



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **Ing. L. K.**, zastoupené Mgr. Evou Kantoříkovou, advokátkou se sídlem Šumavská 519/35, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované 13. 6. 2011, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 30. 4. 2013, č. j. 72 Ad 62/2011 – 90,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 30. 4. 2013, č. j. 72 Ad 62/2011 – 90 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností ze dne 4. 6. 2013 žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 30. 4. 2013, č. j. 72 Ad 62/2011 – 90 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky ze dne 13. 6. 2011, č.j. X (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Napadeným rozhodnutím stěžovatelka zamítla námitky žalobkyně proti oznámení ze dne 13. 4. 2011, č. j. X o přiznání náhrady důchodu (dále také jen „oznámení o náhradě důchodu“), jímž stěžovatelka ve smyslu usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 na základě pověření ministra práce a sociálních věcí podle § 4 odst. 3 a § 106 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, přiznala žalobkyni náhradu starobního důchodu ve výši 4.929 Kč měsíčně. V odůvodnění uvedla, že podle § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“) lze námitky jako opravný prostředek podat proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ve věcech důchodového pojištění. Stěžovatelka odkázala na poučení obsažené v napadeném rozhodnutí, podle něhož není možné podat proti tomuto oznámení žádný řádný opravný prostředek ani mimořádný opravný prostředek ve správním řízení, ani žalobu ve správním soudnictví. Proto shledala stěžovatelka námitky žalobkyně vůči oznámení jako nepřipustné a ve smyslu § 92 zákona č. 500/2004 Sb.,

správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) je zamítla. Závěrem uvedla, že v dané věci nebyly splněny podmínky pro zahájení přezkumného řízení, obnovy řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, a poznamenala, že se bude zabývat podáním žalobkyně ze dne 16. 5. 2011 mimo rámec řízení o námitkách.

V **žalobě** proti napadenému rozhodnutí žalobkyně namítala, že stěžovatelka v její věci nepostupovala správně. Žalobkyně dosáhla důchodového věku ke dni 30. 4. 2010, přičemž náhrada důchodu jí byla přiznána až ode dne 12. 1. 2011, i když podala žádost dne 22. 7. 2010. Datum 12. 1. 2011 bylo uvedeno jako datum přiznání náhrady na důchodu v odůvodnění rozhodnutí o odstranění tvrdosti, přesto se žalobkyně domnívá, že jí měla být přiznána náhrada důchodu již od 30. 4. 2010. Zásadní námitkou proti napadenému rozhodnutí je tvrzení stěžovatelky, že jí měly být doby pojištění získané v Kazachstánu započteny jak pro účely posouzení vzniku nároku na dávku, tak i pro výpočet její výše. Výrok rozhodnutí o odstranění tvrdosti je podle žalobkyně natolik obecný, že stěžovatelce nic nebrání přiznat dávku ve stáří ve výši odpovídající všem dobám důchodového pojištění, a to i přesto, že v odůvodnění rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti je uvedeno, že důchod má být žalobkyni přiznán pouze za doby pojištění v ČR. Žalobkyně rovněž poukázala na skutečnost, že její krajané z Kazachstánu, kteří přišli do ČR ve II., III. i IV. etapě přesídlení a dosáhli důchodového věku před ukončením aplikace Dohody mezi ČR a SSSR o sociálním zabezpečení pobírají výrazně vyšší důchodové dávky, neboť jim byly pro účely stanovení výše důchodu započteny nejen doby pojištění v ČR, ale i v Kazachstánu. Toto rozdílné zacházení není správné z hlediska dodržení pojistného principu, neboť po celou dobu svého pobytu v ČR byla důchodově pojištěna a do sociálního systému odváděla vyšší pojistné než tito krajané. Žalobkyně má za to, že oznámení o přiznání důchodu je rozhodnutím v materiálním slova smyslu. Je otázkou, zda stěžovatelka postupovala správně, pokud místo rozhodnutí o důchodu ve věci žalobkyně vydala oznámení o přiznání náhrady důchodu. Rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti založilo její právo na přiznání dávky ve stáří, aniž by od ní měla stěžovatelka požadovat získání 26 let doby důchodového pojištění na území ČR. Podle názoru žalobkyně by rozhodnutí o námitkách proti oznámení o přiznání náhrady důchodu mělo podléhat soudnímu přezkumu, protože se na ně nevztahuje výluka zakotvená v ustanovení § 106 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. Při vydání oznámení o náhradě důchodu pak stěžovatelka fakticky rozhodovala o veřejném subjektivním právu žalobkyně na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 2 Listiny).

V **napadeném rozsudku** krajský soud uvedl, že předmětem jeho posouzení v souzené věci byla právní otázka, zda napadené rozhodnutí je zákonné a zda oznámení o přiznání náhrady důchodu žalobkyni v návaznosti na rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti podle § 106 zákona č. 582/1992 Sb. je rozhodnutím a je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Krajský soud se tak nezabýval meritem věci, neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné z důvodu nesprávného právního názoru žalované o nepřipustnosti námitky proto, že námitkou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.

Krajský soud při posouzení této otázky vycházel z § 88 odst. 1 a 8 zákona č. 582/1991 Sb., dále z § 67 odst. 1 a § 92 odst. 1 správního řádu. Spornou otázkou bylo, zda oznámení ze dne 13. 4. 2011 „o přiznání náhrady důchodu“ je nebo není rozhodnutím podle § 67 správního řádu, přičemž podle krajského soudu nelze odhlédnout od charakteru a (soudní) přezkoumatelnosti rozhodnutí o odstranění tvrdosti a dále od způsobu a charakteru vzniku veřejného subjektivního práva žalobkyně, pokud vůbec vzniklo. Od toho se pak odvíjí úvahy a závěr o možné přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Krajský soud poukázal na materiální pojetí pojmu rozhodnutí, z něhož dovodil, že na posouzení aktu žalované ze dne 13. 4. 2011 nemá vliv

pokračování

to, jak je tento akt nazván, neboť je třeba vycházet z jeho skutečného obsahu, k čemuž poukázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího právního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, podle kterého *ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce*. V souzené věci krajský soud dovodil, že rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 je akt individuální (právo se aplikuje na konkrétní případ, individualizuje abstraktní normy), akt veřejněmocenský (jednostranný, vrchnostenský), adresát aktu není v rovném postavení s vydavatelem rozhodnutí, pro adresáta je akt závazný, nabývá právní moci a vykonatelnosti, jde o jednostranně zavazující pravidlo, akt vydaný vykonavatelem veřejné správy). Tento akt byl vydaný na základě zákona – rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 bylo vydáno na základě § 106 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. a jde o akt vydaný ve správním řízení, a to ve správním řízení zvláštním, subsidiárně upraveným ve správním řádu, primárně v zákoně č. 582/1991 Sb. Rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 je rozhodnutím konstitutivním, které založilo nárok žalobkyně na pravidelný opakující se peněžní příjem (důchod či náhradu důchodu), na podkladě rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 podle usnesení vlády ze dne č. 1248 a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“), jak je zjevné ze způsobu výpočtu a naložením se žádostí o důchod.

Krajský soud dále posuzoval, zda předmětné oznámení o náhradě důchodu naplnilo definiční znaky podle § 67 odst. 1 správního řádu. Hlavním definičním znakem je zásah do práv žalobkyně (ve smyslu založení, změny nebo zrušení či deklarace jejich existence), jmenovitě určitého veřejného subjektivního práva. Za prvé, „oznámením“ žalované ze dne 13. 4. 2011 byla žalobkyni přiznána náhrada starobního důchodu a bylo jím realizováno rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 o odstranění tvrdosti (prominutí podmínky chybějící doby zaměstnání na území České republiky). Tento správní akt ze dne 13. 4. 2011 tedy přiznal nárok žalobkyně na pravidelnou měsíční opakující se dávku z prostředků státního rozpočtu. Subjektivní veřejné právo bylo žalobkyni přiznáno rozhodnutím o odstranění tvrdosti v návaznosti na usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006, přičemž krajský soud poukázal na názor obsažený v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 9. 2010, č. j. 20 Cad 102/2009 - 19: *Jestliže byl starobní důchod přiznán za použití ustanovení o odstranění tvrdosti zákona (§ 4 odst. 3 zákona č. 582/2001 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení), je datum od kterého byl důchod přiznán, datem vzniku nároku na důchod pro další eventuální úpravy důchodu z titulu dalšího zaměstnání po vzniku nároku na důchod*. Krajský soud dále dovodil, že citované usnesení vlády zde mělo charakter obecné právní normy a má právní závaznost vůči třetím osobám (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97), proto ministr práce a sociálních věcí vázán tímto usnesením prominul žalobkyni potřebnou dobu pojištění, nutnou k přiznání „opakující se peněžní dávky starobního důchodu ve výši náhrady důchodu“. Krajský soud zdůraznil, že žalobou napadené rozhodnutí, jemu předcházející rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 i rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011 byla vydána ve správním řízení a v oblasti veřejné správy a poukázal k tomu na právní názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, č. 1717/2008 Sb. NSS).

Druhou relevantní otázkou v souzené věci podle krajského soudu bylo, zda lze napadené a jemu předcházející rozhodnutí vyloučit ze soudního přezkumu, protože jde o rozhodnutí navazující na rozhodnutí o odstranění tvrdosti. Krajský soud dospěl k závěru, že nikoliv. Na souzenou věc nedopadá a není přílehlavý názor z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2008, č. j. 6 Ads 35/2008 - 37, neboť jde o jinou situaci. V odkazované věci se domáhal žalobce přezkumu rozhodnutí o odstranění tvrdosti, avšak Nejvyšší správní soud uzavřel, že zákonná vyluka rozhodnutí o odstranění tvrdosti z přezkumu ve správním soudnictví

není protiústavní, neboť u žalobce nedošlo k zásahu do jeho subjektivního veřejného práva ani odstranění tvrdosti samo o sobě není základním právem. V souzené věci však žalobkyni vzniklo subjektivní veřejné právo na základě usnesení vlády č. 1248, toto usnesení pak rozhodnutí o odstranění tvrdosti jen realizovalo. Postupy schválené usnesením vlády č. 1248 jsou postupy veřejné správy.

Další relevantní otázkou v souzené věci je to, zda spolu se shora uvedeným je žalobou napadené rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. K tomu krajský soud uvedl, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *krajský soud je povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Přitom paušální přístup, který by celou kategorii rozhodnutí (např. rozhodnutí o zastavení řízení) vylučoval ze soudní ochrany, není na místě a je v příkrém rozporu s principy právního státu. K vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu, a tím zúžení pravomoci soudů jednat a rozhodovat ve správním soudnictví, je zapotřebí přistupovat restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, dostupný na www.nssoud.cz). Nadto podle tohoto rozsudku rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jsou nejen úkony, které založily, změnilly, zrušily či závazně určily práva a povinnosti žalobce, ale též úkony, které by založení, změnu, zrušení či závazně určení práv a povinností žalobce mohly přivodit, pokud by je správní orgán vydal v souladu s tím, čeho se stěžovatelka ve správním řízení domáhala.*

Napadeným rozhodnutím věc pro žalobkyni končí, a proto jde o významný zásah do její právní sféry (srov. dále i rozsudky Nejvyššího správního soudu např. ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76, č. ve Sb. NSS 1814/2009, podle kterého *územní soubhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a proto je odvolání proti němu přípustné. Sdělení odvolacího orgánu, kterým byly námitky vznesené proti územnímu soubhlasu shledány neopodstatněnými, je třeba považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání, které je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a není tedy vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s.;* anebo rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. ve Sb. NSS 2434/2011). Krajský soud dospěl v první řadě k závěru, že napadené rozhodnutí je správním rozhodnutím, je tak označeno a bylo vydáno podle § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. Rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 zasáhlo do subjektivních práv žalobkyně a do jejího práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Žalobkyně se přiznání zabezpečení domáhala a bylo jí přiznáno. Otázkou je, zda toto přiznání bylo učiněno v souladu se zákonem jak po stránce hmotněprávní, tak procesněprávní. Oznámení o náhradě důchodu ze dne 13. 4. 2011 představuje meritorní rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob mající hmotněprávní účinky, a tedy se jedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., která nejsou z přezkoumání ve správním soudnictví vyloučena. Pokud by nevyčerpala žalobkyně opravné prostředky ve správním řízení, byla by její žaloba ve správním soudnictví podle § 5 s. ř. s. nepřipustná. Odmítnutí přezkumu zákonnosti napadených rozhodnutí ve správním soudnictví by ve svém důsledku znamenalo *denegatio iustitiae*, tedy odepření práva na přístup k soudu a porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Rozhodnutí týkající se základních práv a svobod nelze vyloučit z přezkumu. Podle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod *občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.*

Nadto krajský soud vzal v úvahu i to, že žalobkyni byla přiznána náhrada důchodu proto by už nemohla žádat o důchod samotný (nebylo by možné dvakrát ze stejného právního důvodu, kterým je právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, dostávat prostředky ze státního

pokračování

rozpočtu). Ostatně o tom svědčí i skutečnost, že postup žalované při přiznání a výpočtu vycházel mimo rozhodnutí o odstranění tvrdosti podle § 106 zákona č. 582/1991 Sb. i z ustanovení zákona č. 155/1995 Sb. a byl přijat totožný režim, jako kdyby se jednalo o důchod samotný, a to včetně použití institutu prominutí podmínky potřebné doby pojištění podle § 106 zákona č. 582/1991 Sb.

O zásah do právní sféry žalobkyně se jednoznačně proto jednalo, rozhodnutí nazvané žalovanou oznámení o přiznání náhrady důchodu autoritativně zakládá práva a povinnosti žalobkyně, které citelně zasahují do její právní sféry. Opačným výkladem, tedy že oznámení o přiznání důchodu je nevymahatelné a žalovaná může kdykoli na jeho základě libovolně přestat plnit to, co žalobkyni přiznala (anebo k čemu se zavázala), by žalobkyni uvrhlo jednak do stavu nouze a jednak do nedůstojného stavu právní nejistoty a vyvstala by otázka, jaký akt vůbec žalovaná vydala. Jiným správním úkonem podle části čtvrté správního řádu oznámení napadené námitkami není, neboť zasahuje do práv žalobkyně a přiznal jí pravidelnou měsíční splátku peněžního příjmu z prostředků státního rozpočtu - (náhrady) důchodu.

Krajský soud závěrem uvedl, že zrušil rozhodnutí žalované pro nezákonnost z důvodu nesprávného právního posouzení přípustnosti námítky proti rozhodnutí ze dne 13. 4. 2011 o přiznání (náhrady) důchodu, jelikož považoval tento akt ze dne 13. 4. 2011 nikoli za oznámení, ale za rozhodnutí v materiálním smyslu zejména z důvodu zásahu do subjektivních práv žalobkyně. Současně krajský soud vrátil věc stěžovatelce k dalšímu řízení. Žalovaná znovu ve věci znovu rozhodne, přičemž bude vycházet z právního názoru krajského soudu, že rozhodnutí je dne 13. 4. 2011 je rozhodnutím podle § 67 správního řádu.

V kasační stížnosti proti napadenému rozsudku stěžovatelka uvedla, že vytýká napadenému rozsudku vady uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. V námitkách konkrétně stěžovatelka poukázala na stěžejní podklady, kterými byla vázána při rozhodování věci. Jde především o usnesení vlády České republiky ze dne 1. 11. 2006, č. 1248, k postupu při dokončení přesídlení osob s prokázaným českým původem (krajanů) z Kazachstánu (dále jen „usnesení vlády“), a také Příkaz ministra č. 26/2007 ze dne 31. 8. 2007 včetně přílohy 1 označené jako pověření (dále jen „příkaz ministra“). V bodě II. odst. 2) usnesení bylo uloženo ministru vnitra a informatiky ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí zabezpečit výplatu opakujících se finančních příspěvků podle bodu 4 přílohy tohoto usnesení, který byl konkretizován v příloze tohoto usnesení s názvem „Způsob financování Postupu při dokončení přesídlení osob s prokázaným českým původem krajanů z Kazachstánu. V příkazu ministra stěžovatelka odkázala na čl. 7 odst. 7, podle něhož *o poskytování náhrad vydává ČSSZ oznámení na základě žádosti podané oprávněnou osobou; ustanovení § 33 správního řádu platí i zde. Žádost o přiznání důchodu se přitom považuje i za žádost o příslušnou náhradu.*“ V čl. 7 odst. 9 bylo uvedeno, že *proti oznámení není přípustný řádný ani mimořádný opravný prostředek ve správním řízení, ani žaloba ve správním soudnictví; přípustnost podnětu k postupu podle § 56 odst. 1 písm. b) a d) zákona o důchodovém pojištění nebo podle § 70 správního řádu tím není dotčena, jinak se na řízení o náhradách správní řád nevztahuje.* Konečně stěžovatelka poukázala na čl. 7 odst. 11 tohoto příkazu, podle něhož *náhrady nejsou důchodem z českého důchodového pojištění. Náklady na jejich výplatu se hrají z finančních prostředků kapitoly V šeoobecná pokladní správa určených na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců.* Stěžovatelka dále argumentovala § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., podle něhož Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) řídí Českou správu sociálního zabezpečení. Je třeba odlišit pouhé metodické vedení stěžovatelky, které MPSV vykonává prostřednictvím doporučujících výkladových stanovisek, a řídicí činnost, kterou MPSV může stěžovatelce určitý postup nařídit. V předmětné věci se jedná stran příkazu ministra o akt řízení, od něhož se stěžovatelka nemohla nijak odchýlit. Co se týká předmětného oznámení ze dne 13. 4. 2011, byla jím přiznána žalobkyni opakovaná finanční částka nazvaná náhrada důchodu, a to proto, že náležela do okruhu osob,

kteří do ČR přicestovaly na vládní pozvání. Tento specifický postoj s sebou přinesl další specifické kroky v podobě finančního zajištění pro ty přistěhované osoby, které sice dosáhly důchodového věku podle českých právních předpisů, nesplnily však další zákonnou podmínku pro vznik nároku na dávku důchodového pojištění, a to získání potřebné doby pojištění. Přesto však vznikla situace, kdy i s vědomím tohoto „handicapu“ bylo vládou ČR uloženo MPSV zabezpečit přesídlivší osoby v podobě opakujícího se finančního příspěvku. V rámci svých řídicích oprávnění MPSV zavázalo stěžovatelku k poskytování náhrad důchodu a náhrady k důchodu tak, že o poskytování této náhrady stěžovatelka vydá oznámení, proti němuž není přípustný řádný ani mimořádný opravný prostředek ve správním řízení, ani žaloba ve správním soudnictví. Stěžovatelka k tomu poukázala na nespornou skutečnost, že žalobkyně nesplnila zákonné podmínky pro vznik nároku na dávku důchodového pojištění podle českých právních předpisů, a proto bylo rozhodnuto, že získání potřebné doby pojištění v délce stanovené českými právními předpisy není podmínkou pro poskytování náhrady. Touto podmínkou je buď dosažení důchodového věku, nebo vznik plné či částečné invalidity podle příslušných ustanovení zákona o důchodovém pojištění či odvodění po oprávněné osobě či osíření po oprávněné osobě. Pro účely vyčíslení náhrady k důchodu se vždy přihlíží k dobám pojištění potvrzeným kazachstánským nositelem pojištění, i když je žádost o náhradu starobního důchodu uplatněna v době bezesmluvního stavu mezi ČR a Kazachstánem, neboť vůči tomuto nástupnickému státu Dohoda mezi Československem a SSSR o sociálním zabezpečení vyhl. pod č. 116/1960 Sb. (dále jen „Dohoda“) pozbyla platnosti dne 23. 9. 2009. Náhrada důchodu se skládá ze dvou složek (základní a procentní složky), přičemž i výpočet procentní výměry je obdobný výpočtu procentní výměry českého důchodu. Náhrada starobního důchodu sice svým způsobem kopíruje dávku důchodového pojištění, přesto však touto dávkou není a není ani poukazována ze státního rozpočtu vyčleněných na dávky důchodového pojištění. Je pouze finančním zabezpečením mimo rámec zákona o důchodovém pojištění, a to bez legislativní opory, a tudíž není dán podnět pro vydání rozhodnutí odpovídající § 67 správního řádu, které by podléhalo námitkovému i přezkumnému řízení. Není proto dán sebemenší důvod proto, aby oznámení stěžovatelky ze dne 13. 4. 2011 mělo být považováno za rozhodnutí podle § 67 správního řádu, jak pro stěžovatelku závazným právním názorem dovodil krajský soud. V závěru stěžovatelka připomněla, že ačkoliv žalobkyně nesplňuje podmínky nároku na český důchod, přesto jí byla uvedeným způsobem přiznána náhrada důchodu, která několikanásobně převyšuje zaručenou výši zákonného starobního důchodu. Z výše uvedených důvodů stěžovatelka nesouhlasí s právním názorem krajského soudu a navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

Ve **vyjádření** ke kasační stížnosti a jejím doplnění žalobkyně uvedla, že navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Konkrétně poukázala na skutečnost, že stěžovatelka v několika případech vydala ve věcech přiznání starobního důchodu rozhodnutí, a nikoliv oznámení o přiznání náhrady důchodu. Jednalo se o případ její sestry Ing. R. S. (r. č. X) a dalších dvou občanek Kazachstánu, Z. B. (r. č. X) a Z. G. (r. č. X). Dále uvedla, že před odchodem do starobního důchodu dosahovala nadprůměrných výdělků, z nichž v České republice odváděla pojistné na sociální zabezpečení. Přitom přišla do ČR na pozvání její vlády, která jí i jejím krajanům před odchodem z Kazachstánu slíbila, že při rozhodování o starobním důchodu budou započteny doby pojištění, které získali na území bývalého SSSR na základě Dohody. Po ukončení aplikace této Dohody ze strany ČR tak tyto osoby ze dne na den přišly o možnost získat přiměřené zabezpečení ve stáří. Žalobkyně dále podotkla, že pokud by požádala stěžovatelku o přiznání předčasného starobního důchodu podle ustanovení § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů nejpozději k datu 22. 9. 2009, byla by jí důchodová dávka přiznána ve mnohem větší výši. Proto se cítí poškozena na svém právu na přiměřené zabezpečení ve stáří garantovaném čl. 30 Listiny. Žalobkyně se domnívá, že právní akt, jímž byla zrušena smlouva, by měl působit toliko do budoucnosti, tzn. zrušit legitimní očekávání toliko v tom směru, že dotčeným osobám nebudou započteny doby pojištění získané na zemi

pokračování

bývalého smluvního partnera po ukončení aplikace Dohody. Neměl by však podle jejího názoru narušit legitimní očekávání ve vztahu k dobám získaným v minulosti. Žalobkyně má za to, že k zajištění přiměřeného zabezpečení ve stáří by bývalo postačovalo i to, kdyby zákonodárce dotčeným osobám umožnil se dodatečně přihlásit za doby pojištění a zaplatit za ně pojistné. Žalobkyně se domnívá, že jí měla být jako doba pojištění při rozhodování o její dávce ve stáří započtena i doba pojištění, kterou získala v Kazachstánu, a to nejen pro nárok na dávku, ale i pro její výši. K procesnímu postupu stěžovatelky žalobkyně uvedla, že náhrada důchodu je přiznávána pouze krajanům, kteří do ČR přišli ve čtvrté, nikoliv třetí vlně přesídlení. Žalobkyně se svou rodinou přišla ve třetí vlně přesídlení. Pokud by náležela do osobního okruhu působnosti usnesení vlády, které zakotvilo náhradu důchodu, stěžovatelka by ji přiznala automaticky a nebylo by třeba, aby žádala ministra práce sociálních věcí o odstranění tvrdosti. Žalobkyně je toho názoru, že o odstranění tvrdosti se rozhoduje nikoliv ve vztahu k náhradě důchodu, nýbrž ve vztahu k důchodu jako takovému. Stěžovatelka nerealizuje rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti, ale v souladu s ustanovením § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. dodatečně zjistí, že podmínky nároku na důchod, které původně nepovažovala za splněné, jsou nyní splněny a je povinna rozhodnout o změně důchodu. Rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí o odstranění tvrdosti tak soudnímu přezkumu nepodléhá, avšak rozhodnutí stěžovatelky ano, jelikož se ničím neodlišuje od běžného rozhodování o důchodu, kde jsou všechny podmínky nároku splněny bez nutnosti odstranění tvrdosti. Po vydání rozhodnutí o odstranění tvrdosti tedy měla stěžovatelka vydat rozhodnutí o důchodové dávce podle zákona, nikoliv oznámení o náhradě důchodu jako právně neupravený pakt. Skutečnost že náklady na výplatu této dávky jsou hrazeny nikoliv z důchodového fondu, ale jiné kapitoly státního rozpočtu, nemůže mít na jeho právní postavení žádný vliv.

Ze **správního spisu** stěžovatelky Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti pro posouzení věci.

Žalobkyně pochází z Kazachstánu, přičemž do ČR přesídlila v listopadu roku 1997 a od roku 2003 má české občanství. Přesídlila na území ČR v souladu s usnesením vlády č. 72 ze dne 17. 1. 1996 o zásadách politiky vlády ČR ve vztahu k přesídlování cizinců s prokázaným českým původem žijícím v zahraničí. Důchodový věk podle českých předpisů dovršila dne 30. 4. 2010. Žalobkyně uplatnila dne 1. 2. 2010 žádost o starobní důchod, která jí byla rozhodnutím stěžovatelky ze dne 2. 6. 2010 zamítnuta, jelikož nezískala v ČR potřebnou dobu pojištění, a to 26 let doby pojištění, nýbrž pouze 20 roků a 144 dnů pojištění. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno i v námitkovém řízení rozhodnutím ze dne 12. 10. 2010, č. j. X.

Žalobkyně podala dne 22. 7. 2010 žádost o prominutí tvrdosti zákona podle ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. Rozhodnutím ze dne 9. 2. 2011, č.j. 2011/9539-71 ministr práce a sociálních věcí částečně vyhověl žádosti žalobkyně o odstranění tvrdosti při provádění sociálního zabezpečení.

Stěžovatelka vydala dne 13. 4. 2011 oznámení o přiznání náhrady důchodu ve smyslu usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 na základě pověření ministra práce a sociálních věcí podle § 4 odst. 3 a § 106 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, ve výši 4.929 Kč měsíčně. V odůvodnění uvedla, že usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 se vztahuje na osoby s prokázaným českým původem, které přesídlily do ČR z Kazachstánu na základě pozvání ČR. Náhrada důchodu není dávkou důchodového pojištění ve smyslu zákona č. 155/1995 Sb. a náklady na jejich výplatu jsou hrazeny z finančních prostředků státního rozpočtu určených na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců. Náhradu starobního důchodu lze poskytovat ode dne splnění výše uvedených podmínek, nejdříve však ode dne přesídlení. Žalobkyně dosáhla důchodového věku podle

českých předpisů dne 30. 4. 2010. Základní složka náhrady odpovídá základní výměře důchodu z českého důchodového pojištění ke dni, od něhož se náhrada poskytuje, tedy 2.230 Kč měsíčně. Výše procentní složky náhrady se stanoví obdobně jako výše procentní výměry odpovídajícího českého důchodu. Žalobkyně dosáhla v ČR dobu pojištění v délce 5.160 dní, z čehož vyplývá výše procentní složky 2.699 Kč měsíčně. Celkově žalobkyně získala s přihlédnutím k dobám pojištění získaným v Kazachstánu příp. ve třetím státě dobu pojištění v délce 15.125 dnů, tj. 41 roků a 160 dnů. Žalobkyni byla zhodnocena celková doba pojištění pro vznik nároku na náhradu důchodu. Tímto rozhodnutím stěžovatelka provedla rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 2. 2011, č.j. 2011/9539-71. V poučení tohoto oznámení bylo uvedeno, že se proti němu nepřipouští žádný řádný ani mimořádný opravný prostředek ve správním řízení, ani žaloba ve správním soudnictví.

V námitkách proti tomuto oznámení ze dne 20. 4. 2011 žalobkyně poukázala na nesrovnalosti v oznámení o výplatě dávky a na to, že jí nebyl jako příloha oznámení zaslán osobní list důchodového pojištění. Z odůvodnění vyplývá, že ministr práce a sociálních věcí vzal v úvahu skutečnost, že Dohoda již nemohla být na nárok žalobkyně aplikována, neboť stěžovatelka dovršila důchodový věk až k datu 30. 4. 2010, tedy až po skončení účinnosti Dohody vůči Kazachstánu, která skončila ke dni 23. 9. 2009. V případě žalobkyně mělo být postupováno jako u osob ve stejné situaci, které však do ČR přicestovaly na základě usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006. Na základě tohoto usnesení žalobkyni náleží náhrada důchodu jako opakující se peněžní částka starobního důchodu ve výši náhrady důchodu za doby pojištění v ČR.

Stěžovatelka na to vydala usnesení ze dne 5. 5. 2011 ve smyslu § 70 správního řádu, jímž opravila oznámení ze dne 13. 4. 2011 v části týkající se oznámení o výplatě dávky. V poučení tohoto usnesení uvedla, že je proti němu přípustné odvolání ve lhůtě do 15 dnů ode dne následujícího po dni oznámení tohoto usnesení. Kromě toho stěžovatelka zaslala žalobkyni osobní list důchodového pojištění.

Žalobkyně na to podala námitku ze dne 16. 5. 2011, v níž uvedla, že výsledná dávka je velmi nízká, neboť doby pojištění získané v Kazachstánu stěžovatelka započítala jen pro účely vzniku nároku na důchodovou dávku, nikoliv však pro stanovení její výše. Žalobkyně namítala, že jí měly být při rozhodování o výši jejího starobního důchodu započteny i doby důchodového pojištění, které získala v Kazachstánu. O této námitce bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím.

Náhrada důchodu přiznaná podle oznámení ze dne 13. 4. 2011 byla poté stěžovatelkou zvýšena oznámením o úpravě náhrady důchodu ze dne 27. 9. 2011, kterým byla zvýšena náhrada starobního důchodu z původně vypočítaných 4.929 Kč na 6.380 Kč, neboť byly zohledněny doby péče o dvě děti jako české doby důchodového pojištění podle § 5 odst. 1 písm. r) zákona č. 155/1995 Sb., avšak ani poté k dobám pojištění získaným v Kazachstánu stěžovatelka nepřihlédla, což je zřejmé i z připojeného osobního listu důchodového pojištění.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

pokračování

Nejvyšší správní soud v první řadě podotýká, že v předmětné věci mezi stranami existuje spor o to, zda má být při výpočtu náhrady důchodu žalobkyně zohledněna doba pojištění získaná žalobkyní v Kazachstánu od 2. 1. 1986 do 31. 10. 1997 i pro výpočet procentní výměry, anebo zda je třeba ji zohlednit pouze při posouzení splnění podmínek nároku. Toto meritum věci však krajský soud neposuzoval. Rozhodovacím důvodem napadeného rozsudku je právní názor krajského soudu, že oznámení stěžovatelky o přiznání náhrady důchodu je rozhodnutím jak ve smyslu § 65 s. ř. s., tak i ve smyslu § 67 správního řádu a s ohledem na speciální právní úpravu obsaženou v § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. tedy má být kvalifikováno jako rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění [srv. § 3 odst. 3 písm. b) a d) až f) zákona č. 582/1991 Sb.] a zda je či není přezkoumatelné v řízení o námitkách vedeném před stěžovatelkou. Proto může být předmětem přezkumu v tomto řízení o kasační stížnosti pouze tato právní otázka.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné hned v úvodu podotknout, že povaha předmětného oznámení o náhradě důchodu a napadeného rozhodnutí o námitkách determinuje samotné možnosti přezkumu těchto aktů ve správním soudnictví. Aby bylo možno správně usoudit o povaze těchto aktů, je třeba podrobnějšího zkoumání právního podkladu, na základě něhož bylo oznámení o náhradě důchodu ze dne 13. 4. 2011 vydáno. Následně je pak třeba uvážit, jak lze kvalifikovat napadené rozhodnutí stěžovatelky o námitkách proti předmětnému oznámení.

Podle ustanovení § 4 zákona č. 582/1991 Sb. platí, že ministr práce a sociálních věcí může odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení, a může pověřit správy sociálního zabezpečení, aby odstraňovaly tvrdosti v jednotlivých případech.

Podle § 106 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. platí, že *tvrdost předpisů o sociálním zabezpečení lze odstranit na základě písemné a odůvodněné žádosti občana, v jehož prospěch má být tvrdost odstraněna. V nové žádosti o odstranění tvrdosti nemohou být uplatněny stejné důvody, které již obsahovala žádost původní; při opakování těchto důvodů bude nová žádost odložena a žadatel bude o tomto vyrozuměn. Na řízení o žádosti o odstranění tvrdosti se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Řízení o žádosti o odstranění tvrdosti nelze zabývat, popřípadě v něm pokračovat, po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní. **Rozhodnutí o žádosti o odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení jsou vyloučena ze soudního přezkumu.***

Podle ustanovení § 4 zákona č. 155/1995 Sb. platí, že ze systému českého důchodového pojištění se poskytují tyto důchody: a) starobní, b) invalidní, c) vdovský a vdovecký, d) sirotčí.

Podle ustanovení § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. platí, že *proti rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení uvedených v § 3 odst. 3 písm. b) a d) až f) ve věcech důchodového pojištění lze jako řádný opravný prostředek podat písemné námitky do 30 dnů ode dne jeho oznámení účastníku řízení. Podle ustanovení § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb. platí, že **Není-li v odstavcích 1 až 6 a 9 stanoveno jinak, vztahuje se na řízení o námitkách, na rozhodnutí o námitkách a na přezkumné řízení a obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, správní řád s tím, že § 90 odst. 1 písm. b), § 90 odst. 3 a § 90 odst. 6 věta druhá správního řádu se nepoužijí, a po dobu, po kterou probíhá přezkumné řízení soudní, lhůty uvedené v § 97 odst. 2 a § 100 odst. 2 správního řádu neplynou, a přezkumné řízení ani obnovu řízení, která se týkají rozhodnutí o námitkách, nelze zabývat, popřípadě v nich pokračovat.** Z citovaných ustanovení jasně vyplývá, že řízení o námitkách je zvláštním správním řízením, pro něž subsidiárně platí správní řád, a jehož předmětem je přezkum rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení ve smyslu zákona č. 582/1991 Sb. ve spojení s definičními ustanoveními správního řádu vztahujícími se k pojmu rozhodnutí (§ 9 a § 67 správního řádu). Podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu platí, že *opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí**

již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřijatelné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

Oznámením o náhradě důchodu stěžovatelka však nerozhodovala o žádné z dávek důchodového pojištění vymezených v § 4 zákona č. 155/1995 Sb., neboť žalobkyni nárok na dávku ze systému českého důchodového pojištění nevznikl. Tento právní status předmětného peněžitého plnění vypláceného Českou republikou jako náhrada důchodu je reflektován i faktickým (ekonomickým) mechanismem financování těchto plateb z jiné rozpočtové kapitoly (všeobecné pokladní správy), a nikoliv z účtu důchodového pojištění. Ani zde nehraje zásadní roli mechanismus výpočtu náhrady důchodu. Zásadní charakteristiku dávky důchodového pojištění tvoří její účel a podmínky vzniku nároku na tuto dávku. Oznámení o náhradě důchodu vydané podle citovaného usnesení vlády sice má obdobný účel, jako starobní důchod, avšak vyplývá z odlišných podmínek, na základě nichž bylo právo na toto peněžité plnění ze státního rozpočtu žalobkyni přiznáno. Zákon č. 582/1991 Sb. v ustanovení § 86 odst. 2 sám určuje některé situace, za nichž se o dávkách důchodového pojištění nevydává písemné rozhodnutí (např. při hromadném zvyšování dávek, oznámení o výplatě dávky apod.). Předmětné oznámení o náhradě důchodu však nemá obdobný charakter jako kupř. oznámení o výplatě, které je součástí rozhodnutí o přiznání dávky důchodového pojištění, anebo oznámení o zvýšení důchodu v důsledku jeho valorizace (viz k tomu zejm. rozsudek ze dne 9. 3. 2005, č. j. 3 Ads 15/2004 - 54, publ. pod č. Sb. NSS 1033/2007 dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ads 80/2006 - 49, publ. pod č. Sb. NSS 1074/2007); nehledě na to, že samo obsahuje obdobnou část nazvanou jako „*oznámení o výplatě*“. Jeho odlišnost spočívá v tom, že na rozdíl od těchto oznámení nenavazuje na předchozí rozhodnutí o nároku a výši důchodové dávky, nýbrž originárně určuje výši dávky, kterou je stěžovatelka povinna vyplácet oprávněně žalobkyni.

Jak vyplývá ze správního spisu i shodných tvrzení účastníků, podkladem pro vydání tohoto úkonu stěžovatelky se stalo na prvním místě usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že toto usnesení vlády má tzv. vnější efekt, což znamená, že byť se formálně jedná o interní akt vlády, tak rozhodnutí, které je jeho obsahem, mělo v jistém smyslu dopad na postavení subjektů mimo orgány moci výkonné. Stěžovatelka se přitom do České republiky přesídlila ještě na základě obdobného předchozího usnesení vlády č. 72 ze dne 17. 1. 1996, které taktéž počítalo s obdobnými náhradami důchodu.

K režimu těchto náhrad důchodu se právě v nyní projednávané věci vyjádřil i Ústavní soud ČR ve svém usnesení ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 2452/11, jímž rozhodl o ústavní stížnosti žalobkyně podané přímo proti předmětnému oznámení o náhradě důchodu. Ústavní soud ČR v tomto usnesení konstatoval, že „*Řešení, které přijala vláda a které vedlo k poskytování "náhrad důchodu" cestou odstranění tvrdosti zákona, do značné míry vyřešilo potřebu zajistit přesídlivším krajanům, kteří nesplní podmínky pro nárok na starobní důchod podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, z důvodu nedostatečné doby pojištění, zabezpečení ve stáří na základní úrovni. Neexistuje-li totiž veřejné subjektivní právo, není zde nic, co by byl soud kompetentní přezkoumávat a na čem by mohl být stěžovatel kráčen. Na odstranění tvrdosti není právní nárok a je na zvážení ministra, zda s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu žádosti vyhoví či nikoli. V posuzované věci takové žádosti ministr vyhověl (ústavní stížnost tak nemíří do zamítavého výroku, nýbrž se domáhá výhodnější výše plnění), a tím spíše musí Ústavní soud setrvat na sbora uvedené judikatuře s tím, že takový návrh se nachází mimo dosah jeho zásahu, neboť sám akt není svou povahou způsobilý zasáhnout sféru ústavních práv stěžovatelky. Práva zakotveného v čl. 30 odst. 1 Listiny se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Stěžovatelka ostatně ani netvrdí, že by byla v rámci předpisu o důchodovém pojištění diskriminována.*“ Skutečnost,

pokračování

že žalobkyně pobírá určité peněžité plnění jako náhradu důchodové dávky od českého nositele pojištění, je tedy založena na uvedených dvou aktech českých orgánů veřejné moci (citovaném usnesení vlády ČR a rozhodnutí o odstranění tvrdosti), nikoliv však přímo v zákonné úpravě důchodového pojištění. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že stěžovatelka při výpočtu náhrady starobního důchodu postupovala per analogiam podle právních předpisů upravujících důchodové pojištění, jakoby se jednalo o skutečný starobní důchod.

Z citovaných závěrů usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 2452/11, jimiž se Nejvyšší správní soud cítí být vázán i pro posouzení zákonnosti předmětných aktů stěžovatelky, jednoznačně vyplývá několik zásadních závěrů vztahujících se k meritu předmětné věci. Ústavní soud ČR především potvrdil závěr vyplývající z jazykově-logického a systematického výkladu ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. a dovedil, že peněžité plnění poukazované žalobkyně ze strany České republiky není starobním důchodem, na nějž by žalobkyni svědčil zákonný nárok. Tím méně pak může být takový postup orgánů České republiky hodnocen z hlediska ústavně zaručeného práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 Listiny). Nejedná-li se o důchodovou dávku, pak jde svou povahou o nenárokové plnění ze státního rozpočtu, jehož výše se podpůrně stanovuje za užití právních předpisů důchodového pojištění, avšak samo o sobě není plněním z tohoto systému. Dále Ústavní soud vyloučil, že by se žalobkyně mohla dovolávat porušení práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří ve smyslu čl. 30 Listiny.

Nejvyšší správní soud v tomto ohledu rovněž zvažoval, zda se nejedná o veřejné subjektivní právo vzniklé na základě správního uvážení ministra práce a sociálních věcí, který částečně prominul tvrdost předpisů sociálního zabezpečení a umožnil zápočet dob pojištění žalobkyně získaných v Kazachstánu, neboť i na základě správní úvahy mohou originárně vznikat veřejná hmotná subjektivní práva chráněná zákonným právem. O takové subjektivní právo se však jednat nemůže, neboť ministr práce a sociálních věcí je oprávněn prominout tvrdost předpisů sociálního zabezpečení. O tu se však ve své podstatě v předmětné věci nejednalo, neboť žalobkyně na základě předmětného rozhodnutí o odstranění tvrdosti nezískala nárok na starobní důchod, nýbrž na „náhradu“ starobního důchodu. Zákon ovšem nedává ministru práce a sociálních věcí právo rozhodovat mimo rámec právních předpisů o sociálním zabezpečení a zakládat tak nárok na výplatu „jiné“ důchodové dávky. Jestliže byl ministr práce a sociálních věcí k takovému postupu pověřen usnesením vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006, pak se jednalo o akt praeter legem, nikoliv secundum legem, a ve své podstatě šlo pouze o realizaci politického rozhodnutí vlády ČR za pomoci subordinačních mechanismů státní správy. Z právního hlediska tak rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí nepředstavuje titul (*causa*) pro získání veřejného subjektivního práva žalobkyně na „kvazi“ důchodovou dávku.

Pokud proti předmětnému oznámení o náhradě starobního důchodu žalobkyně podala námitky, nemohly být považovány stěžovatelkou za přípustné, neboť - jak bylo výše podrobně zdůvodněno - předmětné oznámení nepředstavuje rozhodnutí o důchodové dávce. V takovém případě stěžovatelka postupovala naprosto správně, pokud o námitkách rozhodla ve smyslu § 88 odst. 8 a subsidiárně podle § 92 správního řádu tak, že je zamítla z důvodu nepřípustnosti. Napadené rozhodnutí tedy zasahovalo do právní sféry žalobkyně tím, že autoritativně deklarovalo, že předmětné oznámení o náhradě důchodu není individuálním správním aktem přezkoumatelným v námitkovém řízení. Zároveň zasáhlo i do procesních práv žalobkyně, neboť jí upřelo věcný přezkum napadeného oznámení o přiznání náhrady důchodu ve správním řízení, jehož se domáhala. V tomto ohledu je třeba napadené rozhodnutí vnímat jako rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a žalobu podanou proti němu jako přípustný prostředek ochrany práv (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 – 46, publ. pod č. 1427/2008 Sb. NSS, dále také

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 8 Afs 2/2009 - 12, přístupné na www.nssoud.cz).

Z těchto právních východisek je zapotřebí přezkoumat právní názory krajského soudu vyjádřené v odůvodnění napadeného rozsudku, a to z pohledu stěžovatelkou uplatněného kasačního důvodu v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelce je třeba přisvědčit v tom, že krajský soud nevyložil předmětnou právní úpravu správně, pokud dospěl k závěru, že předmětné oznámení mělo povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 88 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. a § 67 správního řádu. Tento právní názor je z výše uvedených důvodů nesprávný a zakládá nezákonnost napadeného rozsudku. Z toho nutně vyplývá, že i závazný právní názor krajského soudu, jímž uložil stěžovatelce přezkoumat předmětné oznámení o náhradě důchodu v (dalším) námitkovém řízení po zrušení napadeného rozhodnutí, je nesprávný ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud k tomu dále podotýká, že za tohoto stavu věci, kdy se pak nejednalo, jak je výše zdůvodněno, o rozhodnutí ve věci dávek důchodového pojištění, je pak do jisté míry souvisejícím procesním důsledkem jiné právní kvalifikace předmětného oznámení o náhradě důchodu, že k projednání a rozhodnutí věci také zřejmě nebyl příslušný krajský soud složený ze specializované samosoudkyně podle ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s., nýbrž krajský soud ve složení tříčlenného senátu podle rozvrhu práce tohoto krajského soudu, a to i přesto, že se napadené rozhodnutí bylo vydáno orgánem důchodového pojištění (stěžovatelkou). Podle ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. totiž rozhoduje krajský soud v obsazení specializovaným samosoudcem „*ve věcech důchodového pojištění*“ a v dalších tam vyjmenovaných případech. Jestliže však náhrada důchodu, kterou žalobkyně pobírá ze státního rozpočtu, nemá povahu důchodové dávky, nejde o věc důchodového pojištění. Krajský soud tedy bude povinen při vázanosti právním názorem obsaženým v tomto rozsudku opětovně vyhodnotit podmínky složení soudu pro projednání předmětné žaloby proti napadenému rozhodnutí stěžovatelky.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil napadený rozsudek pro nezákonnost § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud povinen postupovat podle závazného právního názoru obsaženého v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) rozhodne krajský soud ve svém novém rozhodnutí o věci samé.

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

V Brně dne 22. května 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu