sociálního zabezpečení, a dovodil-li, že pochybení stěžovatelky spočívající v přiznání předčasného důchodu žalobci i přes to, že nebyly splněny podmínky zákona o důchodovém pojištění, založilo v žalobci oprávněnou důvěru v závěr, že jeho činnost pro

komisi nebyla výdělečnou činností podle § 27 zákona o důchodovém pojištění, a tudíž bylo nutné v nynějším případě tuto činnost nepovažovat za překážku přiznání předčasného starobního důchodu podle § 37 odst. 2 téhož zákona.

[33] Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006 - 159, z nichž krajský soud v napadeném rozsudku vycházel, jsou nadto pro posouzení nynější věci nepřiléhavé. Kasační soud se v citovaném rozsudku zabýval otázkou, zda je i nezákonná praxe správního orgánu způsobilá vyvolat v adresátu této praxe oprávněnou důvěru v přijatou praxi. V posuzovaném případě však nebyla přezkoumávána žádná správní praxe správního orgánu ve smyslu tohoto rozsudku (v němž šlo o správní praxi stěžovatelky vůči plátcům pojistného, tedy vůči mnoha subjektům), ale o jedno rozhodnutí o přiznání předčasného starobního důchodu, na podkladě kterého byly následně žalobci vypláceny dávky, a o související rozhodnutí o povinnosti žalobce vrátit přeplatek na starobním důchodu. Nad rámec uvedeného kasační soud doplňuje, že i v citovaném rozsudku nakonec Nejvyšší správní soud vyslovil, že zájem na zachování *statu quo* nelze shledat ochranyhodným při vědomí, že znamená popření principu legality.

[34] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na uvedené skutečnosti uzavírá, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl v posuzované věci naplněn.

VI.

[35] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud tedy s ohledem na závěry uvedené výše opětovně posoudí žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů a poté znovu rozhodne.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. května 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu