



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobkyně: **O. F.-S.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 2. 2009, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 3. 2010, č. j. 16 Cad 113/2009 - 43,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 3. 2010, č. j. 16 Cad 113/2009 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Plzni výše označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované ze dne 4. 2. 2009, č. X, jímž byla žalobkyni uložena povinnost vrátit přeplatek na starobním důchodu v částce 38 078 Kč. Toto své rozhodnutí krajský soud zdůvodnil tím, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a že v řízení před žalovanou došlo k vadám řízení, které měly za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud konstatoval, že neúplnost výrokové části, absence odůvodnění a skutečnost, že žalovaná nepřihlédla k prekluzi nároku, vedou k nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů a jsou zároveň i podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

K otázce prekluze nároku žalované krajský soud konstatoval, že nárok na vrácení částek vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši, než náležely v souladu s § 118a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, v platném znění, zanikl uplynutím 5 let ode dne výplaty dávky; s přihlédnutím k dobám, za které byl důchod v jednotlivých splátkách vyplácen, tedy nejpozději v roce 2005.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) dne 13. 4. 2010 kasační stížnost a současně s ní podala žádost, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek. V kasační stížnosti stěžovatelka brojí proti napadenému

rozsudku krajského soudu s tím, že výrok jejího krajským soudem zrušeného rozhodnutí je úplný a dostatečný. Pokud jde o odůvodnění správního rozhodnutí, stěžovatelka připouští, že měla uvést konkrétní podklady, z nichž vycházela. K otázce běhu času stěžovatelka poukazuje na to, že počátek objektivní desetileté lhůty se datuje ke dni 23. 8. 1999 a že tato lhůta uplynula dne 23. 8. 2009. Napadené rozhodnutí ze dne 4. 2. 2009 bylo vydáno ještě před uplynutím desetileté objektivní lhůty. Subjektivní tříletá lhůta pak počala běžet dne 22. 4. 2008, kdy se měla stěžovatelka dovědět o skutečnosti, že žalobkyni výplata starobního důchodu nenáleží. Stěžovatelka neaplikovala na posuzovaný případ § 118a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., ve znění po 1. 1. 2007, který zavádí jednotnou pětiletou prekluzivní lhůtu, ale původní právní úpravu (s tříletou subjektivní a desetiletou objektivní prekluzivní lhůtou), a to s odkazem na přechodná ustanovení uvedená v čl. XIV bodu 10. zákona č. 189/2006 Sb.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost splňuje zákonem stanovené náležitosti, proto je možno přistoupit k posouzení důvodnosti uplatněných kasačních námitek. Stěžovatelka ve své kasační stížnosti namítá nezákonnost napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“).

Před posouzením důvodnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nejprve vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat za situace, kdy o věci samé bylo možno rozhodnout přednostně.

Stěžovatelka ve své kasační stížnosti polemizuje s nesprávným závěrem krajského soudu o zániku nároku na vrácení částky důchodu vyplaceného neprávem.

Nejvyšší správní soud nejprve z předložené kasační stížnosti a ze zrušeného správního rozhodnutí rekapituluje, že je stěžovatelkou po žalobkyni požadováno vrácení starobního důchodu za období od 23. 8. 1999 do 14. 10. 1999 a od 17. 2. 2000 do 16. 6. 2000 a že se stěžovatelka dověděla dne 22. 4. 2008 o tom, že žalobkyni nenáležela výplata starobního důchodu, jejíž vrácení je uloženo v napadeném správním rozhodnutí.

Původní úprava prekluze nároku na vrácení důchodu vyplaceného neprávem v § 118a odst. 3, věta první, zákona č. 582/1991 Sb. stanovila: *„Nárok na vrácení, popřípadě náhradu částek vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši, než náležely, zaniká uplynutím tří let ode dne, kdy orgán sociálního zabezpečení tuto skutečnost zjistil, nejpozději však uplynutím deseti let ode dne výplaty dávky.“*

Zákonem č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění a který původně měl nabýt účinnosti dne 1. 1. 2007, bylo citované ustanovení změněno v čl. XIII pod bodem 192 následovně: *„Nárok na vrácení, popřípadě náhradu částek vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši, než náležely, zaniká uplynutím pěti let ode dne výplaty dávky.“* Zákonem č. 585/2006 Sb. v části druhé čl. II bodě 6 došlo ke změně čl. LXVIII upravujícího účinnost zákona č. 189/2006 Sb. tak, že se účinnost tohoto zákona, tedy i citovaného čl. XIII bodu 192, posunula na 1. 1. 2008. Zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, v části dvacáté šesté čl. XL bodě 3 pak došlo k další změně čl. LXVIII zákona č. 189/2006 Sb. tak, že se účinnost tohoto zákona posunula z 1. 1. 2008 na den 1. 1. 2009.

Zákonem č. 306/2008 Sb. v části dvacáté osmé, čl. XXXIII, byla doplněna přechodná ustanovení změny zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení o bod 10 (v čl. XIV zákona č. 189/2006 Sb.), který stanoví: *„Pokud lhůta 3 let stanovená v § 118a odst. 3 větě první zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, počala plynout přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ještě neuplynula, zaniká nárok orgánu sociálního zabezpečení na vrácení, popřípadě náhradu*

částek důchodu vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši uplynutím této lhůty.“ Toto doplnění nabylo účinnosti dnem nabytí účinnosti zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, který nabyl účinnosti 1. ledna 2009.

Krajský soud tedy v posuzovaném případě aplikoval na posouzení prekluzivní lhůty předpis, který nebyl v rozhodné době účinný. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na to, že k prodloužení účinnosti původní právní úpravy docházelo několika předpisy, novelizujícími opakovaně přechodná ustanovení zákona č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění, což pro právní posouzení krajským soudem vytvořilo velmi komplikovanou právní situaci. Poslední prodloužení účinnosti původní právní úpravy je zahrnuto v zákoně o stabilizaci veřejných rozpočtů. Ačkoli Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 31. 1. 2008, Pl. ÚS 24/07, publikovaném pod č. 88/2008 Sb., dospěl k závěru, že tento zákon není v rozporu s ústavním pořádkem ČR, poukázal na doktrinární pochybnosti o akceptovatelnosti a vhodnosti rozsáhlé kombinace sběrné novely. Námitky ve směru nesrozumitelnosti zákona Ústavní soud odmítl s tím, že v případě zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů *„nelze dospět ke závěru o extrémní systémové svévoli, jež by zakládala ve vztahu k němu jako celku derogační důvod pro porušení principů materiálního právního státu a parlamentní demokracie.“* Naopak v zásadních odlišných stanoviscích k tomuto nálezu bylo konstatováno, že *„zákon v právním státě není jen interním oběžníkem pro státní aparát“*, nýbrž že je to *„veřejně publikovaný prostředek, který má především občanům samým zřetelně vyznačit, co smí a co nesmí a co ještě smí a co již nesmí“*. Bylo konstatováno porušení zásady jasnosti a určitosti zákona a zásady předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a jeho vnitřní bezrozpornosti (srov. zejména odlišné stanovisko soudců Musila a Rychetského dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). I přes uvedené výhrady jsou obecné soudy zavázány závěrem Ústavního soudu o ústavní konformitě zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, tedy i jím provedené novelizace zákona č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění. Krajský soud však provedenou novelizaci nerespektoval, což vede k nezákonnosti napadeného rozsudku.

Krajský soud navíc nevhodně označil zánik nároku během času jako promlčení, přičemž soudy ve správním soudnictví konstantně judikují, že *„o promlčení ... se v předpisech veřejného práva jedná pouze tehdy, pokud takový předpis v rámci ustanovení pojednávajících o promlčení stanoví, že správní orgán přiblíží k promlčení jen k námitce účastníka řízení. Pokud takovéto ustanovení veřejnoprávní předpis neobsahuje, je tím de facto míněna prekluze, ke které správní orgán přiblíží z úřední povinnosti“* (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 3. 2007, č. j. 15 Ca 201/2006 - 22, publikovaný pod č. 1240/2007 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2007, č. j. 3 Ads 29/2007 - 78, dostupný na www.nssoud.cz). V posuzovaném případě tedy není namístě používat pojem promlčení, neboť se jedná o zánik nároku ze zákona, tedy prekluzi.

Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že napadené rozhodnutí krajského soudu je již z důvodu nesprávně aplikovaného práva pro otázku prekluze nároku nezákonné a závěr krajského soudu o promlčení nároku stěžovatelky je nesprávný. Již z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnosti stěžovatelky vyhoví a napadené rozhodnutí krajského soudu zruší, protože jeho argumentační základ neobstojí.

Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit ani se závěrem krajského soudu, že výrok rozhodnutí stěžovatelky neobsahuje dostatečnou citaci právní úpravy, dle níž stěžovatelka postupovala. Stěžovatelka se ve výroku rozhodnutí správně odvolala na § 118a odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., neboť toto ustanovení obsahuje právní úpravu pro případ nároku na vrácení

vyplacených částek starobního důchodu, které účastníkovi nenáležely z důvodu naplnění podmínek stanovených v § 37 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, čemuž nasvědčuje i legislativní odkaz v textu aplikovaného zákonného ustanovení.

Dalším důvodem zrušení napadeného správního rozhodnutí byla dle krajského soudu jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, neboť správní rozhodnutí bylo nedostatečně odůvodněno. V odůvodnění chybělo dostatečné vysvětlení, jakou povinnost žalobkyně porušila, kdy konkrétně k tomu došlo, a na základě jakých důkazních prostředků stěžovatelka ke svým závěrům dospěla. Napadené správní rozhodnutí pouze odkazuje na porušení § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, údajně v platném znění, ačkoli znění citovaného zákona platné ke dni vydání správního rozhodnutí vůbec dané ustanovení neobsahuje. (Stěžovatelkou citované ustanovení bylo platné a účinné do 31. 12. 2003.) Napadený rozsudek krajského soudu dále správně poukazuje na to, že zrušené správní rozhodnutí neobsahuje přezkoumatelné vyčíslení vypláceného důchodu a uvedení lhůt, po které žalobkyně pracovala, proto pro soud vůbec není přezkoumatelné, jak stěžovatelka dospěla k částce, kterou po žalobkyni požaduje.

Stěžovatelka k tomuto důvodu zrušení svého rozhodnutí (absence dostatečného odůvodnění) pouze uvedla, že vycházela ze sdělení německého nositele pojištění, což skutečně v rozhodnutí neuvedla. Stěžovatelka pak jen obecně konstatovala, že odůvodnění napadeného rozhodnutí nepostrádá stěžejní informace, odpovídá standardu a nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným.

Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ani výrok, ani odůvodnění napadeného správního rozhodnutí neobsahuje konkrétní délky doby a místo zaměstnání žalobkyně v zahraničí ani vysvětlení a výpočet částky, jejíž vrácení bylo žalobkyni uloženo. Proti takovému rozhodnutí se žalobkyně vůbec nemůže bránit, neboť nemůže pro nedostatek důvodů polemizovat s výpočtem požadované částky. Stěžovatelka navíc v odůvodnění neuvedla správně, jaká právní úprava je na posuzovaný případ aplikovatelná a proč.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu ohledně nedostatečného odůvodnění napadeného správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud mnohokrát kritizoval deficity při odůvodňování rozhodnutí ve věci důchodového pojištění, i když v odůvodněných případech přistoupil k překlenutí této procesní chyby výkladem pomocí obsahu správního spisu, pokud skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2009, č. j. 6 Ads 26/2009 - 67, dostupný na www.nssoud.cz). Pokud však nebyla v napadeném správním rozhodnutí seznatelná skutková a právní úvaha včetně hodnocení důkazů, pak takové rozhodnutí Nejvyšší správní soud shledal nepřezkoumatelným (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, publikovaný pod č. 1389/2007 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud upozorňoval ve svých předchozích rozhodnutích na to, že obecně rozhodnutí žalované nevynikají vysokou kulturou právní argumentace vtělené do odůvodnění, je však možné při vědomí dostatečné opory skutkových podkladů v obsahu spisu a při zjevnosti právní úvahy stěžovatelky slevit z nároků na dodržení jinak zcela oprávněných požadavků na obsah odůvodnění správního rozhodnutí. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že v tomto posuzovaném případě nedostatečné odůvodnění správního rozhodnutí znemožnilo žalobkyni soudní obranu, neboť jí nebyly známy konkrétní údaje, z nichž stěžovatelka vycházela. Nedostatečné odůvodnění rovněž znemožnilo konkrétní soudní přezkum požadované částky. Absence dostatečného odůvodnění napadeného správního rozhodnutí je tedy dostatečným důvodem pro jeho zrušení ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud závěrem rekapituluje, že stěžejní důvody, o něž se opíral napadený rozsudek krajského soudu (tedy prekluze a nedostatečný výrok rozhodnutí) neobstojí, a proto Nejvyšší správní soud shledal naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Jeden z důvodů, pro který krajský soud zrušil správní rozhodnutí (tedy absenci dostatečného odůvodnění rozhodnutí) však Nejvyšší správní soud shledal jako správný a zákonný; tento závěr však nemůže odůvodnit zamítnutí kasační stížnosti jako celku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 8. září 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu