ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **A. H.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 30. května 2016, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. července 2017, č. j. 16 Ad 81/2016 - 28,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. července 2017, č. j. 16 Ad 81/2016 - 28 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně podala dne 14. června 2013 u Okresní správy sociálního zabezpečení Sokolov žádost o starobní důchod. Žalovaná tuto žádost rozhodnutím ze dne 22. dubna 2014, č. j. X zamítla, neboť žalobkyně nezískala potřebnou dobu pojištění. Námitky žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 26. září 2014, č. j. X.

[2] Dne 12. ledna 2015 byla žalované ze strany slovenského nositele pojištění postoupena žádost o starobní důchod, kterou žalobkyně podala dne 20. listopadu 2014 ve Velké Británii. Slovenský nositel pojištění dospěl k závěru, že příslušná k poskytnutí důchodu je v případě žalobkyně žalovaná. Dne 11. února 2015 vydala žalovaná další rozhodnutí (č. j. X), jímž žádost zamítla. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí opět podala námitky, které žalovaná rozhodnutím ze dne 9. dubna 2015, č. j. X zamítla.

[3] Žalobkyně dne 8. července 2015 požádala o podání písemné zprávy o stavu řízení týkajícího jejího starobního důchodu. Dne 4. listopadu 2015 žalobkyně zaslala žalované e-mailem zápočtový list o odpracované době, která jí doposud nebyla započtena ke starobnímu důchodu. O týden později, dne 11. listopadu 2015, žalovaná od žalobkyně obdržela další potvrzení k výpočtu jejího důchodu. Dne 3. prosince 2015 žalobkyně telefonicky urgovala vyřízení své žádosti o starobní důchod a zároveň požádala o poskytnutí zálohy na tuto dávku. Dne 7. prosince 2015 žalobkyně doplatila pojistné za dobu výkonu samostatné výdělečné činnosti. Žalovaná žalobkyni dopisem ze dne 11. prosince 2015 vyzvala k odstranění vad podání ze dne 11. listopadu 2015. Dne 27. ledna 2016 žalobkyně osobně předložila další dokumenty.

[4] Rozhodnutím ze dne 26. února 2016, č. j. R-26.2.2016 - 424/505 929 356 žalovaná žádost žalobkyně o přiznání starobního důchodu zamítla. Odkázala na § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož lze zvýšit nebo přiznat důchod, který byl přiznán nebo vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, popřípadě byl přiznán neprávem. Nicméně i po zohlednění dodatečně předložených dokumentů žalobkyně nezískala potřebnou dobu pojištění. Rozhodnutí žalované ze dne 11. února 2015 proto zůstává i nadále v platnosti. Námitky žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla rozhodnutím označeným v záhlaví.

[5] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Krajský soud námitky předestřené žalobkyní za důvodné nepovažoval, ovšem zjistil v postupu žalované vady, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a proto zrušil jak žalobou napadené rozhodnutí, tak rozhodnutí prvostupňové. Žalobkyně totiž dle jeho názoru podala pouze dvě žádosti o starobní důchod, o nichž žalovaná rozhodla v roce 2014 a 2015. Po vydání druhého rozhodnutí žalované o námitkách již žalobkyně žádnou žádost nepodala. Pro krajský soud je tudíž nepochopitelné, z jakého důvodu žalovaná napadená rozhodnutí vydala, a to s odkazem na § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, který lze aplikovat pouze v situacích, kdy již byl nějaký důchod přiznán. Odůvodnění posledního rozhodnutí žalované o námitkách navíc odkazuje na žádost ze dne 14. června 2013, o níž však žalovaná rozhodla již v roce 2014.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, jíž se domáhala zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítala, že posoudit, zda má žalobkyně nárok na starobní důchod, lze pouze ve správním řízení, které musí vyústit v rozhodnutí, proti němuž se lze případně bránit. Stěžovatelka posoudila podání, které jí bylo doručeno dne 11. listopadu 2015 a které bylo doplněno ústně do protokolu dne 27. ledna 2016, podle jeho obsahu jako žádost o starobní důchod. To, že žalobkyně není schopná rozlišit samotný nárok na starobní důchod a výpočet jeho výše, jí nelze přičítat k tíži. Z jednání žalobkyně bylo přitom zřejmé, že se domáhá výplaty starobního důchodu. To podporuje i skutečnost, že žalobkyně doplatila pojistné za období výkonu samostatné výdělečné činnosti. Stěžovatelka na základě dokumentů, které žalobkyně dodatečně předložila, přehodnotila dobu pojištění získanou žalobkyní. O tomto závěru vydala rozhodnutí, aby žalobkyni umožnila případnou procesní obranu.

[7] Stěžovatelka dále nesouhlasí s interpretací § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění provedenou krajským soudem. Toto ustanovení dle jejího názoru umožňuje překlenout překážku věci rozhodnuté, a to i v případě, kdy nebyl starobní důchod vůbec přiznán. Výklad krajského soudu, že citované ustanovení lze aplikovat pouze v případě, kdy již byl důchod v určité výši přiznán, vede k závěru, že nelze na základě nově zjištěných skutečností přiznat důchod, který již byl pravomocným rozhodnutím odepřen. To však odporuje dikci i smyslu zákona.

[8] Stěžovatelka je přesvědčena, že postupovala s ohledem na základní zásady správního řízení tak, aby žalobkyni, která v době, kdy probíhalo řízení, pobývala v zahraničí, nevznikaly neodůvodněné náklady. Že stěžovatelka netrvala na tom, aby žalobkyně podala opakovanou žádost o starobní důchod na předepsaném tiskopise u příslušné okresní správy sociálního zabezpečení, nelze přičítat k tíži žalobkyně, jíž krajský soud svým formalistickým přístupem fakticky odepřel rozhodnutí o jejím důchodu.

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že nechápe, proč jí stěžovatelka stále nepřiznala starobní důchod, když vše potřebné doložila. Doufá proto, že po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jí žalovaná důchod přizná.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[11] Podle § 81 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, se řízení o přiznání dávky důchodového pojištění zahajuje na základě písemné žádosti. Žádosti o přiznání dávky důchodového pojištění sepisuje s občany příslušná okresní správa sociálního zabezpečení na předepsaných tiskopisech (§ 82 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Z § 123e odst. 2 citovaného zákona potom vyplývá, že žádost o přiznání dávky důchodového pojištění lze učinit *v elektronické podobě zasláním na určenou elektronickou adresu podatelny orgánu sociálního zabezpečení nebo do určené datové schránky orgánu sociálního zabezpečení; podání nebo jiný úkon lze v elektronické podobě učinit pouze ve formě datové zprávy, a to ve formátu, struktuře a tvaru určeném příslušným orgánem sociálního zabezpečení. Nesplňuje-li podání nebo jiný úkon tyto podmínky, nepřihlíží se k němu; orgán sociálního zabezpečení je povinen upozornit toho, kdo učinil podání nebo jiný úkon v elektronické podobě, které nesplňuje tyto podmínky, na tuto skutečnost a na to, že se k tomuto podání nebo jinému úkonu nepřihlíží* [písm. a)], nebo *písemně na předepsaném tiskopisu nebo na produktu výpočetní techniky, který je co do údajů, formy a formátu shodný s předepsaným tiskopisem, je-li fyzickou nebo právnickou osobou stvrzeno vytvoření tohoto produktu* [písm. b)].

[12] Podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění platí, že *zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží. Důchod nebo jeho zvýšení se přitom doplatí nejvýše pět let nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta druhá a třetí obdobně. Důchod nebo jeho zvýšení se však doplatí ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, v případě, že důchod nebyl přiznán nebo byl vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen,*

anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.

[13] Stěžovatelka má pravdu v tom, že posledně citované ustanovení umožňuje v důchodových věcech překlenout překážku věci pravomocně rozhodnuté (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2007, č. j. 4 Ads 7/2007 - 50), a to i tehdy, pokud dřívějším rozhodnutím nebyl důchod přiznán vůbec.

[14] Nejvyšší správní soud však považuje za nutné zdůraznit, že i v případě postupu podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění v situaci, kdy předcházejícím rozhodnutím nebyl důchod přiznán vůbec, se povede *řízení o přiznání dávky důchodového pojištění* ve smyslu § 81 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Takové řízení lze zahájit pouze podáním žádosti na předepsaném tiskopise, tedy způsobem podle § 123e odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, prostřednictvím příslušné okresní správy sociálního zabezpečení. V rozsudku ze dne 26. června 2014, č. j. 6 Ads 32/2014 - 37 Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že podání, které nebylo učiněno ve formě předpokládané zákonem o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nelze považovat za žádost způsobilou zahájit řízení o přiznání dávky důchodového pojištění a tuto vadu nelze zhojit prostřednictvím výzvy podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[15] Z formálního hlediska tedy nebylo namístě podání žalobkyně ze dne 11. listopadu 2015, které stěžovatelka podle jeho obsahu posoudila jako žádost o přiznání starobního důchodu, za takovou žádost považovat. Stěžovatelka nicméně dopisem ze dne 11. prosince 2015 vyzvala žalobkyni k odstranění vad tohoto podání, vedla tedy správní řízení. Jinými slovy, nepostupovala přísně vzato v souladu s textem zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, jak byl vyložen v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 32/2014 - 37, nicméně nelze přehlédnout, že řízení považovala za zahájené a fakticky v něm pokračovala ve prospěch procesních práv žalobkyně.

[16] Z tohoto vyplývá, že krajský soud v postupu stěžovatelky správně identifikoval vadu. Žalobkyně nicméně námitku tohoto obsahu nevznesla – což je celkem logické, neboť nesprávný postup stěžovatelky byl fakticky v její prospěch: na jeho konci bylo vydáno rozhodnutí, sice zamítavé, stále však způsobilé soudního přezkumu, zatímco v případě pouhého neformálního sdělení by žalobkyně žádnou procesní obranu k dispozici neměla. Pokud tedy krajský soud na základě uvedené vady rozhodnutí žalované zrušil, musel ji zřejmě považovat za natolik závažnou, že byl přesvědčen, že k ní musel přihlédnout z úřední povinnosti. To však Nejvyšší správní soud nepovažuje za přiléhavé.

[17] Řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční. To znamená, že soudy jsou až na výjimky vázány rozsahem v jakém je správní rozhodnutí žalobou napadáno [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“)]. Výjimky z tohoto pravidla představuje pouze nicotnost napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), jeho nepřezkoumatelnost a dále takové vady podřaditelné pod § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. března 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, č. 2288/2011 Sb. NSS).

[18] Dle názoru Nejvyššího správního soudu nemohlo to, že stěžovatelka rozhodla o žádosti žalobkyně, o níž nemusela vést řízení z důvodu nedodržení zákonem předepsané formy žádosti, žádným způsobem ovlivnit přezkoumatelnost jejích úvah stran nároku žalobkyně na starobní důchod.

[19] Celou věc je navíc nutno vnímat prizmatem ustanovení § 2 s. ř. s., podle něhož soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Žalobkyně se žalobou domáhala ochrany svého tvrzeného práva na hmotné zabezpečení ve stáří, tedy přezkumu úvahy stěžovatelky, zda nárok na starobní důchod má nebo nemá. Nenamítala, že by rozhodnutí žalované vůbec nemělo být vydáno. Krajský soud však upřednostnil procesní stránku věci a žalobkyni tak *de facto* připravil o rozhodnutí o jejím nároku, což však neodpovídá obecné zásadě, že procesní právo slouží k uplatnění hmotných práv. Napadený rozsudek tak co do výroku žalobě vyhověl, ve skutečnosti však žalobkyni postavil do méně příznivé situace, než v jaké se nacházela před podáním žaloby.

[20] Uvedené úvahy nepředstavují popření právního názoru vyjádřeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 6 Ads 32/2014 - 37. Toto rozhodnutí totiž bylo vydáno v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti. Nadále přitom platí, že na vydání rozhodnutí o žádosti o starobní důchod, která nebyla podána ve formě požadované zákonem, není právní nárok, a pokud stěžovatelka o takové žádosti nerozhodne, neporušuje zákon (není nečinná). Na druhou stranu, pokud je již takové rozhodnutí vydáno, nemůže sama skutečnost, že se tak stalo na základě formálně vadné žádosti, postačovat k jeho zrušení mimo meze žalobních bodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud měl od (žalobkyní nenamítaných) procesních pochybení žalované odhlédnout a napadené rozhodnutí meritorně, v rozsahu žalobních bodů, přezkoumat. Jelikož tak neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. listopadu 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu