

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **RNDr. J. V.,** zastoupeného JUDr. Jaromírem Josefem, advokátem, se sídlem Velkomoravská 378/1, Hodonín, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 1. 2011, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2011, č. j. 34 Ad 17/2011 - 17,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobce napadá rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2011, č. j. 34 Ad 17/2011 - 17, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 1. 2011, č. j. X. Žalobce napadl rozhodnutí žalované proto, že nesouhlasil s datem přiznání dorovnání starobního důchodu, neboť toto dorovnání mu mělo být přiznáno zpětně od okamžiku, kdy dosáhl požadovaný věk potřebný pro přiznání starobního důchodu, či alespoň ode dne, kdy neúspěšně požádal o zmírnění tvrdosti zákona.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že žalovaná v posuzovaném případě postupovala správně a žalobu zamítl. Žalobce požádal o přiznání starobního důchodu dne 22. 1. 2003 s datem přiznání od 22. 1. 2003. Žalovaná rozhodnutím ze dne 16. 1. 2004 přiznala žalobci dílčí starobní důchod od 22. 1. 2003 s tím, že Slovenská pojišťovna rozhodla o nároku na starobní důchod za dobu pojištění do 30. 6. 1996, a toto rozhodnutí žalované ze dne 16. 1. 2004 žalobce žalobou nenapadl. Následně dne 25. 6. 2003 žalobce

doručil žalované žádost o zmírnění tvrdosti zákona při poskytování starobního důchodu s tím, že je české národnosti a trvalý pobyt v ČR měl od narození do 24. 7. 1966 a poté od 26. 2. 1997 dodnes. Této žádosti ministr práce a sociálních věcí nevyhověl. Žalobce dále doručil žalované žádost ze dne 7. 2. 2008 o poskytnutí vyrovnávacího příspěvku k důchodu pobíranému ze Slovenské republiky ve výši rozdílu mezi důchodem vypláceným slovenským nositelem pojištění a důchodem, který by mu náležel v ČR v případě splnění podmínek nároku na starobní důchod podle právních předpisů o důchodovém pojištění platných v ČR. V této žádosti se odkázal na závěry nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, vydaného v obdobné věci. Této žádosti žalovaná vyhověla a od data 7. 2. 2005 přiznala žalobci starobní důchod podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) v souladu s opatřením Ministerstva práce a sociálních věcí „Výklad zákona o důchodovém pojištění, popř. předpisů souvisejících, s přihlédnutím ke Smlouvě mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. a k nálezům Ústavního soudu“. Krajský soud postup žalované označil za zákonný a požadavek žalobce na přiznání tohoto důchodu k dřívějšímu datu odmítl s tím, že žalobce svůj požadavek jasně formuloval až v žádosti o poskytnutí vyrovnávacího přídavku ze dne 7. 2. 2008, a proto žalovaná správně přiznala dorovnání starobního důchodu od 7. 2. 2005.

[3] Proti zamítavému rozhodnutí krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že napadá rozsudek krajského soudu, neboť jeho žádost o odstranění tvrdosti ze dne 25. 6. 2003 měla být žalovanou vyložena tak, že byla podle svého obsahu žádostí o nápravu nesprávně přiznané dávky, a proto mělo být dorovnání důchodu zpětně přiznáno tak, že se bude odvíjet od data žádosti ze dne 25. 6. 2003.

[4] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a tuto kasační stížnost podal včas. Podle obsahu podání je zřejmé, že stěžovatel uplatňuje námitku z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Pro tento důvod Nejvyšší správní soud shledává kasační stížnost přípustnou. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[5] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval požadavkem stěžovatele, že by mu mělo být přiznáno dorovnání starobního důchodu zpětně až k datu, kdy o starobní důchod poprvé požádal. Nejvyšší správní soud se odkazuje na svou konstantní judikaturu k této otázce (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). V rozsudku ze dne 31. 10. 2005, č. j. 1 Ads 10/2003 - 86, publikovaném pod č. 799/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že rámci řízení o změně dávky ve smyslu § 56 zákona o důchodovém pojištění může být změněna nejen její výše; zásadní změna se může dotýkat i otázky samotného nároku na dávku nebo provádění její výplaty. Původní rozhodnutí o žádosti o dávku je tedy vydáváno *cum clausula rebus sic stantibus* co do nároku, výplaty i výše dávky. Samotný nárok na dávku nezaniká uplynutím času. Vzhledem k tomu, že však prekluzi podléhají jednotlivé splátky dávky, uplatní se toto pravidlo také v souvislosti s finanční účinností rozhodnutí o změně dávky.

Dávka se proto zvýší nebo přizná ode dne, od něhož dávka nebo její zvýšení náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na dávku nebo její zvýšení. Výslovně v této souvislosti Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku odmítl pojetí, že se tak má stát od podání prvé žádosti o starobní důchod. Je tomu tak proto, že samotný nárok na dávku nezaniká uplynutím času, nicméně se zřetelem k tomu, že prekluzi podléhají jednotlivé splátky dávky, uplatní se toto pravidlo také v souvislosti s finanční účinností rozhodnutí o změně dávky. Dávka se proto zvýší nebo přizná ode dne, od něhož dávka nebo její zvýšení náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na dávku nebo její zvýšení. Uplatněním nároku na dávku je třeba ovšem rozumět uplatnění dodatečně zjištěných skutečností, resp. nesprávností - tedy novou žádost. Závěry citované z rozsudku č. j. 1 Ads 10/2003 - 86 byly potvrzeny i dalšími rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. rozsudkem č. j. 6 Ads 106/2009 - 31 ze dne 25. 11. 2009, jehož obsahu si je stěžovatel vědom, neboť jej ve své kasační stížnosti cituje.

[6] K námitce, že stěžovatel poprvé požádal o nápravu nesprávně přiznané dávky dne 25. 6. 2003 žádostí o zmírnění tvrdosti zákona a že by nyní tato žádost měla být interpretována podle svého obsahu, a proto by její datace měla být rozhodná pro účely zahájení vyplácení dorovnání starobního důchodu, Nejvyšší správní soud uvádí, že při svém rozhodování vychází z ústavního principu materiálního právního státu, který vylučuje přepjatý formalismus při posuzování náležitostí podání ve správním řízení. Ve správním řízení jsou v souladu s § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (dále jen „správní řád“) podání účastníků posuzována podle jejich skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak jsou označena. Tuto zásadu stanovila i předchozí právní úprava, a to ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Správní orgán je povinen podání hodnotit podle obsahových a nikoliv jen formálních kritérií. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku č. j. 1 As 30/2008 - 49 ze dne 11. 9. 2008, publikovaném pod č. 1746/2009 Sb. NSS, uvedl, že *„adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny ... Správní orgány musí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného neodborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy.“*

[7] Na druhou stranu povinnost správního orgánu hodnotit podání a zabývat se jím podle jeho obsahu *„neznamená, že by správní orgán měl a mohl bez dalšího podsouvat účastníkovi věci, které podání vůbec neobsahuje. Správní orgán nemůže za účastníka řízení domýšlet, co asi chtěl či mohl chtít učinit. Je na účastníkovi řízení, aby v podání co možná jednoznačně vyjádřil, co je jeho účelem a čeho se po správním orgánu domáhá“* (Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* II. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 409).

[8] Stěžovatel své podání ze dne 25. 6. 2003 označil jako žádost o zmírnění tvrdosti zákona. Jak již dříve Nejvyšší správní soud konstatoval, tak *„v případě rozhodnutí o odstranění tvrdosti při provádění sociálního zabezpečení jde o typický ex gratia institut, jehož uplatnění není vázáno na žádné podmínky vyjma subjektivně vnímané ‚tvrdosti‘ v konkrétním případě. Není vázáno na žádné podmínky, které by tvořily imanentní součást konstrukce nároku na dávky důchodového pojištění, vymyká se zcela regulativnímu působení všech hmotněprávních předpisů, které nároky na dávky důchodového pojištění upravují“* (rozsudek ze dne 20. 11. 2008, č. j. 6 Ads 35/2008 - 37). Z obsahu podání je zřejmé, že stěžovatel

ponechává na úvaze příslušného ministra práce a sociálních věcí, aby rozhodl o případném odstranění tvrdosti, přičemž bylo patrno i z formulace žádosti, že si je vědom, že se jedná o nenárokový postup, který nepodléhá soudnímu přezkumu.

[9] Nejvyšší správní soud pak odkazuje na konstantní judikaturu Ústavního soudu, který se několikráte zabýval použitím institutu žádosti o zmírnění tvrdosti zákona ve věci tzv. slovenských důchodů; například v usnesení sp. zn. II. ÚS 154/04 ze dne 23. 8. 2004 Ústavní soud poukázal na to, že rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí o nevyhovění žádosti o odstranění tvrdosti *„není rozhodnutím, které by svojí povahou bylo vůbec schopné zasáhnout sféru ústavních práv stěžovatele. Rozhodnutí ministra je vyloučeno z přezkoumání správním soudem, neboť neexistuje-li veřejné subjektivní právo, není zde nic, co by byl soud kompetentní přezkoumávat a na čem by mohlo být stěžovatel krácen (srov. např. IV. ÚS 51/02). Na odstranění tvrdosti není právní nárok a v konkrétní věci rozhoduje ministr práce a sociálních věcí na základě své úvahy. … Pokud byl stěžovatel přesvědčen o protiústavnosti předpisů (tj. zejména Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení), které byly aplikovány při vyměření starobního důchodu či postupu příslušných orgánů, bylo namístě využít možnosti soudního přezkumu vlastního rozhodnutí, kterým mu byl starobní důchod vyměřen a případně po vyčerpání všech procesních prostředků i možnosti podat ústavní stížnost proti takovému rozhodnutí.“*

[10] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že citovaná žádost stěžovatele ze dne 25. 6. 2003 nebyla způsobilá vyvolat následek, spočívající ve vzniku nároku na dorovnání důchodu. Na rozdíl od žádosti stěžovatele o odstranění tvrdosti pak žádost stěžovatele ze dne 7. 2. 2008 již měla potřebné náležitosti a umožnila žalované postupovat podle „Výkladu zákona o důchodovém pojištění s přihlédnutím ke Smlouvě mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. a k nálezům Ústavního soudu ČR“ a přiznat požadované dorovnání důchodu. V rámci řízení zahájeného návrhem stěžovatele ze dne 7. 2. 2008 pak již žalovaný nemohl vzít nikterak v potaz podání žalovaného z roku 2003 a dovodit z něj dřívější vznik nároku na dorovnání důchodu. Takovýto postup by byl dokonce v rozporu s výše popsanou konstantní judikaturou Ústavního soudu.

[11] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že se krajský soud v napadeném rozsudku nedopustil pochybení, pro něž by bylo na místě tento rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[12] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Rovněž žalované právo na náhradu nákladů řízení nenáleží, neboť přiznání nákladů řízení správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění je podle § 60 odst. 2 s. ř. s. vyloučeno. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalovaná, přestože měla ve věci plný úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. dubna 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu