



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně **E. S.**, zastoupené Mgr. Vlastimilem Robešem, advokátem se sídlem Mikulov, Alfonse Muchy 222/3, proti žalované **České správě sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 2. 2015, č. j. 2 Ad 48/2014 - 23,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 2. 2015, č. j. 2 Ad 48/2014 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 25. 6. 2014, č. j. X (dále též jen „napadené rozhodnutí“), bylo podle § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů a § 90 odst. 1 písm. c) a odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), prvostupňové rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 8. 4. 2014, č. j. X, změněno v označení čísla jednacího a ve zbytku potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím Česká správa sociálního zabezpečení rozhodla o žádosti žalobkyně o přezkoumání výše jejího starobního důchodu ze dne 24. 3. 2014 tak, že se výše důchodu nemění. Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou, kterou se domáhala zrušení tohoto rozhodnutí. Rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 2. 2015, č. j. 2 Ad 48/2014 – 23, bylo napadené rozhodnutí zrušeno pro vady řízení a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení.

V rozsudku krajský soud shrnul podstatné skutečnosti, jež vyplynuly ze spisu žalované, a na jejich základě dospěl k závěru, že žalovaná nedostála povinnosti ukládané jí ustanovením § 3 správního řádu, tj. zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Za tímto účelem bylo třeba provést důkazní řízení a ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu využít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, a takto opatřené podklady hodnotit postupem dle § 50 odst. 4 správního řádu. Potvrzení zaměstnavatele o zaměstnání a pracovním volnu žalobkyně v roce 1980 zůstalo totiž v souvislosti s dalšími listinnými podklady předloženými žalobkyní nezhodnoceno; tímto vadným postupem žalované nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav ohledně zaměstnání žalobkyně, což má vliv na úsudek o tom, lze-li označený kalendářní rok zahrnout do rozhodného období, s konsekvencí pro zjištění vyměřovacího základu a následně výpočet výše starobního důchodu.

Proti tomuto rozsudku brojí žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka tedy podává kasační stížnost pro tvrzenou nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Dle stěžovatelky má tato vada spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl aplikován nesprávný právní názor, popřípadě byl správný právní názor nesprávně vyložen. Stěžovatelka uvádí, že po provedeném šetření zjistila, že starobní důchod byl vyměřen v souladu s doloženými evidenčními podklady a platnou právní úpravou ve správné výši. Přestože je nesporné, že žalobkyně část kalendářního roku 1980 již fakticky nevykonávala zaměstnání na území tehdejší Československé socialistické republiky (ČSSR), doba pojištění i výdělky za kalendářní rok 1980 byly zhodnoceny podle originálu evidenčního listu důchodového zabezpečení ze dne 31. 10. 2002, vystaveného Magistrátem města Brna, z něhož vyplývá, že žalobkyně má celý kalendářní rok krytý dobou pojištění. Stěžovatelka dále tvrdí, že dle předpisů platných před rokem 1996 k hodnocení doby pojištění v tomto období dochází i za předpokladu, že faktický výkon zaměstnání netrval, pokud je tato doba pojištění zaměstnavatelem potvrzena.

Předloženou pracovní smlouvu stěžovatelka nepovažuje za relevantní doklad toho, jak dlouho pracovní poměr trval a dále doplňuje, že na formuláři A/CZ 11 „*Dodatečné údaje pro zpracování žádosti o důchod v ČR*“, vyplněném a podepsaném žalobkyní, je rovněž uvedeno, že žalobkyně byla v době od 8. 4. 1961 do 31. 12. 1980 zaměstnána na území České republiky. Stěžovatelka upozorňuje, že samotný fakt, že se žalobkyně ve druhé polovině roku 1980 již na území ČSSR nezdržovala, nezpochybňuje správnost údaje o skončení pracovního poměru. Za účelem vyvrácení veškerých pochybností byl dne 24. 9. 2014 vystaven Městskou správou sociálního zabezpečení Brno evidenční list důchodového zabezpečení, potvrzující nepřetržité zaměstnání od 1. 1. 1980 do 31. 12. 1980, a to u odboru školství Národního výboru města Brna, jehož věrohodnost nelze zpochybnit. Na základě uvedených skutečností je dle stěžovatelky nepochybné, že žalobkyně byla v celém kalendářním roce 1980 účastna důchodového pojištění, a proto byl také rok 1980, ve smyslu § 18 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), použit jako rozhodné období s vyměřovacím základem v posledním kalendářním roce před rokem 1986.

Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s. Po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Úvodem Nejvyšší správní soud předně zrekapituluje pro věc významné skutečnosti.

Žalobkyně podala dne 24. 3. 2014 žádost o přezkoumání výše starobního důchodu, neboť dle jejího přesvědčení je výše důchodu vypočtena na základě chybné doby pojištění, když pro účely důchodového pojištění byl zohledněn celý kalendářní rok 1980, nikoliv pouze jeho polovina. V důsledku toho byly započitatelné příjmy žalobkyně získané za půl roku rozpočteny na celý kalendářní rok, čímž došlo k rozmělnění průměru výdělků a následně výpočtu nižší výše starobního důchodu žalobkyně. K prokázání svého tvrzení žalobkyně předložila pracovní smlouvu, na jejímž základě jí vznikl pracovní poměr u Národního výboru města Brna – odboru školství na dobu nejdéle do 30. 6. 1980. Dne 29. 6. 1980 opustila tehdejší Československou socialistickou republiku a požádala o azyl v Rakousku, který jí byl dne 28. 7. 1980 udělen (tuto skutečnost dokládá jednak kopií rozhodnutí o udělení azylu, jednak kopií odsuzujícího rozsudku za trestný čin opuštění republiky) a od října 1980 zde také začala pracovat (což osvědčuje kopií výpisu rakouských dob pojištění). Z uvedeného tedy dle žalobkyně vyplývá, že potvrzení Školského úřadu Brno ze dne 6. 1. 2000 o zaměstnání žalobkyně u této organizace až do konce roku 1980, respektive dohoda o změně obsahu pracovní smlouvy, na jejímž základě měla být původní pracovní smlouva prodloužena, se nezakládá na pravdě.

Nejprve Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že pokud žalobkyně namítala pochybení České správy sociálního zabezpečení při zápočtu doby pojištění, při němž tato zohlednila celý kalendářní rok 1980, a nikoli jen první polovinu tohoto roku, domáhala se přepočtu výše starobního důchodu ve svůj neprospěch. Pouze po tuto dobu měl totiž dle žalobkyně trvat její pracovní poměr, neboť dohoda o změně obsahu pracovní smlouvy, na jejímž základě měla být původní pracovní smlouva prodloužena, považuje za neplatnou. K této argumentaci žalobkyně je nutno konstatovat, že český důchodový systém se skládá ze dvou složek: (1) základní výměra je fixní (dle ustanovení § 33 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění činí 9 % průměrné mzdy měsíčně), (2) procentní výměra vychází z výdělků dosažených v jednotlivých letech rozhodného období, přičemž za každý celý rok doby pojištění získá dotčená osoba 1,5 % výpočtového základu (§ 34 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění). Pokud by tedy pro účely výpočtu výše starobního důchodu byla zohledněna pouze polovina roku 1980, doba pojištění žalobkyně by činila pouze 40 let, namísto zohledněných 41 roků, v důsledku čehož by žalobkyně získala o 1,5 % výpočtového základu méně, což by se negativně odrazilo v nižší výměře jejího starobního důchodu. Jinou otázkou ovšem je, jakým způsobem určit rozhodné období pro stanovení osobního vyměřovacího základu při výpočtu procentní výměry důchodu.

V projednávané věci bylo s ohledem na koordinaci sociálního zabezpečení v rámci zemí Evropské unie aplikováno mimo příslušných vnitrostátních předpisů práva sociálního zabezpečení rovněž nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, respektive s účinností ode dne 1. 5. 2010 jeho nahrazující (tzv. základní) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, k němuž bylo vydáno prováděcí (tzv. implementační) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009. Použití uvedených pramenů sekundárního práva Evropské unie nebylo zpochybněno, a proto Nejvyšší správní soud považuje aplikaci těchto předpisů za nespornou a správnou. Uvedená nařízení upravují na základě koordinačního mechanismu mj. i problematiku poskytování důchodových dávek pro migrující pracovníky. Právní úprava obsažená v těchto nařízeních je založena na čtyřech základních principech - principu rovného zacházení, principu sčítání dob pojištění, principu zachování nabytých práv a principu aplikace jednoho právního řádu. Z dalších principů je zapotřebí akcentovat princip stejného posuzování skutečností (tzv. asimilace skutečností), který spočívá v tom, že skutečnosti, příjmy a jiné okolnosti, které mají význam pro posouzení nároků migrujících pracovníků, nicméně nastaly v jiných státech, je třeba brát v úvahu stejně, jako by nastaly v daném členském státě (viz k tomu Koldinská, K. et. al. Sociální zabezpečení osob migrujících v EU. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 57 - 58).

Pokud jde o otázku rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu, poukazuje Nejvyšší správní soud na ustanovení § 18 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění,

dle něhož v zásadě rozhodné období začíná kalendářním rokem bezprostředně následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let věku, a končí kalendářním rokem, který bezprostředně předchází roku přiznání důchodu. Ustanovení § 18 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění však dále uvádí, že do rozhodného období se nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986. Není-li však v takovém rozhodném období aspoň pět kalendářních roků s vyměřovacím základem pojištěnce (§ 16 odst. 3 a 8), 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. Uváděné ustanovení má stěžejní charakter právě u starobních důchodů, neboť vyjadřuje princip, že rozhodné období začíná zpravidla rokem 1986. Pokud se však v tomto „obecném“ rozhodném období nevyskytuje alespoň pět kalendářních let s vyměřovacím základem pojištěnce, pak se počátek rozhodného období postupně „posunuje“ před rok 1986, až bude „nalezen“ další takový rok, tj. kalendářní rok s vyměřovacím základem pojištěnce (s výhradou v závěru komentované věty) [viz k tomu Příb, J., Voříšek, V. Důchodové předpisy s komentářem. 6. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2010, s. 131.

V nyní posuzované věci však byla žalobkyně po celé rozhodné období výdělečně činná v jiném členském státě EU, proto k prodloužení rozhodného období před rok 1986 s ohledem na výše zmiňovaný princip asimilace skutečností, vyjádřený v čl. 5 písm. a), respektive čl. 56 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, nedochází, neboť na toto období nelze hledět jako na období, v němž by neměla vyměřovací základ (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, č. j. 3 Ads 1/2004 – 59; citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Ustanovení § 18 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění se zde proto neuplatní. V případě žalobkyně tak rozhodné období bylo správně stanoveno v rozmezí let 1986 – 2002.

V takto stanoveném rozhodném období však žalobkyně nezískala žádný rok s vyměřovacím základem (dříve výdělkem) podle českých právních předpisů, neboť v této době pracovala v Rakousku. Jestliže v období po roce 1986 nebyl získán žádný vyměřovací základ, je třeba do rozhodného období dosadit průměrný výdělek vypočtený pouze z vyměřovacího základu získaného v posledním kalendářním roce před rokem 1986. Z uvedeného důvodu proto bylo zapotřebí postupně zohledňovat roky předcházející roku 1986, a to až do zjištění prvního kalendářního roku, v němž existoval vyměřovací základ, tedy nějaký zúčtovatelný příjem žalobkyně (tj. do roku 1980). Pro stanovení roku s vyměřovacím základem není relevantní skutečností, zda žalobkyně skutečně vykonávala pracovní činnost po celý rok 1980, a zda měla za každý měsíc tohoto roku zúčtovatelný příjem, rozhodná je pouze existence nějakého vyměřovacího základu (byť i jen za jeden měsíc trvání pracovního poměru) v daném roce, stanoveném dle výše uvedeného zákonného postupu (existenci vyměřovacího základu v roce 1980 ostatně ani žalobkyně nezpochybňuje). Rok s vyměřovacím základem se tedy určí bez ohledu na délku trvání zaměstnání v kalendářním roce a výši dosaženého výdělku. Závěr o tom, že započítatelným kalendářním rokem s vyměřovacím základem je každý rok, ve kterém byl pojištěnému zaúčtován jakýkoli příjem ve smyslu § 5 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., podporuje stabilizovaná judikatura Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudek ze dne 27. 2. 2008, č. j. 6 Ads 35/2007 - 92: „*Za kalendářní rok s výdělkem pro účely stanovení průměrného měsíčního výdělku podle § 12 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve spojení s § 71 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, je třeba považovat rok, za který vznikl nárok na některou složku započítatelného příjmu do hrubého výdělku bez ohledu na délku trvání zaměstnání v kalendářním roce a výši dosaženého výdělku.*“ V daném případě byl tedy v souladu s uvedeným žalobkyni stanoven rok 1980 jako rok s výdělkem, neboť v tomto roce byl zjištěn vyměřovací základ.

Rok 1980, jako rok s výdělkem, je tedy nutné dosadit do rozhodného období 1986 – 2002 za účelem výpočtu osobního vyměřovacího základu žalobkyně. Jak již bylo výše konstatováno, v nyní posuzované věci nelze použít § 18 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění v důsledku nutnosti aplikace čl. 5 odst. 1 písm. a) a čl. 56 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu

a Rady (ES) č. 883/2004. Čl. 56 odst. 1 písm. c) uvedeného nařízení však nemá odraz ve vnitrostátních předpisech, proto byla Českou správou sociálního zabezpečení vypracována k jeho provedení metodická pomůcka - Nový způsob výpočtu osobního vyměřovacího základu při výpočtu důchodu dle čl. 46 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, respektive s účinností ode dne 1. 5. 2010 dle čl. 56 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, podle níž se osobní vyměřovací základ pojištěnce vypočte prostřednictvím průměrného denního indexovaného výdělku, a to obdobným způsobem, jako by se počítal podle vnitrostátních předpisů.

V rozhodném roce s vyměřovacím základem bylo podle evidenčního listu důchodového pojištění žalobkyni zaměstnavatelem vyplaceno 9718 Kč. Tato částka byla podkladem ke stanovení průměrného denního indexovaného výdělku, který se vypočte jako součin vyměřovacího základu (zde 9718) a koeficientu nárůstu všeobecného vyměřovacího základu za příslušný rok (zde 5, 8942), dělený počtem doby pojištění (zde 366), snížený o vyloučené doby (zde nezohledněny).

Dle ustanovení § 16 odst. 4 věty první však platí, že *vyloučenými dobami jsou před 1. lednem 1996 doby, které se podle předpisů platných před tímto dnem vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku, doby, v nichž byl pojištěnec účasten důchodového pojištění nebo zabezpečení podle předpisů platných před tímto dnem, nelze-li zjistit výši vyměřovacích základů za dobu zaměstnání před tímto dnem, 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.* Na základě citovaného ustanovení [respektive ustanovení § 12 odst. 7 písm. e) vyhlášky č. 149/1988 ve znění zákona č. 306/1991 Sb.] patří mezi vyloučené doby před 1. 1. 1996 taktéž doby zaměstnání v cizině, nejde-li o pracovníky v zahraničí (§ 43 vyhlášky č. 149/1988 Sb. ve znění zákona č. 306/1991 Sb.) a o doby, za které bylo zapláceno pojistné. Účelem vyloučených dob je „nerozmělnit“ průměr výdělků tím, že by se výdělky rozpočetly i za „prázdná období“ (v daném případě za dobu zaměstnání žalobkyně v Rakousku od října do prosince rozhodného roku 1980). Naopak doby, v nichž nebyl dosažen žádný započitatelný příjem, nejsou v zákoně uvedeny jako vyloučené doby, proto se do rozhodného období zahrnují, a tím průměr „rozmělnují“ (v projednávané věci jde tedy o dobu od července roku 1980, kdy žalobkyně opustila území České republiky, do vzniku pracovního poměru žalobkyně v zahraničí, tj. do října roku 1980).

Lze tak shrnout, že kasační stížnost je ohledně námítky, že není třeba věc skutkově došetřovat, důvodná, při řešení otázky stanovení osobního vyměřovacího základu je však třeba přihlídnout i k dalším okolnostem. V nyní posuzovaném případě není podstatnou pro stanovení roku s vyměřovacím základem skutečnost, zda žalobkyně vykonávala výdělečnou činnost po celý rok 1980, ale pouze existence vyměřovacího základu v daném roce, bez ohledu na délku trvání zaměstnání v kalendářním roce a výši dosaženého výdělku.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadené rozhodnutí stěžovatelky je třeba zrušit, avšak z jiného důvodu, než o který se opíral krajský soud. S ohledem na výše uvedené totiž není třeba došetřovat, zda stěžovatelka měla či neměla platnou pracovní smlouvu, ani jak dlouho práci v roce 1980 skutečně vykonávala; podstatné pro správné stanovení osobního vyměřovacího základu (průměrného denního indexovaného výdělku) pro výpočet procentní výměry starobního důchodu je zhodnocení doby zaměstnání žalobkyně v cizině, tj. doby od října do prosince roku 1980, jako vyloučené doby. Při hodnocení této doby stěžovatelka při výpočtu denního indexovaného výdělku pochybila, vše ostatní zhodnotila správně.

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost žalované byla zčásti důvodná [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v předchozím odstavci (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. prosince 2015

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu