

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **V. S.,** proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, orgán sociálního zabezpečení,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2011, č.j. OSZ-45250-72/M-Šp-2011, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2012, č. j. 42 Ad 135/2011 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2012, č. j. 42 Ad 135/2011 - 45, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2011, č.j. OSZ-45250-72/M-Šp–2011, o zamítnutí námitek a potvrzení prvostupňového rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 5. 4. 2011, č.j. OSZ-45250-67/D-2011, jímž nebylo vyhověno jeho žádosti o změnu výše sirotčího důchodu, který mu byl přiznán podle § 52 a § 53 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném k datu 17. 10. 2008, a to ve výši 3.054 Kč měsíčně.

Ze správního spisu vyplývají následující pro posouzení věci relevantní skutečnosti:

Stěžovatel V. S., nar. X, dnem 18. 4. 2008 zanechal studia na Střední odborné škole a Středním odborném učilišti v Kralupech nad Vltavou. Proto prvostupňový orgán

rozhodnutím ze dne 19. 5. 2008, č.j. OSZ-45250-45/VD-Ro-2008 rozhodl o tom, že mu od 1. 5. 2008 nenáleží sirotčí důchod ve výši 4.056 Kč.

Na základě žádosti stěžovatele ze dne 1. 10. 2008 a potvrzení o studiu na EDUCAnet-Soukromém gymnáziu Brno, o. p. s. byl k datu 1. 9. 2008 stěžovateli sirotčí důchod znovu přiznán v souladu s aktuálně platnou úpravou (§ 53 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění ve znění k 1. 9. 2008) ve výši 3.054 Kč. Procentní výměra sirotčího důchodu v září 2008 náležela podle § 51 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění v tehdy platném znění ve výši 40% procentní výměry plného invalidního důchodu, na nějž měl zemřelý otec stěžovatele nárok ke dni svého úmrtí, tedy 40 % z částky 2.208 Kč, tedy 884 Kč. K procentní výměře ve výši 884 Kč byla přičtena základní výměra ve výši 2.170 Kč, sirotčí důchod byl tedy přiznán ve výši 3.054 Kč.

Stěžovatel podal žádost o úpravu výměry sirotčího důchodu ze dne 21. 1. 2010 s tím, že mu má být sirotčí důchod nově určen s přihlédnutím k § 53 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, tzn. aby bylo o výši jeho sirotčího důchodu rozhodnuto tak, že jeho procentní výměra nebude nižší, než procentní výměra sirotčího důchodu, která mu náležela ke dni zániku nároku na tento důchod.

Na základě této žádosti mu prvostupňový orgán sdělil přípisem ze dne 2. 2. 2010, že mu byl přiznán sirotčí důchod od 1. 9. 2008 podle ustanovení § 52 a 53 zákona o důchodovém pojištění ve znění platném do 31. 12. 2009 v celkové výši 3.054 Kč. Vzhledem k tomu, že stěžovatelův sirotčí důchod byl přiznán od 1. 9. 2008, není k provedení přepočtu žádné zákonné opory.

Jelikož stěžovatel se s touto odpovědí prvostupňového orgánu nespokojil a požadoval, aby prvostupňový orgán ve věci zamítnutí jeho žádosti vydal rozhodnutí, prvostupňový orgán mu v tomto ohledu vyhověl a vydal prvostupňové rozhodnutí ze dne 5. 4. 2011, č.j. OSZ-45250-67/D-2011. V odůvodnění uvedl, že ustanovení § 53 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění nabylo účinnosti až dnem 1. 1. 2010, což znamená, že ke dni přiznání sirotčího důchodu dne 1. 9. 2008 neplatilo a výše procentní výměry sirotčího důchodu k datu 1. 9. 2008 nemohla být posouzena podle ustanovení § 53 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění. Ke dni 1. 1. 2010 nemohla být podle ustanovení § 53 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb. procentní výměra sirotčího důchodu zvýšena, protože toto ustanovení zákona se týká výše procentní výměry sirotčího důchodu ke dni vzniku nároku, který vznikl již ke dni 1. 9. 2008, a přechodné ustanovení zákona č. 306/2008 Sb. ke změnám zákona o důchodovém pojištění účinným od 1. 1. 2010 tento problém neřešilo.

Proti tomuto prvostupňovému rozhodnutí stěžovatel podal námitky, v nichž uvedl, že nesouhlasí s výkladem prvostupňového orgánu. Začleněním ustanovení § 53 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb. zákonodárce pouze napravil svou chybu, kdy v původní právní úpravě opomněl neudržitelnou situaci spočívající v tom, že dítě, kterému nárok na sirotčí důchod dočasně zanikl, se ze zákona ocitne v horším postavení, než mělo předtím, což rozhodně nemůže být smyslem této dávky. Náprava tohoto pochybení zákonodárce musí být nutně vykládána ve prospěch osob oprávněných, a nikoliv v jejich neprospěch. Pokud by zákonodárce byl jiného názoru a skutečně by chtěl, aby na tom byl stěžovatel hůře, tak by to určitě výslovně uvedl v přechodných ustanoveních.

V napadeném rozhodnutí žalovaný námitky zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění především konstatoval, že původní nárok stěžovatele na sirotčí důchod zanikl ke dni 30. 4. 2008, jelikož stěžovatel přestal splňovat podmínku nezaopatřenosti. Tu opět začal splňovat podle doloženého potvrzení o studiu ke dni 1. 9. 2008, a proto mu byl sirotčí důchod opět přiznán v částce 3.054 Kč měsíčně. Jednalo se však o nové přiznání sirotčího důchodu, nikoliv o jeho obnovu. Ke dni 1. 1. 2010 byla zákonem č. 306/2008 Sb. provedena novelizace zákona o důchodovém pojištění a do ustanovení § 53 byl doplněn nový odst. 3, podle něhož nesmí být výše procentní výměry sirotčího důchodu, na který vznikl znovu nárok, nižší než procentní výměra sirotčího důchodu, která náležela ke dni zániku nároku na tento důchod. Nová právní úprava výše procentní výměry sirotčího důchodu se netýká důchodů pravomocně přiznaných před 1. 1. 2010. Zákon č. 306/2008 Sb. neobsahuje přechodné ustanovení, které by umožňovalo provést nový přepočet sirotčích důchodů, jež byly přiznány před 1. 1. 2010.

Krajský soud v napadeném rozhodnutí potvrdil právní názor žalovaného a konstatoval, že podle ustanovení § 53 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění ve znění platném od 1. 1. 2010 (zákon č. 306/2008 Sb.) platí, že pokud zanikl nárok na sirotčí důchod proto, že dítě přestalo být nezaopatřené a nárok na sirotčí důchod vznikl znovu, neboť podmínka nezaopatřenosti byla znovu splněna, nesmí být výše procentní výměry sirotčího důchodu nižší než procentní výměra sirotčího důchodu, která náležela ke dni zániku nároku na tento důchod. Krajský soud pak přisvědčil závěru žalovaného, že tento zákon neobsahuje ani přechodná ustanovení, která by umožňovala provést přepočet sirotčího důchodu stěžovatele, a proto nelze výkladem zákona dospět k závěru, že lze provést přepočet sirotčích důchodů přiznaných znovu bez ohledu na dobu opětovného přiznání, neboť podmínka nezaopatřenosti byla znovu splněna před 1. 1. 2010. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že napadá rozsudek krajského soudu pro nezákonnost spočívající v tom, že krajský soud nesprávně vyložil příslušnou právní úpravu tak, že absence přechodných ustanovení v zákoně č. 306/2008 Sb., který novelizuje zákon o důchodovém pojištění, znamená, že nelze provést přepočet sirotčích důchodů znovu přiznaných před účinností tohoto zákona. Stěžovatel namítl, že platí obecná právní zásada, že v případě změny zákona je nutno řešit otázku, jaký je vzájemný vztah staré a nové úpravy. Při absenci přechodných ustanovení je povinen vzájemný vztah staré a nové úpravy vyložit soud. Tuto povinnost rozhodně nelze bez dalšího odbýt argumentem, že pokud zákonodárce přechodnou úpravu neřeší, tak nárok neexistuje. Navíc krajský soud věc posuzoval výlučně z hlediska formálních podmínek naplnění nároku, aniž by ji posoudil obsahově. Nevzal vůbec v úvahu, že stěžovatelův případ je vysloveně exemplární, který nutně vedl zákonodárce k nápravě nepřiměřené a naprosto nelogické tvrdosti, a ustanovení § 53 zákona č. 155/1995 Sb. doplnil o odstavec třetí. Stěžovatel podotkl, že ze zdravotních a rodinných důvodů před koncem školního roku ukončil studium na jedné škole, aby po prázdninách nastoupil na jinou školu, což řádně oznámil i příslušnému orgánu sociálního zabezpečení. Pouze za tuto skutečnost, aniž by se na podstatě nároku něco měnilo, je sirotek vlastně potrestán nižší výměrou důchodu. Předmětnou novelou právě tuto neopodstatněnou sankci zákonodárce odstranil. Je nesporné, že pokud by zákonodárce chtěl, aby náprava nepřiměřené tvrdosti na jeho případ nedopadala, tak by to

v přechodných ustanoveních novely zákona výslovně uvedl. Výklad krajského soudu je tak v rozporu s principy spravedlnosti. Proto stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k novému projednání.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v tom smyslu, že krajský soud posoudil věc naprosto správně, jelikož zákon č. 306/2008 Sb. neobsahoval ustanovení, které by umožňovalo provést přepočet sirotčího důchodu přiznaného před 1. 1. 2010 podle ustanovení § 53 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb., které nabylo účinnosti až od 1. 1. 2010. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná.**

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžejní výše popsaná námitka stěžovatele polemizující s nesprávným posouzením právní otázky krajským soudem ohledně výkladu ustanovení § 53 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění je námitkou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem.

Nejvyšší správní soud nejprve považuje za nutné zrekapitulovat právní úpravu platnou k datu, k němuž stěžovatel požadoval přiznání svého sirotčího důchodu po přerušení (1. 9. 2008). Sirotčí důchod náleží mezi tzv. pozůstalostní důchodové dávky. Podle ustanovení § 52 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění ve znění platném a účinném k tomuto datu mělo na sirotčí důchod nárok nezaopatřené dítě, zemřel-li

a) rodič (osvojitel) dítěte, nebo
b) osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů, a dítě na ni bylo v době její smrti převážně odkázáno výživou, kterou nemohli ze závažných důvodů zajistit jeho rodiče, jestliže rodič (osvojitel) nebo osoba uvedená v písmenu b) byli poživateli starobního, plného invalidního nebo částečného invalidního důchodu nebo ke dni smrti splnili podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod anebo zemřeli následkem pracovního úrazu.

Podle § 20 písm. a) zákona o důchodovém pojištění se za nezaopatřené dítě pro účely tohoto zákona považuje dítě do skončení povinné školní docházky, a poté, nejdéle však do 26. roku věku, jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání. Nárok na vdovský důchod vznikne znovu, jestliže se splní některá z podmínek do pěti let po zániku dřívějšího nároku na vdovský důchod. Podle § 53 odst. 1 a 2 zákona o důchodovém pojištění ve znění účinném k datu nového přiznání nároku stěžovatele platilo, že výše základní výměry sirotčího důchodu činí 2.170 Kč měsíčně. Výše procentní výměry sirotčího důchodu činí 40% procentní výměry starobního nebo plného invalidního

důchodu, na který měl nebo by měl nárok zemřelý v době smrti, nebo 40% procentní výměry částečného invalidního důchodu po poživateli tohoto důchodu, který ke dni smrti nesplňoval podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod. Podle těchto pravidel vypočtený sirotčí důchod stěžovatele k 1. 9. 2008, tedy k datu přiznání sirotčího důchodu po přerušení, činil 3.054 Kč. Nejvyšší správní soud tedy v tomto ohledu naprosto souhlasí s názorem krajského soudu, že žalovaný vypočetl výši sirotčího důchodu přiznaného k 1. 9. 2008 v souladu se zákonem.

Ve svém rozsudku ze dne 29. 5. 2003, č. j. 4 Ads 11/2003 - 31, publikovaném pod č. 104/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud komentoval důsledky obdobné dřívější úpravy pro sirotčí důchody po přerušení tak, že „*zákonodárce zřejmě nevylučoval situaci, kdy po odnětí dávky sirotčího či vdovského důchodu z důvodu ukončení studia a jejich opětovném přiznání v souvislosti s novým započetím studia nezaopatřeného může dojít ... k rozdílu mezi původně vyplácenou a nově přiznanou částkou, a to třeba i v neprospěch poživatele dávky ... Pokud by měl záměr před snížením dávky poživatele ochránit, pamatoval by na tuto situaci v ustanoveních týkajících se vdovského či sirotčího důchodu, jako to učinil např. v § 52 odst. 4 zák. č. 155/1995 Sb., který se vztahuje k těm osvojeným sirotkům, u nichž dojde později ke zrušení osvojení; v těchto případech vznikne nárok na sirotčí důchod znovu, a to ve výši, v jaké by náležel, kdyby byl vyplácen ke dni zrušení osvojení. Jiné obdobné ustanovení, které by chránilo výši obnovených nároků na dávky, ať již vdov či osiřelých dětí, však zákon o důchodovém pojištění neobsahuje*“.

V době vydání napadeného správního rozhodnutí, jímž nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o změnu výše sirotčího důchodu (tedy k datu 29. 4. 2011), byl již součástí § 53 zákona o důchodovém pojištění nový odstavec 3 (doplněný zákonem č. 306/2008 s účinností od 1. 1. 2010), podle něhož platí, že *zanikl-li nárok na sirotčí důchod proto, že dítě přestalo být nezaopatřené a nárok na sirotčí důchod vznikl znovu, neboť podmínka nezaopatřenosti byla znovu splněna, nesmí být výše procentní výměry sirotčího důchodu nižší než procentní výměra sirotčího důchodu, která náležela ke dni zániku nároku na tento důchod.*

Důvodová zpráva k citované novelizaci § 51 a § 53 zákona o důchodovém pojištění zákonem č. 306/2008 Sb. uvádí: „*Podle platné právní úpravy se obnova nároku na pozůstalostní důchod považuje za nový vznik nároku, a proto při opětovném přiznání tohoto důchodu při splnění některé z podmínek, se kterou zákon o důchodovém pojištění spojuje trvání nároku na pozůstalostní důchod (např. vdova se stane invalidní pro invaliditu třetího stupně nebo dosáhne důchodového věku, sirotek, který přerušil studium, začne opět studovat), je jeho výše zpravidla nižší, než jaká byla ke dni předchozího zániku nároku, neboť k tomuto důchodu nenáleží dřívější zvýšení důchodu (tj. částky, o které byl pozůstalostní důchod zvyšován od data původního přiznání do zániku nároku na něj). Navrhuje se proto, aby v těchto případech (tj. při novém vzniku nároku na pozůstalostní důchod po předchozím zániku nároku na tento důchod) náležela procentní výměra pozůstalostních důchodů ve výši, v jaké byla vyplácena ke dni zániku původního nároku na tyto důchody, pokud je ve srovnání s nově stanovenou výší procentní výměry důchodu vyšší.*“ (důvodová zpráva k zákonu č. 306/2008 Sb., parlamentnímu tisku č. 435/0, ASPI, evid. č. LIT34527CZ).

Novelizace zákona o důchodovém pojištění zákonem č. 306/2008 Sb. dále obsahuje standardní přechodná ustanovení používaná při změnách předpisů důchodového pojištění, a to zejména čl. II bod 1: *„1. O nárocích na důchody, které vznikly před 1. lednem 2010 a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, a o přiznání, odnětí nebo změně výše těchto důchodů za dobu před tímto dnem, i když o nich již bylo pravomocně rozhodnuto, se rozhodne podle právních předpisů účinných před tímto dnem.“* Přechodná ustanovení tak zde vychází z toho, že o nárocích na důchody, které vznikly před 1. 1. 2010, se rozhoduje podle právních předpisů účinných před tímto dnem.

Z uvedeného výkladu předmětné právní úpravy vyplývá, že žalovaný i krajský soud odůvodnily svá rozhodnutí správně, pokud dospěly k závěru, že příslušná novelizace zákona o důchodovém pojištění neobsahuje žádné speciální přechodné ustanovení k pravidlu, jehož se stěžovatel dovolává. To neznamená, že by zde snad byla mezera v zákoně, jak to ve své kasační stížnosti vykládá stěžovatel. Žalovaný i krajský soud pouze poukázaly na to, že pravidlo chránící zachování výše sirotčího důchodu i po přerušení nemá zvláštní přechodné ustanovení, proto se použije obecné intertemporální pravidlo. Je totiž zřejmé, že při absenci speciálního přechodného ustanovení se použije obecné pravidlo, podle něhož se výše důchodu nepřepočítává dle každého nově přijatého zákona novelizujícího zákon o důchodovém pojištění, ale nárok zůstává nezměněn od okamžiku svého vzniku, pokud zákon výslovně nestanoví něco jiného. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud poukazuje na ustanovení § 54 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, podle něhož nárok na důchod vzniká dnem splnění podmínek stanovených zákonem.

V případě stěžovatele je třeba setrvat na tom, že zákonodárce nepřijal žádné pravidlo, které by stanovovalo, že žalovaný má k datu 1. 1. 2010 změnit důchodový nárok stěžovatele vzniklý k datu 1. 9. 2008 podle předpisu účinného od 1. 1. 2010, který je pro stěžovatele výhodnější. Naopak výslovné znění přechodných ustanovení novelizujícího zákona potvrzuje, že o důchodech, na které vznikl nárok před 1. 1. 2010, se rozhoduje podle předpisů účinných před tímto dnem *(lex retro non agit)*. S obdobným závěrem řešil některé případy pozůstalostních důchodů v minulosti i Ústavní soud ČR (srv. kupř. usnesení sp. zn. III. ÚS 549/09 ze dne 19. 3. 2009, dostupné na http://nalus.usoud.cz). Ústavní soud ČR se v této věci odvolal na princip dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR), podle nějž *„to byl právě zákonodárce, kdo určil časový bod, od něhož zamýšlel dosáhnout realizace právní úpravou sledovaného účelu a takto jím chtěného stavu věcí“*. Ústavní soud tedy rovněž v této obdobné věci týkající se vdovského důchodu nespatřoval nic neústavního na situaci, kdy osoby, u nichž vznikl k určitému datu nárok na důchod, jsou zvýhodněny oproti osobám, jimž tento nárok vznikl v nižší výši dříve, a relevantní právní úpravu shledal ústavně konformní.

Ze všech výše uvedených důvodů tudíž vyplývá, že žalovaný postupoval správně a v souladu se zákonem, pokud nevyhověl žádosti stěžovatele o změnu výše jeho sirotčího důchodu, přiznaného k 1. 9. 2008, podle předpisů účinných po 1. 1. 2010. Krajský soud proto rovněž nepochybil, pokud žalobě proti tomuto rozhodnutí nevyhověl.

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.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému rovněž právo na náhradu nákladů 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 žalovaný, přestože měl ve věci plný úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. dubna 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu