



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **A. Š.**, zast. JUDr. Ing. Lukášem Prudilem, Ph.D., advokátem, se sídlem Bašty 8, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2013, č. j. 22 Ad 65/2011 - 64,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2013, č. j. 22 Ad 65/2011 - 64, **se ruší.**
- II.** Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 2. 9. 2011, č. j. X, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 5.082 Kč do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, JUDr. Ing. Lukáše Prudila, Ph.D., advokáta, se sídlem Bašty 8, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 9. 2011, č. j. X (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaná na základě námitek žalobce změnila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 13. 5. 2011, č. j. X, ve věci zastavení výplaty starobního důchodu žalobce od 1. 6. 2011 (výrok I.) a ve věci vrácení přeplatku na starobním důchodu ve výši 33.974 Kč (výrok II.) tak, že do výroku II. za slova ... povinen vrátit přeplatek v celkové výši Kč 33.974,- ... doplnila tato slova „který vznikl za dobu od 1. 1. 2009 do 31. 5. 2011“. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí popsala genezi rozhodování České správy sociálního zabezpečení a správních soudů o

důchodovém nároku žalobce. Připomněla, že žalobce si podal dne 20. 12. 2002 žádost o přiznání českého starobního důchodu, která byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 12. 7. 2007. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 7. 4. 2008, č. j. 33 Cad 169/2007 – 37, toto rozhodnutí zrušil s odvoláním na judikaturu Ústavního soudu ohledně posouzení dob pojištění občana České republiky získaných na území Slovenské republiky a nutnosti dorovnání českého důchodu do výše, který by občan pobíral, pokud by mu důchod byl přiznán pouze podle vnitrostátních předpisů. Žalovaná byla tímto rozsudkem zavázána k dorovnání starobního důchodu žalobce podle českých právních předpisů.

[2] Při jeho realizaci pak postupovala v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/06 a vydala rozhodnutí ze dne 7. 10. 2008, kterým žalobci přiznala od 20. 12. 1999 český starobní důchod s tím, že mu nárok na výplatu náleží ode dne 17. 1. 2001, tj. ode dne získání občanství České republiky. V odůvodnění tohoto rozhodnutí byl žalobce poučen o tom, že nárok na tento důchod mu zanikne, jakmile přestane splňovat podmínky nároku na stejný důchod podle právních předpisů Slovenské republiky, a že nárok na výplatu mu zanikne, pokud přestane být občanem České republiky nebo pokud přestane mít trvalý pobyt na území České republiky. Proti citovanému rozhodnutí žalobce brojil další žalobou, která byla rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 18. 3. 2009, č. j. 41 Cad 183/2008 – 23, zamítnuta. Kasační stížnost podaná žalobcem proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2010, č. j. 4 Ads 83/2009 – 52.

[3] Žalovaná poté rozhodnutím ze dne 9. 6. 2009 stanovila žalobci český starobní důchod od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2008 ve výši 2.153 Kč měsíčně, od ledna 2009 ve výši 1.524 Kč měsíčně a od dubna 2009 zálohově ve výši 2.153 Kč měsíčně; proti tomuto rozhodnutí žalobce podal žalobu, která byla Krajským soudem v Brně rozsudkem ze dne 31. 8. 2010, č. j. 34 Cad 161/2009 – 23, zamítnuta. Žalovaná v nyní napadeném rozhodnutí konstatovala, že od roku 2010 je vedeno řízení o kasační stížnosti žalobce před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 4 Ads 146/2010, které bylo v době vydání napadeného rozhodnutí přerušeno, neboť shodná věc byla předmětem řízení o ústavní stížnosti žalobce před Ústavním soudem. Přestože konečné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nebylo žalované známo, rozhodla se - bez ohledu na výsledek tohoto řízení před Nejvyšším správním soudem - zastavit výplatu dříve přiznaného dorovnání s odkazem na nálezy Ústavního soudu a následné opatření Ministerstva práce a sociálních věcí.

[4] Uvedla, že žalobce nezískal po datu 31. 12. 1992 na území České republiky žádnou dobu pojištění, český starobní důchod byl žalobci přiznáván ve výši rozdílu mezi průměrnou výší slovenského starobního důchodu a průměrnou výší starobního důchodu stanoveného podle českých právních předpisů, a to na základě rozsudků správních soudů. Přelom do agendy aplikace čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. (dále jen „Smlouva o sociálním zabezpečení“) přinesly nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/06, sp. zn. III. ÚS 252/04, sp. zn. IV. ÚS 301/05. V návaznosti na tyto nálezy Ministerstvo práce a sociálních věcí přijalo dne 1. 3. 2008 opatření „*Výklad zákona o důchodovém pojištění, popř. předpisů souvisejících*“, v němž stanovilo podmínky, jež musela osoba splnit pro vznik nároku na český důchod ve výši dorovnávací výši jeho slovenského důchodu, a to získání doby pojištění potřebné pro nárok na důchod podle předpisů České republiky, do nichž se zahrnují i doby zaměstnání a náhradní doby pojištění získané před 1. 1. 1993 na území tehdejšího Československa, důchod přiznaný v ČR i v SR před 1. 5. 2004, existující státní občanství České republiky a existující trvalý pobyt na území České republiky, jímž byl míněn pobyt v místě stálého bydliště občana, kde má rodinu, byt nebo zaměstnání

pokračování

(tj. místo, v němž fakticky bydlí). Podmínkami pro zánik nároku na výplatu je zánik státního občanství nebo zánik trvalého pobytu na území České republiky.

[5] Žalovaná přisvědčila oprávněnosti požadavku žalobce na to, že v rámci výroku rozhodnutí orgánu prvního stupně měly být uvedeny odkazy na výše citované nálezy Ústavního soudu, nicméně tato okolnost zůstala bez vlivu na jím učiněné závěry. Jestliže má žalobce faktický pobyt trvale na území Slovenské republiky, i když státní občanství České republiky získal dnem 17. 1. 2001 a českého občanství doposud nepozbyl, nemohlo být o jeho nároku rozhodnuto jinak. Jelikož žalovaná rozhodnutím ze dne 7. 10. 2008 přiznala žalobci český starobní důchod od 20. 12. 1999 podle ustanovení § 21 zákona č. 100/1988 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 1995, logicky musela zastavit výplatu tohoto českého starobního důchodu podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Protože od ledna 2009 (i od dubna 2009) žalobci vyplácela zálohově dorovnání ve výši rozdílu mezi průměrnou výší slovenského starobního důchodu a průměrnou výší českého starobního důchodu, který by mu výlučně náležel podle českých právních předpisů bez ohledu na Smlouvu, avšak definitivní výši tohoto dorovnání mohla žalovaná stanovit až po uplynutí kalendářního roku, v němž tyto zálohové platby žalobci poukazovala (rozumí se, že v roce 2010 zálohovou výši dorovnání žalovaná stanovila na základě měsíčního průměru z částek důchodu, který by náležel podle českých právních předpisů za uplynulý kalendářní rok 2009, včetně případných valorizací, a které snížila o částku měsíčního průměru dávky náležející za rok 2009 žalobci podle právních předpisů Slovenské republiky s tím, že pro přepočítání slovenského důchodu na českou korunu je rozhodující kurs měny stanovený ČNB k 1. 7. 2009, následně žalovaná zúčtovala vyplacené zálohy; obdobně žalovaná postupovala i v roce 2011 po uplynutí kalendářního roku 2010; stejně bylo postupováno za měsíce leden až květen 2011 s ohledem na zastavení výplaty českého starobního důchodu ke dni 1. 6. 2011).

[6] Při vyplácení starobního důchodu dorovnávacího typu zálohově žalovaná předpokládala, že může tyto zálohové platby vyplácet ve vyšší částce, než podle zúčtování účastníku řízení skutečně náleželo, v důsledku čehož se pak důchod sníží a takové osobě vzniká povinnost vrátit žalované přeplatek na vyplacených zálohách. To byl případ žalobce, kterému taková povinnost vznikla za období od 1. 1. 2009 do 31. 5. 2011 ve výši 33.974 Kč. Žalovaná přitom postupovala podle § 116 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., který takovou povinnost ukládá. Napadeným rozhodnutím žalovaná pouze změnila výrok II. rozhodnutí orgánu prvního stupně tak, že doplnila dobu, za kterou je žalobce povinen vrátit přeplatek. Žalovaná dospěla k závěru, že námitky žalobce jsou nedůvodné, neboť rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je věcně správné.

[7] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu ze dne 30. 10. 2011, v níž tvrdil, že žalovaná dala po formální stránce za pravdu jeho námitkám, neboť konstatovala, že v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně chyběl odkaz na konkrétní nálezy Ústavního soudu. K nesouhlasu žalobce s tím, že byla zastavena výplata důchodových dávek v podobě dorovnání slovenského důchodu pro nesplnění podmínky žalobcova trvalého pobytu (bydliště) na území České republiky, však žalovaná pouze odkázala na výkladové opatření Ministerstva práce a sociálních věcí k zákonu o důchodovém pojištění, popř. předpisů souvisejících. Žalobce namítal, že ministerstvo práce a sociálních věcí nemůže svým výkladem konstituovat pro výplatu důchodové dávky podmínky, které jdou nad rámec obecně závazných právních předpisů a které kritéria pro výplatu důchodové dávky zpříšňují. V konkrétním případě zcela absentuje jakékoli zmocnění pro ministerstvo vydat právní předpis, kterým by se stanovily podmínky pro výplatu důchodových dávek, nadto podmínky, které jsou nad rámec zákona. Ministerstvo a žalovaná proto postupovaly protiprávně, neboť neústavně konstituovaly nové podmínky pro výplatu

důchodových dávek. Žalobce proto navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[8] Žalovaná se k žalobě vyjádřila v podání ze dne 25. 11. 2011, v němž popsala obsáhle skutkový stav věci a průběh předchozích správních řízení. Vysvětlila, že v průběhu doby zjistila, že žalobce je sice administrativně hlášen k trvalému pobytu v České republice, nicméně po celou dobu výplaty dorovnání důchodu měl faktické bydliště pouze ve Slovenské republice, přičemž tuto skutečnost nikdy nepopřel. Žalovaná proto nemohla postupovat jinak, než rozhodnout o zastavení výplaty starobního důchodu žalobce od 1. 6. 2011 a o uložení povinnosti vrátit přeplatek na zálohově vypláceném starobním důchodu v celkové výši 33.974 Kč. Vycházela přitom z nálezů Ústavního soudu týkajících se tzv. česko-slovenských důchodů a z výkladového opatření Ministerstva práce a sociálních věcí, které představuje obecnou metodiku aplikovanou ve všech relevantních případech, a které bylo vytvořeno právě s ohledem na to, že Ústavní soud konstituoval institut tzv. dorovnání výše slovenských důchodů nedostatečným způsobem, neboť se zabýval pouze dílčími otázkami vzniklého problému. Žalovaná dále uvedla, že Ústavní soud tento institut vytvořil nezávisle na příslušné právní úpravě a že tudíž vychází pouze z jeho judikatury, která však řadu otázek neřešila a proto bylo nutné přijmout opatření, které představuje metodiku pro aplikování nálezů Ústavního soudu. Podmínka trvalého bydliště pro výplatu dávky nebyla vytvořena Ministerstvem práce a sociálních věcí, ale vyplývá z nálezů Ústavního soudu, které byly podpořeny i judikaturou Nejvyššího správního soudu, např. ve věci sp. zn. 4 Ads 83/2009. Žalovaná proto postupovala oprávněně, jestliže žalobci zastavila výplatu důchodové dávky z důvodu absence trvalého pobytu na území České republiky. Pokud by postupovala pouze v souladu se zákonem o důchodovém pojištění a Smlouvou o sociálním zabezpečení uzavřenou mezi oběma státy, nárok na starobní důchod by žalobci v České republice vůbec nevznikl. Žalovaná proto navrhovala zamítnutí žaloby.

[9] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 19. 12. 2013, č. j. 22 Ad 65/2011 – 64, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[10] V odůvodnění úvodem rekapituloval, že žalobcova žádost o přiznání starobního důchodu podaná dne 20. 12. 2002 byla zamítnuta rozhodnutím žalované ze dne 12. 7. 2007, č. j. X; Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 7. 4. 2008, č. j. 33 Cad 169/2007 – 37, rozhodnutí žalované ze dne 12. 7. 2007 zrušil. Následně žalovaná rozhodnutím ze dne 7. 10. 2008, č. j. X, přiznala žalobci starobní důchod, a to s přihlédnutím k Česko-slovenské smlouvě, k nálezům Ústavního soudu a k opatření ministerstva, s tím, že nárok na výplatu starobního důchodu vznikl nejdříve dnem získání občanství České republiky, tj. od 17. 1. 2001; Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 18. 3. 2009, č. j. 41 Cad 183/2008 – 23, zamítl žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 10. 2008; Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 1. 7. 2010, č. j. 4 Ads 83/2009 – 52, zamítl kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu ze dne 18. 3. 2009. Rozhodnutím ze dne 9. 6. 2009, č. j. X žalovaná s přihlédnutím k Česko-slovenské smlouvě a k opatření ministerstva stanovila starobní důchod žalobce od 1. 1. 2008, a to jako dorovnání rozdílu mezi důchodem stanoveným podle českých předpisů a vypláceným slovenským starobním důchodem; Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 8. 2010, č. j. 34 Cad 161/2009 – 23, zamítl žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 6. 2009; Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 3. 8. 2011, č. j. 4 Ads 146/2010 – 51, zamítl kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu ze dne 31. 8. 2010.

[11] Krajský soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2013 poukázal na provedené dokazování (mj. potvrzením o pobytu ze dne 14. 10. 2008), jímž bylo zjištěno, že žalobce má dlouhodobé

pokračování

bydliště na území Slovenské republiky; narodil se a za existence Československa bydlel a pracoval na území České republiky, a to až do roku 1980, kdy se oženil a přestěhoval na Slovensko. Od 17. 1. 2001 je státním občanem České republiky, přičemž předtím si dne 17. 3. 1993 zvolil státní občanství Slovenské republiky. Krajský soud vyložil, že trvalý pobyt (bydliště) na území České republiky jako podmínka pro výplatu dorovnání nebyl stanoven opatřením ministerstva, nýbrž tato byla vymezena v nálezech Ústavního soudu, zejména v nálezu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02, nálezu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/2004, nálezu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/2006, a nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/2005. Na posouzení věci přitom nemůže nic změnit, že závěry Ústavního soudu byly provedeny (toliko) opatřením ministerstva a na něj navazující interní výkladovou směrnicí ředitelky České správy sociálního zabezpečení ze dne 1. 4. 2008, č. 2/2008, jejichž cílem bylo přizpůsobit správní praxi judikatuře Ústavního soudu. Krajský soud uzavřel, že žalovaná postupovala v souladu se závěry Ústavního soudu, a její rozhodnutí není v rozporu se zákonem za situace, kdy výslovně vycházela z opatření ministerstva, které sloužilo k jejich odpovídajícímu zohlednění v rámci správní praxe. Úkolem soudu v této věci proto nemůže být posouzení zákonnosti této meritorní směrnice, nýbrž posouzení, zda rozhodnutí žalované zasáhlo do veřejných práv žalobce, což se však v daném případě podle názoru krajského soudu nestalo.

[12] Proti rozsudku krajského soudu se žalobce (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností ze dne 3. 2. 2014, podanou z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítal, že Ústavní soud při vymezení podmínek pro poskytování tzv. dorovnání slovenských důchodů překročil své pravomoci, neboť vytvořil nová pravidla pozitivního práva pro přiznání dorovnání, která ovšem nejsou obsažena v obecně závazném právním předpise, a která proto nelze na projednávanou věc aplikovat, konkrétně stanovil podmínku trvalého bydliště žadatele na území České republiky. V případě stěžovatele přitom vedla aplikace Ústavním soudem vytvořeného pravidla ke ztrátě nároku na český starobní důchod, resp. dorovnání důchodu slovenského. Stěžovatel má mimoto bydliště rovněž v České republice a pravidelně zde pobývá, neboť zde má rodinu; rovněž disponuje českým občanským průkazem, v němž má zapsán trvalý pobyt na území České republiky.

[13] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila; v podání ze dne 25. 3. 2014, kterým předložila soudu příslušný správní spis, toliko uvedla, že nemá důvod pochybovat o zákonnosti napadeného rozsudku, s tímto se ztotožňuje a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[14] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Brně vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., neboť dovozuje nezákonnost rozsudku Krajského soudu v Brně. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní

otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti se obecně dovolává též důvodu uvedeného pod písm. d) § 103 odst. 1 s. ř. s., aniž by blíže rozvedl, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se tudíž na prvním místě musel zabývat otázkou případné nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť pokud by byl tento důvod shledán oprávněným, musel by i z úřední povinnosti, tedy ex offio, zrušit napadený rozsudek, aniž by se mohl zabývat dalšími, v kasační stížnosti uplatněnými námitkami stěžovatele. Po přezkoumání věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že takovou vadu nepřezkoumatelnosti trpí napadený rozsudek v části týkající se stěžovateli uložené povinnosti vrátit přeplatek na dávce v celkové výši 33.974 Kč, který podle žalované vznikl za dobu od 1. 1. 2009 do 31. 5. 2011, neboť touto částí napadeného rozhodnutí žalované se krajský soud vůbec nezabýval. Ostatně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je též v této části i napadené rozhodnutí žalované. Ostatní kasační námitky stěžovatele nebyly shledány důvodnými.

[17] Pro posouzení věci pokládá Nejvyšší správní soud za potřebné připomenout, že předmětem nyní projednávané věci je přezkum rozhodnutí žalované, jímž na základě námitek žalobce změnila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve věci zastavení výplaty starobního důchodu žalobce od 1. 6. 2011 (výrok I.) a ve věci vrácení přeplatku na starobním důchodu ve výši 33.974 Kč (výrok II.), přičemž ve výroku II. Doplnila za slova: ... povinen vrátit přeplatek v celkové výši 33.974 Kč, - tato slova: „který vznikl od 1. 1. 2009 do 31. 5. 2011. Nutno připomenout, že rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla zastavena výplata žalobcova starobního důchodu, podle § 56 odst. 1 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), s přihlédnutím ke Smlouvě mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (vyhlášena pod č. 228/1993 Sb., dále jen „Česko-slovenská smlouva“), k nálezům Ústavnímu soudu a k opatření Ministerstva práce a sociálních věcí „Výklad zákona o důchodovém pojištění, popř. předpisů souvisejících“ (dále též „opatření ministerstva“). Současně byla stěžovateli uložena povinnost vrátit výše již vyčíslený přeplatek.

[18] Pro vyřešení otázky, zda žalovaná zastavila právem žalobci tzv. dorovnání slovenského důchodu od data 1. 6. 2011, pokládá Nejvyšší správní soud nejprve za potřebné uvést genezi rozhodování o stěžovatelově nároku na uvedené dorovnání. To bylo stěžovateli přiznáno rozhodnutím žalované ze dne 7. 10. 2008, č. j. X. Uvedeným rozhodnutím byl podle ustanovení § 21 zák. č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zsz), s přihlédnutím k obsahu Smlouvy, jakož i k nálezům Ústavního soudu a k opatření Ministerstva práce a sociálních věcí „Výklad zákona o důchodovém pojištění, popřípadě předpisů souvisejících, s přihlédnutím ke Smlouvě mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. a k nálezům Ústavního soudu“ – dále též „výklad“, přiznán žalobci od 20. 12. 1999 starobní důchod s tím, že od 20. 12. 1999 činí 1.990 Kč měsíčně, od ledna 2000 náleží ve výši 1.878 Kč měsíčně, od ledna 2001 ve výši 2.372 Kč měsíčně, od ledna 2002 ve výši 3.741 Kč měsíčně, od ledna 2003 ve výši 2.898 Kč měsíčně, od ledna 2004 ve výši 2.263 Kč měsíčně, od ledna 2005 ve výši 2.399 Kč měsíčně, od ledna 2006 ve výši 2.849 Kč měsíčně, od ledna 2007 ve výši 1.524 Kč měsíčně a od ledna 2008 náleží zálohově ve výši 1.524 Kč měsíčně. Uvedla současně, že nárok na výplatu starobního důchodu vzniká nejdříve dnem získání občanství České republiky, tj. od 17. 1. 2001. Žalobce byl upozorněn, že nárok na důchod

pokračování

mu zanikne, pokud přestane splňovat podmínky nároku na stejný důchod podle právních předpisů Slovenské republiky, přičemž nárok na výplatu důchodu zanikne, pokud přestane být občanem České republiky, anebo pokud přestane mít trvalý pobyt na území České republiky. V odůvodnění pak žalovaná uvedla, že pro výši důchodu byla žalobci započtena v důchodovém pojištění před 1. 1. 1993 doba pojištění v rozsahu 12 704 dní (34 roků a 290 dní). Upozornila, že k hodnocení této doby pojištění před 1. 1. 1993 je podle čl. 20 Smlouvy, uvedeném v příloze III. nařízení Rady (EHS) 1408/71 příslušný slovenský nositel pojištění. Z tohoto důvodu se žalobci přiznává důchod ve výši rozdílu mezi výší důchodu stanoveného podle českých právních předpisů s přihlédnutím k dobám zabezpečení získaným před 1. 1. 1993 na území tehdejšího Československa a s přihlédnutím k výši slovenského důchodu. Uvedla, že výše důchodu stanovená podle českých právních předpisů se skládá ze základní výměry a procentní výměry.

[19] Základní výměra důchodu ke dni 20. 12. 1999 činí 1.310 Kč měsíčně. Pokud jde o procentní výměru, byl důchod vyměřen z I. AA pracovní kategorie a to z průměrného měsíčního výdělku (dále jen pmv) za roky 1978 – 1982. Započtena byla doba zaměstnání celkem 34 roků, z toho 10 roků ve III. pracovní kategorii a 14 roků v I. AA pracovní kategorii. Průměrný měsíční výdělek byl zjištěn ve výši 7.144 Kč a pro stanovení výše důchodu byl upraven na 3.781 Kč měsíčně. Protože důchod ke dni vzniku nároku činil 88 % pmv, činil 3.328 Kč měsíčně. Poté procentní výměra důchodu byla upravena podle předpisů o zvyšování vyplácených důchodů ke dni 20. 12. 1999 na výslednou částku 6.686 Kč měsíčně; plná výše starobního důchodu pak činila včetně všech zákonných zvýšení ke dni 20. 12. 1999 7.996 Kč měsíčně. Průměrná výše slovenského starobního důchodu činila v období od 20. 12. 1999 do 31. 12. 1999 5.997 Kč měsíčně a rozdíl pak činil částku 1.999 Kč měsíčně, která byla stěžovateli přiznána. Stejně pak bylo podle odůvodnění napadeného rozhodnutí postupováno při výpočtu rozdílu mezi slovenským starobním důchodem a fiktivním českým důchodem i v letech následujících, tj. v letech 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 a 2007 a rovněž bylo rozhodnuto, že od ledna 2008 náleží výplata starobního důchodu zálohově ve výši rozdílu zjištěného pro rok 2007, tj. 1.524 Kč měsíčně. Žalobci bylo sděleno, že vyplacené zálohy za rok 2008 budou zúčtovány počátkem roku 2009 s přihlédnutím k částkám starobního důchodu stanoveného podle českých právních předpisů a k částkám vyplacným na slovenském starobním důchodu za rok 2008. Proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 10. 2008 se žalobce bránil žalobou, kterou Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 18. 3. 2009, č. j. 41 Cad 183/2008 – 23, zamítl. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2010, č. j. 4 Ads 83/2009 – 52, v němž se zdejší soud podrobně vypořádal s námitkami stěžovatele a dospěl k závěru, že *o nároku na starobní důchod (§ 21 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení) musí na prvním místě rozhodnout ta smluvní strana, která je k tomu zavázána podle čl. 20 Česko-slovenské smlouvy, tedy v případě stěžovatele strana slovenská. Česká smluvní strana pak rozhodne jen o případném dorovnání, přičemž může vycházet jen z těch podkladů, které má k dispozici, a které jí též poskytla druhá smluvní strana. Aby mohla být vypočtena správná výše dorovnání, musí být nejdříve správně vypočtena výše důchodu tou smluvní stranou, která je podle smlouvy k jeho přiznání povinna.* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2010, č. j. 4 Ads 83/2009 – 52, žalobce napadl ústavní stížností, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 7. 6. 2011, sp. zn. II. ÚS 2905/10, odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Dalším rozsudkem ve stěžovatelově věci Nejvyšší správní soud dne 3. 8. 2011 pod č. j. 4 Ads 146/2010 – 51, zamítl stěžovatelovu kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu ze dne 31. 8. 2010, č. j. 34 Cad 161/2009 – 23, když zjistil, že námitky stěžovatele uplatněné v projednávané kasační stížnosti byly beze zbytku totožné s námitkami, které stěžovatel uplatňoval ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 4 Ads 83/2009, které byly již zcela vypořádány

v naposledy citované věci. Ostatně správnost závěrů Nejvyššího správního soudu byla potvrzena i Ústavním soudem.

[20] Žalovaná zastavila výplatu starobního důchodu (jeho dorovnání) s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. c) zákona o důchodovém pojištění, podle něhož *zjistí – li, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen ve vyšší částce než v jaké náleží, nebo byl přiznán nebo se vyplácí neprávem, důchod se sníží nebo odejme nebo jeho výplata se zastaví, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl vyplacen.* Učinila tak po zjištění, že stěžovatel neplní jednu z podmínek pro výplatu tohoto dorovnání, konstituovanou na základě nálezů Ústavního soudu týkajících se tzv. česko-slovenských důchodů, ve výkladovém opatření Ministerstva práce a sociálních věcí nazvaném jako „Výklad zákona o důchodovém pojištění, popřípadě předpisů souvisejících, s přihlédnutím ke Smlouvě mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. a k nálezům Ústavního soudu“. Jde o podmínku trvalého pobytu stěžovatele na území České republiky.

[21] Stěžovatel předně v kasační stížnosti namítal, že Ústavní soud při vymezení podmínek pro poskytování tzv. dorovnání slovenských důchodů překročil své pravomoci, neboť vytvořil nová pravidla pozitivního práva pro přiznání dorovnání, která ovšem nejsou obsažena v obecném závazném předpise, a která proto nelze na daný případ aplikovat, konkrétně stanovil podmínku trvalého bydliště žadatele na území České republiky. Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[22] Nejvyšší správní soud předně na tomto místě konstatuje, že žalovaná jakož i krajský soud skutečně vycházely z právních závěrů vyslovených v judikatuře Ústavního soudu, jak na ni ostatně poukázal i krajský soud, a která se týká problematiky tzv. slovenských důchodů, tedy nároku českých občanů, kteří pobírají starobní důchod od slovenského nositele pojištění (tak jako tomu bylo v případě stěžovatele), na poskytnutí dorovnání jejich starobního důchodu na úroveň, kterou by pobíraly, pokud by jejich důchod byl vypočítán pouze podle předpisů českých.

[23] Předmětné právní názory byly Ústavním soudem vysloveny zásadně v rámci rozhodování o ústavních stížnostech proti pravomocným rozsudkům obecných soudů, přičemž stěžovatelé v těchto rozsudcích, jimiž s odkazem na zákonnou úpravu a Smlouvu mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení nemohlo být takové dorovnání poskytováno, spatřovali zásah do svých ústavně zaručených základních práv a svobod (srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky, ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních předpisů). Ústavní soud shledal zásah do základních práv a svobod spočívající v odepření nároku na důchod (v plné výši), vypočtený podle českých předpisů, přičemž současně vymezil typové okolnosti takového zásahu, konkrétně k porušení ústavně zaručených práv mohlo dojít (výhradně) u osob, které jsou českými státními občany, a které současně mají na území České republiky svůj trvalý pobyt (bydliště).

[24] Pokud pak Ministerstvo práce a sociálních věcí, potažmo žalovaná, na tyto typově vymezené případy, v nichž mohlo dojít k porušení zaručených ústavních práv, reagovaly přijetím interního aktu, na jehož základě bylo dotčeným osobám přiznáváno tzv. dorovnání slovenských důchodů, pak je takový postup nutné interpretovat jako závazný výklad norem ústavního pořádku České republiky, který byl proveden Ústavním soudem, a kterému správní orgány následně přizpůsobily svoji rozhodovací praxi (srov. výklad v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, publikován pod č. N 190/47 Sb. NÚ 465, dostupný z: nalus.usoud.cz). I pokud by zdejší soud při posouzení nyní projednávané věci přijal tezi, že kritéria stanovená Ústavním soudem, (mimo jiné podmínku trvalého pobytu žadatele na území

pokračování

České republiky, která je pro výplatu důchodu konstituována pod bodem 2 písm. b) opakovaně již zmiňované meritorní směrnice) nelze na daný případ aplikovat, vzhledem k tomu, že představují pozitivní normotvorbu vybočující z ústavně vymezených pravomocí Ústavního soudu, pak takový právní názor by nemohl na posouzení věci nic měnit, neboť stěžovatel by tím spíše neměl nárok na dorovnávací příspěvek, neboť ten byl konstituován právě na základě požadavků prezentovaných v judikatuře Ústavního soudu, a na základě této judikatury k přiznání takového dorovnání žalovaná přistoupila.

[25] Stěžovatel v této souvislosti namítal, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s okolností, že má vedle bydliště na Slovensku (a stejně tak tomu bylo i v době vydání napadeného rozhodnutí) další bydliště rovněž v Česku, neboť zde má rodinu a pravidelně zde pobývá.

[26] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou. Pokud výše uvedenou námitku uplatnil až v kasační stížnosti, jedná se podle § 104 odst. 4 s. ř. s. o námitku nepřijatelnou, neboť ji neuplatnil před soudem, jehož rozhodnutí se přezkoumává, ač tak učinit mohl. Pro úplnost lze nicméně uvést, že stěžovatel nejen že v žalobě nic netvrdil, ale okolnost, že má trvalý pobyt a měl i k datu vydání přezkoumávaného rozhodnutí žalované (faktické bydliště) na Slovensku, žádným způsobem nezpochybňoval ani v námitkách proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které předcházelo žalobou napadenému rozhodnutí žalované. Rovněž v těchto námitkách se soustředil na právní charakter podmínek pro poskytnutí dorovnání. K tomu ještě nutno uvést, že podle výkladu zaujatého v interní výše již opakovaně zmíněné výkladové směrnici, je trvalým pobytem občana pobyt v místě stálého bydliště, tj. zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Trvalý pobyt může mít občan pouze v jednom místě. V komplikovaných případech, v nichž má občan byt, rodinu či rodiče nebo zaměstnání v rozdílných místech, se vychází z toho, ve kterém z těchto míst se občan zdržuje s úmyslem se zdržovat trvale, přičemž na trvalý pobyt lze usuzovat z vnějších, často rozmanitých skutečností (povahy bydlení, dojíždění, společné domácnosti).

[27] Z toho lze usuzovat, že rozhodující jsou objektivní skutečnosti, a tyto mohou být odlišné od formálního či administrativního vyjádření v dokladech, do nichž se údaj o trvalém pobytu zaznamenává (zejména v občanském průkazu), protože evidence trvalého pobytu je založena pouze na prohlášení občana příslušnému správnímu orgánu. Takový doklad má sice význam a hodnotu osvědčení potřebné skutečnosti, avšak může být kdykoli zpochybněn, neboť rozhodující je fakticita trvalého pobytu. Výkladová směrnice dále stanovila, že výklad ministerstva práce a sociálních věcí je nutné aplikovat se zpětnou účinností.

[28] S výjimkou obecného tvrzení v kasační stížnosti, že má v České republice rodinu a vedle bydliště na Slovensku pobývá část roku i zde, stěžovatel ohledně této okolnosti nic bližšího neuvedl a nenavrhol ani provedení jakéhokoli dokazování. Otázku místa bydliště poprvé zmínil při jednání před krajským soudem konaném dne 19. 12. 2013, kdy poukázal na to, že má příbuzné v Česku, u nichž v rámci rodinných vztahů pobývá. Současně nicméně u téhož jednání uvedl, že od roku 1980 se nepřetržitě zdržuje převážně na území Slovenské republiky. Na skutečnost, že má dlouhodobé (faktické) bydliště na Slovensku, pak bez dalšího nemůže mít vliv ani okolnost, kterou stěžovatel zmínil v kasační stížnosti, podle níž nadále disponuje českým občanským průkazem, v němž má zapsán trvalý pobyt na území České republiky. Rozhodující je totiž fakticita pobytu, nikoliv evidence trvalého pobytu v občanském průkazu, která jak již bylo výše uvedeno, může být založena pouze na prohlášení občana příslušnému správnímu orgánu, aniž by bylo povinností tohoto orgánu tvrzenou skutečnost jakkoli ověřovat.

[29] Důvodem pro nutnost zrušení napadeného rozsudku krajského soudu je podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelnost (pro nedostatek důvodů) té části výroku rozsudku krajského soudu, pokud jím byla zamítnuta žaloba v části týkající se povinnosti žalobce vrátit žalované přeplatek na dávce v celkové výši 33.974 Kč, který měl vzniknout od 1. 1. 2009 do 31. 5. 2011. K této otázce soud v napadeném rozsudku krom konstatování, že stěžovatel již tuto částku žalované vrátil, nezaujal žádné stanovisko a ponechal ji zcela bez povšimnutí. Žalovaná se sice snažila oprávněnost svého nároku na vrácení přeplatku právně podložit, avšak podle názoru Nejvyššího správního soudu ustanovení zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, o které svůj závěr opírá, konkrétně ustanovení § 116 odst. 2 tohoto zákona, na posuzovanou věc vůbec nedopadá. Podle zmíněného ustanovení „*orgán sociálního zabezpečení rozhodující o přiznání dávky důchodového pojištění může žadateli o přiznání této dávky poskytovat zálohy na dávku, pokud má za to, že podmínky pro nárok na dávku jsou splněny; pokud tyto podmínky splněny nebyly, je žadatel povinen zálohy neprodleně vrátit.*“ Z citace uvedeného ustanovení je patrné, že se vztahuje na případy, kdy orgán sociálního zabezpečení, tedy žalovaná, rozhoduje o přiznání dávky důchodového pojištění po podání žádosti o ni. O takový případ se však v projednávané věci nejedná, neboť stěžovateli byla dávka v podobě dorovnání slovenské výše důchodu do výše, kterou by stěžovatel pobíral, pokud by mu byl starobní důchod přiznán jen podle českých právních předpisů, přiznána již v minulosti (jak ostatně vyplývá z provedené obsáhlé rekapitulace), a skutečnost, že toto dorovnání bylo poskytováno zálohově, je pouhým výrazem toho, že žalovaná musela brát v úvahu rozdílnost měn obou států, a teprve po uplynutí kalendářního roku mohlo být provedeno zúčtování. Jde tedy o čistě technickou záležitost vyúčtování záloh dávek již poskytovaných a nikoliv o situaci, kdy orgán důchodového pojištění rozhoduje o nové žádosti na přiznání dávky, a do doby než vydá rozhodnutí, poskytne žadateli zálohu.

[30] Pokud tedy není možno na daný případ aplikovat ustanovení § 116 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., pak nezbývá než konstatovat, že uložení povinnosti stěžovateli vrátit přeplatek na dávce za dobu minulou zůstává bez jakéhokoliv odůvodnění, a to zejména pokud jde o stanovení počátku doby, za kterou je přeplatek na stěžovateli požadován. Pokud krajský soud takto nepřezkoumatelnou část výroku napadeného rozhodnutí žalované ponechal bez povšimnutí a v podstatě jen konkludentně (mlčky) přitakal správnosti závěru o povinnosti stěžovatele přeplatek vrátit, je i v této části napadený rozsudek nepřezkoumatelný. K tomu ještě nutno uvést, že ani z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jakým způsobem žalovaná stanovila počátek doby, za kterou je stěžovatel povinen přeplatek vrátit a jak jeho výši vyčíslila, neboť datum 1. 1. 2009 (od něhož byla stěžovateli uložena povinnost přeplatek vrátit) spadá do období, kdy se stěžovatel soudil o přepočítání výše „dorovnání“ starobního důchodu, přičemž žalovaná, ačkoliv jí byl znám obsah spisu a údaje v něm uvedené (i ohledně stěžovatelova bydliště) a ačkoliv měla rovněž vědomost o obsahu výkladového opatření Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 1. 3. 2008, pochybnosti o stěžovatelově bydlišti na území České republiky nevyslovila; to učinila až k datu vydání napadeného rozhodnutí. Ostatně ohledně těchto skutečností neprovedla žádné dokazování, s výjimkou potvrzení ze dne 14. 10. 2008, které však s ohledem na výklad pojmu trvalého pobytu může mít rovněž pouze evidenční charakter, aniž by to muselo svědčit o fakticitě pobytu stěžovatele pro uvedenou dobu.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu. Věc mu však nevrátil dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí České správy

pokračování

sociálního zabezpečení. Žalované také podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 5 téhož ustanovení vázána právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[32] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Tyto náklady jsou tvořeny částkou 1.000 Kč za 2 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1966 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), za právní služby poskytnuté před 1. 1. 2013, přičemž za jeden úkon přísluší v důchodových věcech částka 500 Kč (ustanovení § 9 odst. 2, § 7 advokátního tarifu); a částkou 2.000 Kč za 2 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) a g) advokátního tarifu, za právní služby poskytnuté po 1. 1. 2013, přičemž za jeden úkon přísluší v důchodových věcech částka 1.000 Kč (ustanovení § 9 odst. 2, § 7 advokátního tarifu); a náhradou hotových výdajů v celkové výši 1.200 Kč, kdy náhrada hotových výdajů za jeden úkon právní služby činí podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu Kč. Tuto částku přitom navýšil o DPH, neboť advokát je dle soudu předloženého osvědčení jeho plátcem. Přiznané náklady řízení žalovaná uhradí k rukám stěžovatelova zástupce do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 12. února 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu