



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **V. G.**, zastoupen JUDr. Miloslavou Šmokovou, advokátkou se sídlem 28. října 976, Uherský Brod, 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. 5. 2016, č. j. 36 Ad 28/2013 – 49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce se v červnu 2007 přestěhoval na Slovensko a požadoval vyplácet starobní důchod z České republiky na svůj účet u slovenské banky. Žalobou ze dne 17. 7. 2013 se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, která měla neoprávněně po žalobci vyžadovat potvrzení o trvání podmínek pro výplatu důchodu – tzv. potvrzení o žití a neoprávněně vyplácet dílčí starobní důchod zpětně za období, kterého se potvrzení o žití týkalo. Navrhl, aby soud určil, že postup žalované při vyplácení starobního důchodu je nezákonný, a aby soud přikázal žalované vyplácet přiznané dávky důchodového zabezpečení ve stanovených výplatních termínech bez jakýchkoliv podmínek.

[2] Žalobce dále v dubnu 2013 zjistil, že podle čl. 11 sdělení Ministerstva zahraničí č. 117/2002 Sb. m. s., Správního ujednání (dále „Správní ujednání“) o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (dále „Smlouva“), vyplatí dávku nositel sociálního zabezpečení příslušný podle místa trvalého pobytu, je-li plátcem sociální dávky nositel zabezpečení na území druhého smluvního státu. Důchod z České republiky by proto měl žalobci vyplácet nositel sociálního zabezpečení Slovenské republiky.

Žalobce upozornil žalovanou na nesprávnost postupu dopisem ze dne 23. 5. 2013, na který však žalovaná nereagovala a svůj postup nezměnila.

[3] Ve vztahu k nezákonnému zásahu, který žalobce vymezil jako „*vyplácení důchodu do Slovenské republiky přibližně od června 2007 na základě předkládaní potvrzení o žití a zpětném vypláčení důchodu*“, krajský soud žalobu odmítl pro opožděnost. Žalobce totiž ani na výzvu soudu nspecifikoval, proti kterému z konkrétních opakovaných zásahů žaloba směřuje, pouze zopakoval, že nezákonné zásahy žalované trvají od června 2007. Poslední potvrzení o žití žalobce předložil dne 26. 11. 2012. Žalobu proti nezákonnému zásahu lze podat ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Žaloba ze dne 17. 7. 2013 tudíž byla opožděná jak ve vztahu k červnu 2007, tak ve vztahu k 26. 11. 2012, kdy žalobce naposledy předložil potvrzení o žití.

[4] Ve vztahu k nezákonnému zásahu spočívajícímu v postupu žalované při vypláčení důchodu do Slovenské republiky v rozporu se Správním ujednáním krajský soud žalobu zamítl. Přisvědčil žalované, že čl. 11 Správního ujednání se netýká dávek důchodového pojištění, ale státních sociálních dávek podle čl. 17 Smlouvy. Komunitární předpisy ponechávají na členských státech, aby vnitrostátními předpisy upravily podmínky vzniku nároku na jednotlivé dávky i způsob jejich výplaty. Mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení mezi jednotlivými členskými státy jsou nahrazeny nařízením Rady EHS č. 1408/71 a nařízením Rady EHS č. 574/72 s výjimkou těch smluv, které jsou výslovně uvedeny v přílohách nařízení. Aplikační přednost před nařízením tedy mají pouze čl. 12, 20 a 33 Smlouvy a čl. 15 a 16 Správního ujednání, které neupravují způsob výplaty důchodových dávek do jiného členského státu. Uvedená nařízení také neupravují konkrétní podmínky, za kterých lze důchodovou dávku vyplácet osobám bydlícím na území jiného členského státu. Podmínky nároku, výplaty a způsobu výplaty jednotlivých dávek důchodového či sociálního zabezpečení tudíž upravují vnitrostátní předpisy členských států. Krajský soud také neshledal, že by § 116 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon č. 582/1991 Sb.“) byl v rozporu s předpisy Evropské unie či v rozporu s ústavním pořádkem, a proto nepostupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Citované ustanovení se vztahuje na všechny občany Evropské unie včetně českých občanů žijících trvale v cizině, a tudíž není vůči žalobci diskriminační. Na řešenou věc nelze aplikovat závěry rozsudku Soudního dvora ze dne 11. 9. 2008, sp. zn. C-228/07, neboť se týkaly typově odlišných dávek (šlo o dávky v nezaměstnanosti pobírané osobami, které měly během svého posledního zaměstnání bydliště na území jiného členského státu, než státu příslušného k výplatě dávky).

II.

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Názor krajského soudu o opožděnosti žaloby je v rozporu s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 4. 12. 2014, č. j. 7 Ads 242/2014 – 19, kterým kasační soud zrušil předchozí usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby pro opožděnost v téže věci. Protože se jedná o opakující se zásahy, běží lhůta k podání žaloby znovu od každého zásahu. Zásah spočívá v tom, že žalovaná nevyplatí důchod v běžném výplatním termínu, ale až na základě Potvrzení o žití. Závadné je jak zpětné vypláčení důchodu, tak nevypláčení žádného důchodu.

[6] Podle stěžovatele jsou důchody součástí systému státních dávek. Třetí kapitola Správního ujednání hovoří o více typech dávek. Smlouva nepoužívá obecný pojem dávky. Z toho podle stěžovatele plyne, že pokud čl. 11 Správního ujednání hovoří o „*dávkách*“ nebo „*státních dávkách*“, má na mysli celý systém dávek včetně dávek vycházejících z pojištění (důchod) a dávek

pokračování

nepojistných (dávky státní sociální podpory). Podle čl. 19 Správního ujednání si nositelé zabezpečení navzájem sdělují informace pro posouzení dávkových nároků a rozhodování o nich.

[7] Z rozsudku Soudního dvora sp. zn. C-228/07 vyplývá, že výplata důchodu do zahraničí není záležitost vnitrostátní právní úpravy. Pokud stěžovateli není důchod vyplácen jen proto, že nebydlí v České republice, jedná se o pozastavení důchodu. Podle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Pichkur proti Ukrajině již současná úroveň mezinárodní spolupráce, úroveň bankovních služeb a informačních technologií pokročila natolik, že již nelze omezovat přeshraniční platby dávek sociálního zabezpečení oprávněným osobám s poukazem na technická omezení.

III.

[8] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nedůvodnou je kasační námitka, ve které stěžovatel nesouhlasí, že podal zásahovou žalobu opožděně a krajskému soudu vytkl, že se neřídil pokyny Nejvyššího správního soudu vyslovenými v předchozím rozsudku ze dne 4. 12. 2014, č. j. 7 Ads 242/2014 - 19. Stěžovatel v žalobě požadoval, aby krajský soud vyslovil, že postup žalovaného při vyplácení starobního důchodu byl nezákonný a současně žádal, aby soud žalované uložil povinnost „*vyplácet žalobci přiznané dávky důchodového zabezpečení ve stanovených výplatních termínech bez jakýchkoli podmínek*“. Poté, kdy krajský soud odmítl žalobu pro opožděnost, zrušil Nejvyšší správní soud jeho usnesení shora označeným rozsudkem. Zdůraznil variabilitu v úvahu přicházejících nezákonných zásahů, které mohou mít podobu jednorázového (případně trvajících) zásahu či opakujících se zásahů samostatně napadnutelných zásahovou žalobou. Uložil krajskému soudu povinnost znovu se zabývat včasností podané žaloby se zřetelem k tomu, že žalobce na nesprávnost postupu žalované upozornil až dopisem své zástupkyně ze dne 23. 5. 2013, avšak žalovaná na dopis nereagovala a nedošlo ke změně její praxe při vyplácení důchodu.

[12] Krajský soud vyhověl pokynu nadřízeného soudu a při ústním jednání dne 10. 5. 2016 vyzval žalobce k úpravě jeho skutkových tvrzení se zřetelem k přesnějšímu vymezení, co stěžovatel považuje za nezákonný zásah a kdy se o nezákonném zásahu dozvěděl. Jak vyplývá ze záznamu o ústním jednání, předsedkyně senátu opakovaně stěžovatele poučila, že je třeba, aby z jednotlivých skutkových tvrzení bylo bezpečně zřejmé, od jakého okamžiku stěžovatel odvíjí běh subjektivní lhůty k podání zásahové žaloby. Na to zástupkyně stěžovatele uvedla: „*já se domnívám, že je to přesně uvedeno v žalobě, tak jak byla podána, protože k zásahu, ke změně vyplácení důchodů, došlo okamžikem, kdy se žalobce odstěhoval na Slovensko (...) předkládáním potvrzení o žití dochází k výplatě důchodů „požadů“, což je v rozporu s předpisy Unie. Jedná se o skrytou diskriminaci.*“ Druhý petit, kterým se žalobce původně domáhal uložení povinnosti žalované vyplácet žalobci důchodové dávky bez jakýchkoli podmínek, považovala jeho zástupkyně za přípustný. Po upozornění, že žaloba v této části požaduje uložení povinnosti žalované a nekoresponduje tomu, jak lze rozhodnout o zásahové žalobě (§ 87 odst. 2 s. ř. s.), stěžovatel prostřednictvím své zástupkyně

upřesnil, že „*vyžaduje-li žalovaná při vyplácení důchodu žalobci potvrzení o žití, je tento postup v rozporu se smlouvou mezi Českou a Slovenskou republikou a rozsudkem Soudního dvora C-228/2007*“.

[13] Za této procesní situace nelze krajskému soudu vytýkat, že žalobu odmítl v části vztahující se k praxi žalované od června 2007. Je třeba souhlasit, že se stěžovateli ani po opakovaném soudním upozornění nepodařilo upravit žalobu o tvrzení, ze kterých by vyplývalo dodržení subjektivní lhůty k podání zásahové žaloby ve vztahu ke všemu, co žalobce za nezákonný zásah považuje. Stěžovatel setrval po celé ústní jednání dne 10. 5. 2016 v relativně obecné poloze a přesvědčení, že postup žalované je v dnešní době díky technickému pokroku již neakceptovatelný. Proto krajský soud postupoval správně, pokud žalobu v části odmítl s poukazem na to, že je na žalobci, aby tvrzený zásah v podané žalobě dostatečně specifikoval.

[14] Teprve v kasační stížnosti stěžovatel upřesnil, že se jedná o opakující se tvrzení (pozn. NSS: míněn patrně opakující se zásah), že lhůta běží od každého zásahu znovu a že zásahem je to, že žalovaná nevyplatí důchod v běžném výplatním termínu, ale až po potvrzení o žití. Nezbyvá než konstatovat, že takto stručnou a výstižnou specifikaci tvrzeného nezákonného zásahu neobsahovala ani žaloba a rovněž nezazněla ani při ústním jednání, při kterém soud takové upřesnění požadoval. Nelze proto vytýkat krajskému soudu, že z absence upřesnění dovodil nutnost žalobu částečně odmítnout.

[15] Stěžovateli se však dostalo věcného posouzení jeho žalobních tvrzení v odůvodnění druhého výroku rozsudku, kterým soud zamítl žalobu ve vztahu k tvrzenému rozporu se Správním ujednáním. Podle názoru stěžovatele jsou státními dávkami podle Smlouvy i důchody, které jsou součástí systému státních dávek.

[16] Nejvyšší správní soud tomuto názoru nepřisvědčil. Již žalovaný a posléze i krajský soud z textu Správního ujednání správně dovodili, že čl. 11 ujednání se vztahuje pouze na státní sociální dávky. Stěžovatel se omezuje na strohé konstatování svého právního názoru o nutnosti širšího výkladu čl. 11, nijak se však nevyjadřuje k již dříve zmíněnému vymezení působnosti v čl. 2 Smlouvy. Z něj je nepochybné, že nelze pojem důchod (důchodové zabezpečení) podřazovat pojmu státní dávka (státní sociální dávka), jak stručně žalobce uvádí. Dle čl. 2 Smlouvy se tato smlouva vztahuje jednak na důchodové zabezpečení [čl. 2 odst. 1 písm. a)] a jednak na státní sociální dávky [čl. 2 odst. 1 písm. c)]. Žalovaný rovněž správně poukázal na systematiku části III. Smlouvy, kde se v první hlavě upravují pravidla pro důchodové zabezpečení a ve třetí hlavě státní sociální dávky. Již z uvedených důvodů nemůže stručná námítka stěžovatele obstát. Není žádného důvodu, proč by terminologie čl. 11 Sdělení neměla vycházet z pojmů užitých při vymezení působnosti Smlouvy a Správního ujednání a rovněž systematika Smlouvy bezpečně nasvědčuje rozlišování důchodového zabezpečení a státních sociálních dávek. Nelze pouze z toho, že je kapitola III. Správního ujednání (tzn. §§ 5-14) označena termínem „*dávky*“ dovozovat jiný rozsah pravidla uvedeného v čl. 11 Správního ujednání. Právě naopak, neboť naposledy uvedený článek se výslovně týká státních sociálních dávek, tedy pojmu konkrétnějšího, u kterého není pochybnost, že nezahrnuje dávky důchodového zabezpečení.

[17] Není příliš zřejmé, v jaké souvislosti stěžovatel argumentuje čl. 19 Správního ujednání, podle kterého si (mimo jiné) nositelé zabezpečení rovněž navzájem sdělují informace rozhodné pro posouzení dávkových nároků a rozhodování o nich. Stěžovatel uvozuje, že toto ustanovení „*stojí za pozornost*“, blíže již však nevysvětluje, jak konkrétně podporuje jeho relativně stručný a obecný názor o nadřazenosti pojmu „*státní dávka*“ nad pojmem „*důchody*“.

pokračování

[18] Stěžovatel nesouhlasí s názorem, že výplata důchodů do zahraničí je záležitost vnitrostátní právní úpravy. Podle § 116 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. se *dávky důchodového pojištění do ciziny vyplácejí požadu nejvýše v tříměsíčních lhůtách po předchozím zaslání potvrzení o žití oprávněného; to platí obdobně, vyplácí-li se dávka důchodového pojištění poživateli důchodu trvale žijícímu v cizině na účet u banky v České republice.* V důvodové zprávě k zákonu č. 424/2003 Sb., kterým byl mimo jiné doplněn § 216 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., se k tomuto ustanovení uvádí, že se: *navrhuje zavést pro poukazování důchodů důchodcům trvale žijícím v cizině na účet vedený bankou v ČR stejný režim, jako pro výplatu důchodů do ciziny, tj. ve stejné lhůtě a při splnění stejné podmínky – zaslání potvrzení o žití oprávněného. Bez takového opatření nelze důchodcům žijícím v cizině poukazovat důchody na účet u bank v ČR, neboť na rozdíl od důchodů žijících trvale v ČR neexistuje pro tyto případy žádný kontrolní mechanismus „žítí“ důchodce, a docházelo by proto k neoprávněným výplatám na účty již nežijících důchodců.*

[19] Z nařízení ES č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, bezpečně vyplývá, že uvedené nařízení spolu s nařízením č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení o koordinaci systému sociálního zabezpečení, byla vydána s cílem koordinovat nikoli harmonizovat vnitrostátní právní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení a zdůrazňují, že je nezbytné respektovat zvláštnosti vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení (bod 4 preambule nařízení č. 883/2004). Již krajský soud konstatoval, že tato nařízení neupravují konkrétní podmínky, za kterých lze důchodovou dávkou vyplácet osobám bydlícím na území jiného státu. Nejde o pozastavení důchodu, stav, kdy by poživateli důchodu zanikl jeho nárok v důsledku přestěhování do třetí země. Stěžovatel brojí proti způsobu, jakým je řešena výplata důchodu do zahraničí. Je třeba rozlišovat mezi nárokem na důchod a nárokem na výplatu důchodu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2009, č. j. 3 Ads 33/2009 - 67). Již proto není případná stručná zmínka, ve které považuje stěžovatel zpětné vyplácení části důchodu do zahraničí za pozastavení důchodu.

[20] Stanovení podmínek pro výplatu důchodu do třetí země je v právních rádech evropských zemí zcela běžné. Tyto podmínky mohou mít podobu např. povinnosti předchozího bydliště na území státu vyplácejícího důchod po relativně dlouhou dobu. V porovnání s takovou podmínkou je požadavek pravidelně prokazovat, že příjemce je stále naživu, požadavkem relativně mírným a je takto i charakterizován (podrobněji např. *MISSOC Analysis 2013/2, External aspects of social security coordination, November 2013*). Obdobné potvrzení je vedle České republiky vyžadováno též v Belgii, Řecku, Lotyšsku, Lichtenštejnsku, Lucembursku, Slovinsku a na Slovensku. Nelze tedy tvrdit, že se v případě české právní úpravy jedná o anomálii zakládající nepředvídatelnou diskriminaci stěžovatele při výplatě části důchodu.

[21] Krajskému soudu lze konečně přisvědčit ani pokud jde o interpretaci dopadu rozsudku Soudního dvora EU ze dne 11. 9. 2008, *Petersen v. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Niederösterreich*, C-228/07 na projednávané věci. Ani stěžovatel netvrdil, že by skutkové okolnosti v uvedené věci byly obdobné a rovněž v kasační stížnosti nebrojil proti názoru krajského soudu, že v důsledku zcela odlišné posuzované dávky nelze uvedený rozsudek v této věci využít. Nezbyvá proto než rovněž stručně upozornit, že předmětem posouzení v uvedené věci bylo splnění podmínek pro pobírání dávky v nezaměstnanosti na území v návaznosti na to, kde měl příjemce dávky bydliště během svého posledního zaměstnání. Tedy skutková i právní situace podstatně odlišná. Již proto není označený rozsudek případný pro stěžovatelovu argumentaci.

[22] Stěžovatel dále uvedl, že předkládá rovněž rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, který dle jeho názoru rovněž řeší obdobný případ. Žádný rozsudek však nepředložil. Z připojeného shrnutí bylo možné určit, že má na mysli rozsudek ze dne 7. 11. 2013, *Pichkur v. Ukraine*, stížnost 10441/06. I v této věci však byla podstata projednávané věci odlišná od nyní projednávaného případu. Soud řešil případ ukrajinského státního občana, který pracoval 40 let

na Ukrajině a následně se rozhodl přesídlit na území Německa. Ukrajinská právní úprava obsahovala, před jejím zrušením tamním Ústavním soudem, pravidlo, podle kterého (obecně) ztrácí taková osoba právo na starobní důchod po dobu pobytu mimo území Ukrajiny. I přesto, že byla tato úprava shledána neústavní, bylo třeba posoudit dopady této úpravy na situaci uvedené osoby v období před jejím zrušením Ústavním soudem. V nyní projednávané věci je situace jiná. Ani žalovaný nezpochybnuje, že přesídlením na území jiného státu stěžovateli zůstalo zachováno právo na starobní důchod. Bezpečně to vyplývá z čl. 6 Smlouvy, podle kterého peněžité dávky důchodového zabezpečení a nemocenského pojištění (zabezpečení), na které je nárok podle právních předpisů jednoho smluvního státu, nebudou kráceny, měněny, zastaveny, odňaty nebo zabaveny z důvodu, že se osoba zdržuje na území druhého smluvního státu. To však současně neznamená, že zákonodárce není oprávněn stanovit pravidla pro výplatu dávek důchodového zabezpečení do zahraničí, jak učinil v § 216 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. Podpůrně lze rovněž poukázat např. na usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2010, sp. zn. IV. ÚS 456/10, ve kterém soud implicitně vycházel při rozhodování věci z § 216 odst. 3 a konstatoval podmíněnost výplaty starobního důchodu do ciziny pravidelným předkládáním potvrzení o žití.

[23] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. června 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu