



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **M. T.**, zast. JUDr. Vladimírem Boleslavem, advokátem se sídlem Praha 5, Plzeňská 70, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 17. 7. 2006, č. x, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 4. 2008, č. j. 16 Cad 174/2007 - 132,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 4. 2008, č. j. 16 Cad 174/2007 - 132, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 7. 2006, č. x. Krajský soud v Plzni vycházel z následujícího skutkového stavu:

Výše uvedeným rozhodnutím žalovaná přiznala žalobci starobní důchod od 14. 2. 2006 podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“) ve výši 7930 Kč měsíčně s odůvodněním, že doba pojištění stanovená pro nárok na důchod byla splněna podle českých právních předpisů, proto byl důchod přiznán podle čl. 46 odst. 1 Nařízení č. 1408/71. Výše důchodu se skládá ze základní a procentní výměry; základní výměra činí 1470 Kč měsíčně, procentní výměra se stanoví procentní sazbou z výpočtového základu, který činí 9362 Kč a jeho výše odpovídá osobnímu vyměřovacímu základu 9971 Kč za roky 1986 až 2005. Procentní výměra ke dni vzniku nároku na důchod za 46 let pojištění činí 6460 Kč měsíčně.

Z připojeného dávkového spisu krajský soud zjistil, že všechny doby pojištění a výše příjmů jsou uvedeny v příslušném Osobním listu důchodového pojištění (dále jen „OLDP“) vyhotoveném na základě veškerého evidenčního materiálu, který byl žalované postoupen prostřednictvím příslušných okresních zpráv sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“).

Na evidenčním listu důchodového zabezpečení (dále jen „ELDZ“) vyhotoveném organizací Klenoty Praha, odštěpný závod Praha za roky 1984 až 1989 (žalobce nepřetržitě zaměstnán od 1. 11. 1984 do 31. 7. 1989) není zcela čitelné datum vyhotovení, čitelné je jen 11. 6. (pravděpodobně 1990 s přihlédnutím k tomu, že u razítka příslušného odboru sociálních věcí Obvodního národního výboru v Praze 1 je otisk data 15. 11. 1990). Žalobcem jsou podepsané údaje ohledně roků 1984 až 1988, u roku 1989 jeho podpis chybí.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu dospěl krajský soud k závěru o nedůvodnosti podané žaloby. Soud nezjistil pochybení žalované při vydání napadeného rozhodnutí, žalovaná podle něj vycházela z obsahu ELDP a výpisů z evidence OSVČ, které má ve své evidenci. Soud rovněž nezjistil, že by výše přiznaného důchodu byla žalovanou vypočtena nesprávně, žalovaná vycházela z příslušných ustanovení zákona č. 155/1995 Sb. Na výše uvedeném pak nic nemění ani písemnosti předložené žalobcem v průběhu soudního řízení, které se bezprostředně vztahují k jím namítané nízké částce příjmu za dobu od 1. 1. do 31. 7. 1989 (doklady o funkčním a mzdovém zařazení, které prokazují nesprávný evidenční údaj týkající se uvedené doby, mimo jiné průkazka ROH potvrzující srážku členských příspěvků ze mzdy za rok 1989). Žalovaná není podle soudu oprávněna k žádné změně údajů v evidenčních listech, mezi něž patří doba zaměstnání, počet započtených dnů i počet kalendářních dnů pracovní neschopnosti a náhradních dob, výše hrubého výdělku v konkrétním kalendářním roce atd. Žalobce má proto podle soudu možnost obrátit se na nástupnickou organizaci jeho tehdejšího zaměstnavatele se žádostí o vyhotovení opravného evidenčního listu, i když není k dispozici mzdový list, neboť údajně při povodních v roce 2002 přišli o archivy. Teprve po vyčerpání naznačených možností k prokázání doby pojištění a výše příjmů lze připustit prokázání doby pojištění (nikoli však výše příjmů) ověřenými čestnými prohlášeními svědků.

Žalobce má k dispozici doklady o funkčním zařazení a stanovení základního platu, osobního ohodnocení a dále i členský průkaz ROH č. 02193098, podle kterého v roce 1989 za měsíce leden až červenec zaplatil dle vylepených známek celkem 222 Kč (za měsíc duben známka vylepena není), přičemž je soudu známo, že členský příspěvek ROH pracujících činil 1 procento z čistého platu. Podle soudu by tak nic nemělo bránit nástupci tehdejšího zaměstnavatele vyhotovit opravný ELDP. K žalobcem požadovanému zásahu do ELDP však nejsou oprávnění ani žalovaná ani soud. Pokud bude vyhotoven opravný ELDP, který bude zaslán žalované prostřednictvím příslušné OSSZ, provede žalovaná přepočtení přiznaného důchodu na základě nových skutečností. Jiný postup není podle soudu dle příslušných zákonných předpisů možný.

Žalovaná má k evidenčním listům povinnost pouze evidenční a při rozhodování o dávkách musí vycházet z údajů v nich obsažených. Předpisy o důchodovém pojištění jsou kogentní normy upravující mimo jiné i starobní důchod, jenž je dávkou obligatorní, tj. zákonnou, a její výše odpovídá zákonným předpisům od nichž se nemůže výkonný orgán odchýlit a i soud je povinen postupovat v souladu s nimi. Nelze proto vyhovět námitkám žalobce, které nemají oporu v zákoně, přestože je o tom žalobce přesvědčen. Pouze ministr práce a sociálních věcí může podle § 4 odst. 5 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“) odstraňovat tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení.

Žalobce tak podle krajského soudu neprokázal pochybení žalované, které by odůvodňovalo zrušení napadeného rozhodnutí. Důkazní břemeno spočívá na žalobci, nikoliv na žalované.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, ve které uplatnil důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Obsah stížnosti omezil na otázku zápočtu částky 2317 Kč pro výpočet průměrného hrubého výdělku (potažmo výpočtového základu) za rok 1989. Podle stěžovatele je nepochybné (a v dosavadním řízení bylo jako nesporné prokázáno), že v ELDP za rok 1989 vystaveném podle tehdy platných předpisů uvedl tehdejší stěžovatelův zaměstnavatel jako dosažený hrubý výdělek za období od 1. 1. do 31. 7. 1989 částku 2317 Kč. Tento evidenční list – bez stěžovatelova podpisu, a tudíž v rozporu s § 151 odst. 7 vyhlášky č. 149/1988 Sb. – byl předložen žalované, která jej bez dalšího přijala jako jeden z podkladů pro stanovení osobního vyměřovacího základu rozhodného pro výpočet procentní výměry starobního důchodu stěžovatele.

Jelikož žalovaná neseznámila stěžovatele před vydáním rozhodnutí s jeho podklady ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, neměl stěžovatel jinou možnost, než námitku nesprávného zápočtu částky 2317 Kč uplatnit ve správní žalobě. To také učinil a k důkazu svých tvrzení předložil soudu jako jediné důkazy, jimiž disponoval, kopii členského průkazu ROH, potvrzení obchodní společnosti Klenoty Aurum a. s. a písemná prohlášení svědků.

V tomto směru je podle stěžovatele bez významu, zda se snad žalobce ve svém žalobním návrhu domáhal „opravy evidenčního listu důchodového pojištění“, což by byl, jak stěžovatel uznává požadavek nemající oporu v právních předpisech. Podstatné je, že stěžovatel uplatnil svou žalobou zápočet další částky, konkrétně ve výši 28 403 Kč do průměrného měsíčního výdělku za rok 1989, která by podstatně ovlivnila výpočet procentní výměry jeho starobního důchodu. Požadavek, který soud vyjádřil v odůvodnění napadeného rozsudku, tj. aby stěžovatel jako účastník správního řízení prokázal právní nástupnictví další osoby po zaměstnavateli, který předložil ELDP, resp. též zařídil vyhotovení nového ELDP (k čemuž nemá stěžovatel zákonné prostředky), jde podle stěžovatele daleko nad rámec povinností účastníka správního řízení ve smyslu § 36 správního řádu. Soud naopak zcela přehlíží povinnosti žalované vyplývající pro ni z § 6 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 1 správního řádu.

Z uvedených důvodů je stěžovatel přesvědčen, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni v rozsahu uplatněných stížných bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V projednávané věci vyvstaly v zásadě dva okruhy právních otázek, ke kterým je podle Nejvyššího správního soudu třeba se vyjádřit. Jednak je to problematika dokazování v řízení před žalovanou, resp. uplatnění správního řádu v řízení o důchodovou dávku, jednak otázka postupu při stanovení osobního vyměřovacího základu v případech, kdy je prokázána určitá doba pojištění, výši příjmů v této době však nelze zjistit.

Řízení o důchodovou dávku

Podle § 12 zákona č. 582/1991 Sb. mohou orgány sociálního zabezpečení vyzvat

- a) organizace, aby podaly hlášení a předložily záznamy o skutečnostech rozhodných pro nárok na dávky sociálního zabezpečení, jejich výši a výplatu;
- b) příjemce dávky sociálního zabezpečení, aby osvědčil skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši a výplatu.

Podle § 13 odst. 1 tohoto zákona jsou dále orgány sociálního zabezpečení oprávněny přezkoumat správnost a úplnost záznamů a hlášení, které jsou organizace pro účely provádění sociálního zabezpečení povinny vést, včasnost a způsob jejich předložení a podání.

Podle § 85a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. se v řízení ve věcech důchodového pojištění nepoužije ustanovení správního řádu o vyjádření účastníků k podkladům rozhodnutí; zahájení řízení z moci úřední se účastníkům zpravidla neoznamuje.

Podle § 108 zákona č. 582/1991 Sb. platí – pokud tento zákon nestanoví jinak - pro řízení ve věcech nemocenského pojištění a důchodového pojištění a pro řízení ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti správní řád s tím, že ustanovení o jiných úkonech správních orgánů se při postupu organizace nebo malé organizace použijí přiměřeně a jen tam, kde to povaha věci připouští.

Z citované právní úpravy vyplývá, že řízení o dávku důchodového pojištění předpokládá vysokou míru součinnosti, a to jak ze strany pojištěnce, potažmo jeho zaměstnavatelů, tak ze strany České správy sociálního zabezpečení. Žadatel o důchodovou dávku je sice povinen „osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, její výši a výplatu“, na druhou stranu orgánům sociálního zabezpečení jsou svěřeny výrazné pravomoci nejen k získávání (vyžádání) podkladů pro rozhodnutí od jiných subjektů, ale také k jejich hodnocení, kontrole, potažmo přezkumu („přezkoumat správnost a úplnost záznamů a hlášení“). Orgán sociálního zabezpečení – v daném případě žalovaná – tedy rozhodně není pouhým pasivním příjemcem a „uchovatelem“ listin, resp. údajů v nich obsažených, nýbrž aktivním subjektem vedoucím řízení a rozhodujícím o důchodových nárocích pojištěnců.

Orgány sociálního zabezpečení jsou přitom povinny postupovat v souladu jednak se zákonem o provádění sociálního zabezpečení (úprava speciální), jednak se správním řádem (úprava subsidiární – srov. § 108 zákona č. 582/1991 Sb.). I pro ČSSZ tedy platí základní zásady správního řízení obsažené v §§ 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, včetně povinnosti zjistit „stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“ (§ 3 správního řádu).

Nelze proto souhlasit se základní tezí odůvodnění napadeného rozsudku, podle které (*implicitě*) spočívá důkazní břemeno pouze na pojištěnci, resp. podle níž není žalovaná oprávněna „měnit údaje“ v podkladech pro rozhodnutí. V daném případě stěžovatel využil všech možností, které od něj lze spravedlivě požadovat, k tomu, aby zpochybnil výši příjmu uvedenou v ELDP. Zejména předložená legitimace ROH (známky zde vylepené) je pak dostatečným důkazem k prokázání evidenční chyby (jak ostatně krajský soud sám v odůvodnění napadeného rozsudku připustil). Údaj o příjmech ve sporném období navíc není stěžovatelem – na rozdíl od ostatních údajů v ELDP – podepsán, a jeho důkazní hodnota je tak výrazně oslabena (srov. § 151 odst. 7 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení ve znění účinném do 31. 12. 1993).

Stěžovatel tedy učinil maximum pro to, aby svůj nesouhlas s údajem ovlivňujícím jeho důchodové nároky odůvodnil a podložil relevantními důkazy, a žádat po něm obstarání dalších listin („opravného“ ELDP), jak učinil krajský soud, by šlo podle názoru Nejvyššího správního soudu nad rámec platné právní úpravy.

Na druhou stranu je nutno odmítnout námitku stěžovatele, týkající se procesního postupu žalované potud, pokud jde o pomnutí ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu (neseznámení stěžovatele s podklady rozhodnutí). Jak bylo výše citováno, ustanovení § 85a zákona č. 582/1991 Sb. výslovně stanoví, že v řízení ve věcech důchodového pojištění se ustanovení správního řádu o vyjádření účastníků k podkladům pro rozhodnutí nepoužije. Tento ústupek od standardních pravidel správního řízení odůvodněný zejména kvantem žalovanou vyřizovaných věcí pak kompenzuje § 89 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. tím, že umožňuje oprávněnému o podklady pro výpočet důchodu žalovanou požádat. Podá-li navíc oprávněný takovou žádost ve lhůtě pro podání správní žaloby, počíná mu sdělením podkladů běžet lhůta nová. Ať už oprávněný žádost podá, či nikoliv, vždy má vedle podání správní žaloby (ve stanovené lhůtě) možnost vyvolat řízení o změně výše důchodu podle § 56 zákona č. 155/1995 Sb. Druhou naznačenou možností pak může využít kdykoliv, a to bez ohledu na to, jak dlouhá doba již uplynula od vydání správního rozhodnutí o přiznání dávky. Pokud tedy stěžovatel tvrdí, že neměl jinou možnost, než uplatnit své námitky v řízení před správním soudem, není toto tvrzení opodstatněné.

Postup žalované v případě nemožnosti zjistit výši příjmů pojištěnce pro stanovení vyměřovacího základu za kalendářní rok

Druhá pro další postup v řízení klíčová otázka zní, jak postupovat a jak stanovit osobní vyměřovací základ v případech, kdy o získání určité doby pojištění oprávněným před 1. 1. 1996 není pochyb, je však nezjistitelná (nedohledatelná) výše příjmů v tomto období. Byť tuto situaci zákon č. 155/1995 Sb. výslovně neřeší, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že lze z jeho ustanovení dovodit jistá pravidla (zásady), na základě kterých je možné výše uvedené otázky zodpovědět.

Podle § 16 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. druhé věty za středníkem jsou-li v rozhodném období vyloučené doby (odstavce 4 až 6), snižuje se o ně počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období.

Podle § 16 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb. jsou vyloučenými dobami před 1. lednem 1996 doby, které se podle předpisů platných před tímto dnem vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku, a doby uvedené v písmenu j); přitom doby studia po dosažení věku 18 let jsou vyloučenými dobami pouze v rozsahu, v jakém se považují za náhradní dobu pojištění. Vyloučenými dobami jsou po 31. prosinci 1995, pokud se nekryjí s dobou účasti na pojištění osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. e), dobou pojištění, v níž měl pojištěnec příjmy, které se zahrnují do vyměřovacího základu, dobou pojištění podle § 11 odst. 1 písm. b), nebo dobou, za kterou náležely náhrady uvedené v odstavci 3 věty čtvrté, mimo jiné doby po které byl pojištěnec poplatníkem pojistného na pojištění, nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacích základů (písm. c).

Podle § 18 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. je rozhodným obdobím pro stanovení osobního vyměřovacího základu období 30 kalendářních roků bezprostředně před rokem přiznání důchodu, pokud se dále nestanoví jinak.

Podle § 18 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb. se do rozhodného období nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986. Není-li však v takovém rozhodném období aspoň pět kalendářních roků s vyměřovacím základem pojištění (§ 16 odst. 3), prodlužuje se rozhodné období před rok 1986 postupně tak, aby zahrnovalo ještě jeden takový rok, nejvýše však kalendářní rok bezprostředně následující po roce, v němž pojištěnec dosáhl věku 18 let.

Podle § 12 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb. byl průměrný měsíční výdělek měsíční průměr hrubých výdělků dosažených v pěti výdělkově nejlepších kalendářních letech v rozhodném období; připadalo-li v úvahu více rozhodných období, byl průměrným měsíčním výdělkem měsíční průměr hrubých výdělků z toho rozhodného období, v němž byl tento průměr nejvyšší. (Rozhodným obdobím bylo zásadně období posledních deseti po sobě následujících kalendářních roků před vznikem nároku – srov. § 12 odst. 3.)

Jak vyplývá z výše citovaných ustanovení, upravil zákon č. 155/1995 Sb. rozhodné období pro stanovení osobního vyměřovacího základu tak, že toto zasahuje rovněž do doby účinnosti předchozích právních předpisů. Tomu pak odpovídá i úprava vyloučených dob, pro které zákon (pro přechodné období do roku 2026) fakticky stanovil dva právní režimy podle toho, zda nastaly v období od roku 1986 do 31. 12. 1995, nebo po tomto datu. Vyloučené doby podle zákona č. 155/1995 Sb. (pro dobu po 31. 12. 1995) pak v zásadě navazují na dřívější právní úpravu, a zahrnují zejména tzv. náhradní doby pojištění. Smyslem institutu vyloučených dob je zabránit tomu, aby byly oprávněnému takzvaně „rozměňovány“ výdělky tím, že by se do vyměřovacího základu zahrnovaly doby bez započitatelného příjmu.

Z důvodu odlišné konstrukce rozhodného období v z. č. 155/1995 Sb. – oproti zákonu č. 100/1988 Sb. byla dle nového zákona inkorporována nově vyloučená doba ustanovení § 16 odst. 4 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb., a to doba, po kterou „*byl pojištěnec poplatníkem pojistného na pojištění, nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacích základů*“. Takovouto úpravu zákon č. 100/1988 Sb. tak říkájíc „nepotřeboval“, neboť pro stanovení vyměřovacího základu umožňoval výběr pouze pěti výdělkově nejlepších let rozhodného období, a roky, ve kterých nebyly příjmy zjistitelné, bylo tedy možné jednoduše pominout.

Uvedená skutečnost (legislativní opomenutí zákona č. 155/1995 Sb.) má pak za následek, že – postupováno striktně podle znění zákona – by byla tatáž okolnost v rámci jednoho rozhodného období hodnocena pro stanovení vyměřovacího základu odlišně podle toho, zda nastala za účinnosti zákona č. 155/1995 Sb. či zákona dřívějšího, aniž by pro to ovšem existoval rozumný důvod. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že vyloučenou dobu podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb. je nutno vztáhnout i na dobu před 1. 1. 1996, neboť opačný postup vede potenciálně ke snižování (rozměňování) rozhodného příjmu pojištěnce, a je tudíž v rozporu se zásadami, na kterých je právní úprava důchodového pojištění historicky vybudována.

Shrne-li Nejvyšší správní soud výše uvedené, pak je na místě uzavřít, že stěžovatel v daném případě unesl své břemeno důkazní tím, že dostatečným způsobem zpochybnil údaj ELDP, ze kterého žalovaná v řízení vycházela. Jelikož výši příjmů ve sporném období od 1. 1. do 31. 7. 1989 není objektivně možné zjistit, bude na místě tuto dobu z rozhodného příjmu vyloučit podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že rozsudek Krajského soudu v Plzni trpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nikoliv b), jak podřadil stěžovatel a proto jej zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud vázán názorem vysloveným

v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne také o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 27. listopadu 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu