



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní JUDr. Janou Kábrtovou ve věci

žalobkyně: **M. T.**

zastoupena JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem
se sídlem Symfonická 1496/9, 158 00 Praha

proti

žalované:

Česká správa sociálního zabezpečení
se sídlem Křížová 25, 225 08 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 2. 2019, č. j. RN-475 314 006/315-PBE

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla námitky žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 24. 9. 2018, č. j. R-24.9.2018-424/475 314 006, kterým bylo rozhodnuto o žádosti žalobkyně o poskytnutí příplatku k důchodu tak, že příplatek byl žalobkyni přiznán od 20. 1. 2005 ve výši 1 025 Kč měsíčně s tím, že doplatek příplatku za dobu před 1. 1. 2006 nenáleží.

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně je vdovou od 19. 1. 2000. Dne 26. 4. 2010 požádala o příplatek k vdovskému důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb., v platném znění, v souvislosti s nezákonným vězněním jejího manžela v letech 1952-1955. Žalovaná nejprve vydala rozhodnutí o přiznání

příplatku od 1. 1. 2006 a přiznala příplatek za dobu před 1. 1. 2009 podle čl. II zákona č. 306/2008 Sb., tedy v rozsahu tří let.

3. Dne 14. 6. 2018 požádala žalobkyně o přepočít doplatku s tím, že tento měl být přiznán za dobu pět let. Na to žalovaná novým rozhodnutím (ze dne 24. 9. 2018) přiznala příplatek sice již od 20. 1. 2005, avšak na doplatku nic nezměnila.
4. Žalobkyně má za to, že se na věc vztahuje především ust. § 4 odst. 5 nařízení vlády č. 622/2004 Sb., v platném znění, z něhož dovozuje, že pokud ke dni podání původní žádosti (tj. 26. 4. 2010) byla v § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., v platném znění, stanovena pětiletá lhůta, měla by platit též pro doplatek žalobkyně. Omezení dané čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb., kterým argumentovala žalovaná, se vztahuje výlučně na důchod, nikoli na příplatek k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Ten je samostatnou dávkou, o níž se vydává zvláštní rozhodnutí, není to součástí důchodu na rozdíl od příplatku k důchodu podle zákona č. 119/1990 Sb.
5. Žalobkyně navrhl zrušit napadené rozhodnutí a věc vrátit žalované k novému projednání.

III. Vyjádření žalované k žalobě

6. Ve svém vyjádření žalovaná konstatovala, že záměrem zákonodárce bylo sjednotit režim týkající se příplatku, a to nejen pokud jde o způsob a termín výplaty či jeho valorizaci, ale i o nárok na výplatu příplatku jako takového, s režimem důchodu, k němuž náleží. Tento záměr je patrný z ust. § 2 odst. 7 a § 3 odst. 1, z nichž vyplývá, že výplata příplatku náleží jen tehdy, náleží-li výplata důchodu, k němuž byl přiznán, a rovněž z ust. § 2 odst. 2 věty druhé nařízení, které řeší výplatu příplatku v případech, kdy nárok na výplatu vdovského důchodu nevznikl z důvodu tzv. souběhového maxima.
7. Smyslem přechodných ustanovení bylo zamezit tomu, aby prostou změnou právní úpravy týkající se délky prekluzivní lhůty uvedené v § 55 a 56 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, vznikly dvě skupiny osob s rozdílnými nároky; bez jejich existence by totiž došlo k situaci, že osobám, které by žádost podaly v poslední den účinnosti předchozí právní úpravy (31. 12. 2008), by vznikl nárok na doplatek pouze v rozsahu tří let, zatímco osobám žádajícím v první den nové právní úpravy (1. 1. 2009) by náležel doplatek v rozsahu pěti let. Přechodná ustanovení tedy zavedla plynulé rozšiřování rozsahu nároku na doplatek tak, aby nedošlo ke skokovému a obtížně zdůvodnitelnému zvýhodnění skupiny osob. V důsledku toho se prekluzivní lhůta v rozsahu celých pěti let v praxi uplatní až u osob, které žádost podaly po 31. 12. 2010.
8. Závěrem žalovaná upozornila na otálení žalobkyně s podáním žádosti, přičemž jí nic nebránilo podat žádost o příplatek již v lednu 2005, kdy by výplata náležela od vzniku nároku bez jakéhokoli omezení.
9. Žalovaná navrhl žalobu zamítnout.

IV. Replika žalobkyně

10. V replice žalobkyně upozornila na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, č.j. 4 Ads 10/2006-70, kde tento soud uvedl, že „*aktivita zákonodárce a moci výkonné v oblasti nápravy křivd způsobených v letech 1948-1989 postrádají mnohdy vzájemnou provázanost*“ a že „*právní normy, jimiž má být provedena náprava křivd způsobených za minulého režimu, je třeba vykládat ve prospěch poškozených tak, aby nedocházelo k nerovnému zacházení*“. Jinak řečeno, jestliže existují jistá omezení na výplatu doplatku k důchodu, není důvod tato omezení „v zájmu sjednocování“ uplatňovat i na doplatek příplatku k důchodu podle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. Jestliže se na příplatek k důchodu podle citovaného nařízení vztahuje doplatek za dobu 5 let, měla by ho za toto období dostat i žalobkyně.

V. Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Po prostudování správního spisu dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž při tom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
12. Vzhledem k tomu, že věc se týká převážně právního posouzení sporné otázky a skutkový stav mezi účastníky řízení sporný není, soud se omezí pouze na stručnou rekapitulaci skutkového stavu správního řízení.
13. Není sporu o tom, že žalobkyni vznikl nárok na příplatek k důchodu dle nařízení vlády č. 622/2004 Sb. O ten požádala dne 26. 4. 2010 a žalovaná její žádosti rozhodnutím ze dne 22. 9. 2010 vyhověla s tím, že jí přiznala doplatek tohoto příplatku od doby první splátky po vydaném rozhodnutí a pokud šlo o doplatek vzniknuvší přede dnem 1. 1. 2009, zde jej přiznala tři roky zpětně. Doplatek byl tedy přiznán za období od 1. 1. 2006 do 19. 10. 2010 ve výši 68 358 Kč.
14. Dne 14. 6. 2018 požádala žalobkyně o přepočítání doplatku tak, aby jí byl přiznán za pět let zpětně od její původní žádosti. Pro úplnost soud konstatuje, že již v prvním řízení o doplatek byla žalobkyně zastoupena týž právním zástupcem, který podal dne 14. 6. 2018 žádost o přepočítání doplatku, a následně též aktuálně projednávanou žalobu.
15. Předmět sporu mezi stranami spočívá v tom, zda doplatek příplatku k důchodu má být vyplacen zpětně od 1. 1. 2006 (tři roky před 1. 1. 2009, jak tvrdí žalovaná) nebo už od 26. 4. 2005 (tj. pět let před podáním žádosti, jak má za to žalobkyně). Krajský soud se předně zabýval mírou svojí možné ingerence ve věci s ohledem na procesní vývoj správního řízení. Správní orgán vydal své rozhodnutí již dne 26. 4. 2010. Proti tomuto rozhodnutí nebyly podány právním zástupcem žalobkyně žádné námitky. Teprve po 8 letech byla podána žádost o přepočítání doplatku dle původního rozhodnutí. Krajský soud je nucen tuto žádost posoudit jako novou žádost, neboť pro nápravu případných vad původního rozhodnutí žalované byly dány procesní postupy (námitky, příp. správní žaloba proti původnímu rozhodnutí), které žalobkyně nevyužila. Nelze aprobovat stav, kdy by rozhodnutí správních orgánů byla zpochybňována mnoho let po jejich nabytí právní moci. I přesto, že se jednalo již o věc jednou rozhodnutou (rozhodnutím ze dne 22. 9. 2010), vydala žalovaná i k opakované žádosti nové rozhodnutí. Krajský soud tedy přistoupil k přezkoumání právních závěrů žalované v napadeném rozhodnutí.
16. Zákon č. 306/2008 Sb., jímž byl novelizován zákon o důchodovém pojištění, nabyl účinnosti dne 1. 1. 2010, s výjimkou čl. I, **bodu 71**, (jímž bylo změněno ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění) a **čl. II, bodu 14**, jež nabyly účinnosti již dne 1. 1. 2009 (dle čl. XXXVIII cit. zákona).
17. Dle přechodného ustanovení čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, platilo, že „*Za dobu před 1. lednem 2009 se důchod nebo jeho zvýšení doplácí ve výši, v níž důchod správně náležel, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými ke dni 31. prosince 2008.*“
18. Dle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, **ve znění do 31. 12. 2008** platilo, že „*zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, nejvýše však tři roky nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta třetí obdobně.*“

19. Posledně citované ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, bylo změněno bodem 71 zákona č. 306/2008 Sb. (viz výše) tak, že od 1. 1. 2009 platí ve znění: „*zjistí-li se, že důchod nebo jeho zvýšení se doplatí nejvýše **pět let nazpět** ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení; pro běh této lhůty platí § 55 odst. 2 věta druhá a třetí obdobně. Důchod nebo jeho zvýšení se však doplatí ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, v případě, že důchod nebyl přiznán nebo byl vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.*“
20. Dle § 4 odst. 5 nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých krivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální, v platném znění (nezměněném ode dne podání žádosti), platí, že „*není-li v tomto nařízení stanoveno jinak, vztahují se na rozhodování o příplatku, nároku na jednotlivé splátky příplatku a na jeho poskytování § 86, 89, 90, 108, 111, 112, 116 a 117 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a § 55 a 56 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.*“
21. Z výše citované právní úpravy je patrná geneze ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, které stanovuje dobu, za kterou lze doplatit důchod. Zatímco do 31. 12. 2008 činila tato doba 3 roky, od 1. 1. 2009 do dnešního znění činí tato doba 5 let. Uvedená novelizace vytvořila stav, kdy ze dne na den došlo k nárůstu možné doby, za kterou bylo možné žádat doplatek, o celé dva roky. Zároveň přechodné ustanovení čl. II bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb., pro doplatky vzniknuvší před 1. 1. 2009 fakticky limitovalo dobu jejich přiznání na tři roky, tj. od 1. 1. 2006, a to odkazem právě na užití předešlé právní úpravy platné do 31. 12. 2008. V rámci stejného zákona, kterým zákonodárce prováděl novelu (tj. zákona č. 306/2008 Sb.), došlo též k poukázané změně samotného ust. § 56, tj. navýšení doby, za níž je možné doplatek přiznat.
22. Zejména skutečnost, že změna doby, za níž je možné doplatek žádat, byla provedena shodným zákonem, v němž se nachází citované přechodné ustanovení, vede nevyhnutelně k závěru, že zřejmým úmyslem zákonodárce bylo dopady novely „zjemnit“ tak, aby vzniklo jakési vyrovnávací období, po které se bude žadatelům postupně navýšovat doba, za kterou lze zpětně přiznat doplatek na důchodu. Nejzazším termínem bylo vždy datum 1. 1. 2006, neboť právě k němu vedly doplatky vzniklé tři roky před 1. 1. 2009, tedy před účinností novely č. 306/2008 Sb. Pokračováním ve výpočtu lze dojít k závěru, že maximální doba (5 let zpětně) byla naplněna u těch žadatelů, kteří žádali nejdříve dne 31. 12. 2010 a doplatek jim mohl být přiznán od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2010. Na kohokoli dalšího se již nejzazší termín (1. 1. 2006) dle přechodných ustanovení nevztahoval, neboť pro žádosti podané dne 1. 1. 2011 a dále již vždy platilo, že doplatek byl určován zpětně za 5 let, tedy vždy nejdříve od 1. 1. 2006, přičemž s přibývajícím datem podání žádosti přibývalo i nejzazší datum přiznání doplatku; podmínka maxima tří let zpětně od 1. 1. 2009 byla tedy naplněna bezvýhradně již vždy.
23. Ke shodnému závěru došel též Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 28. prosince 2016, č.j. 3 Ads 279/2015-24, kde uvedl, že „*O výkladu ustanovení čl. II, bodu 14 zákona č. 306/2008 Sb., jenž tento zákon novelizuje, nemá v otázce zpětného doplacení důchodu Nejvyšší správní soud pochyb, neboť zákonodárce svůj úmysl v důvodové zprávě jasně vyložil a to i s ohledem na ústavní zásadu rovnosti v právech obsaženou v čl. 4 Listiny. (...) Úprava vztahující se k prodloužení doby, za níž lze dávku přiznat či zvýšit zpětně, byla poprvé přijata až zmiňovaným zákonem č. 306/2008 Sb. Zákonodárce přitom musel vyřešit střet staré a nové úpravy v přechodných ustanoveních tak, aby mezi jednotlivými skupinami pojištěnců nevznikaly neodůvodněné rozdíly. Vzhledem k tomu, jakým způsobem byla koncipována předchozí právní úprava, považuje Nejvyšší správní soud za logické, aby v případech, kdy je dávka přiznávána či zvyšována zpětně, nemohl doplatek za dobu před 1. 1. 2009, tedy před účinností zákona č. 306/2008 Sb., přesáhnout maximální dobu, kterou zákon v tehdejší znění pro zpětné přiznání či úpravu výše dávky stanovil. Dávku proto bylo možno zpětně přiznat či zvýšit nejdříve ode dne 1. 1. 2006 bez ohledu na skutečnost, z*

jakého důvodu k novému rozhodnutí o dávce došlo. Tato úprava je tedy korektní a z ústavně-právního hlediska jí nelze ničeho vytknout.“

24. Správní orgány proto nepochybily, pokud doplatek příplatku na důchodu žalobkyni přiznaly od 1. 1. 2006. Žalobkyně dosáhla nejvyšší možné míry doplatku, neboť po datu rozhodnutí jí byl důchod vyplácen již s přiznaným příplatkem. Příplatek k důchodu byl žalobkyni přiznán od 20. 1. 2005, o vzniku nároku k tomuto dni nebylo mezi účastníky sporu. Na doplatek příplatku v období od 20. 1. 2005 do 1. 1. 2006 mohla žalobkyně dosáhnout pouze tak, že by svoji žádost o doplatek podala tři roky od vzniku nároku na příplatek, neboť tehdejší právní úprava umožňovala doplatky vyplácet pouze za období tří let zpětně. Krajský soud v tomto směru dává za pravdu žalované, se kterou se ztotožňuje v tom, že bylo v ingerenci žalobkyně podat žádost včas. Pokud jde o námitky žalobkyně vznesené v replice, soud sice vyjadřuje lítost nad krivdami způsobenými minulým režimem mnoha poškozeným, nicméně nepovažuje za nerovné zacházení, pokud se i na tyto poškozené vztahuje zásada, že si každý musí střežit svá práva.
25. Pokud jde tedy o žádost žalobkyně ze dne 14. 6. 2018, na kterou žalovaná reagovala napadeným rozhodnutím, tato nemohla být již posouzena jinak, než v původním řízení. Krajský soud žádá pochybení správního orgánu neshledal. Vzhledem k tomu, že žalobkyně namítala pouze nesprávné právní posouzení věci, neshledal soud žalobu důvodnou, jelikož právní výklad učiněný správním orgánem byl správný. Naopak je nutné odmítnout argumenty žalobkyně, neboť ty zcela opomíjejí smysl přechodného ustanovení, jak jej výše vyložil soud. Fakt, že je o příplatku k důchodu vydáváno samostatné rozhodnutí správního orgánu, ještě neznamená, že jde o dávku se zcela odděleným právním režimem, na kterou by se nevztahovala citovaná přechodná ustanovení. Tím spíše názor o samostatnosti dávky vyvrací fakt, že bez vzniku nároku na důchod nemůže dávka „příplatku k důchodu“ existovat; její závislost je tedy tak těsná, že na ni lze vztáhnout analogicky i ta přechodná ustanovení, která směřují k důchodovým dávkám, i když nikoli explicitně k příplatkům k těmto dávkám.
26. Nad rámec věci soud uvádí, že už závěr správního orgánu v prvním rozhodnutí (pokud šlo o dobu přiznání doplatku) byl správný a na věci by nic neměnilo, pokud by právní zástupce brojil proti původnímu rozhodnutí. Situace by nicméně byla přehlednější, pokud by tak advokát učinil rovnou, neboť by nevystávaly pochybnosti, v jakém režimu bylo vlastně druhé rozhodnutí správního orgánu vydáno, zda šlo o posouzení nové žádosti/opravné rozhodnutí atp. Krajský soud zde pochybnosti vyložil ve prospěch žalobkyně a věc přezkoumal meritorně, aby bylo postaveno na jisto, že žalovaná postupovala dle zákona.

VI. Závěr a náklady řízení

27. S ohledem na vše shora uvedené dospěl krajský soud k závěru, že rozhodnutí žalované, kterým bylo odvolání žalobkyně zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a námitky uplatněné žalobkyní nejsou důvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, soud žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
28. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 15. květen 2020

JUDr. Jana Kábrtová v. r.
samosoudkyně