



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdlila a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci žalobkyně: **Mgr. J. P.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované o starobním důchodu, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 12. 2006, č. j. 2 Cad 99/2005 - 54,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 12. 2006, č. j. 2 Cad 99/2005 - 54, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadá kasační stížností shora označený rozsudek krajského soudu, jímž bylo zrušeno její rozhodnutí č. X ze dne 1. 7. 2005 a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Stěžovatelka namítá, že soud nesprávně právně posoudil věc, pokud jde o určení rozhodného období pro stanovení průměrného měsíčního výdělku ve smyslu zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění do 1. 1. 1996 (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“), či rozhodného období pro výpočet osobního vyměřovacího základu ve smyslu zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“). Hlavní námitka stěžovatelky směřuje k tomu, že nesouhlasí se závěry krajského soudu ohledně pojmu „kalendářní rok s výdělkem (vyměřovacím základem)“. Podle stěžovatelky měl zákonodárce jak v zákonu o sociálním zabezpečení, tak v zákonu o důchodovém pojištění na mysli takový kalendářní rok s výdělkem či vyměřovacím základem, ve kterém byl účastník zúčtován **nějaký příjem** ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 zák.č. 589/1992 Sb. bez ohledu na to, pokrýval-li kalendářní rok v úplnosti. Pokud by totiž mělo být zkoumáno,

jak naznačil svým rozsudkem krajský soud, zda-li kalendářnímu roku - 365 dnům - odpovídá i výdělek (vyměřovací základ), tj. zda jde o tzv. úplné pokrytí, a jen takový rok by bylo možno zahrnout do rozhodného období, pak by takový postup musel být podle stěžovatelky zákonem *explicite* stanoven, neboť by jednotlivé nejvýhodnější kalendářní roky rozhodného období musely být „vybírány“. Ani jedna z citovaných úprav takové, byť jen obdobné ustanovení neobsahuje, tudíž je podle stěžovatelky nasnadě, že kalendářním rokem s výdělkem (vyměřovacím základem) je takový kalendářní rok, v němž byl účastníku zúčtován příjem z výdělečné činnosti bez ohledu na to, za jaké časové období tohoto roku a lhostejno jak vysoký.

Vedle toho podle názoru stěžovatelky nepohlížel krajský soud na spornou věc v kontextu s ustanovením § 71 zákona o důchodovém pojištění. Podle něj platí, že postup při výpočtu důchodu podle jedné právní úpravy nevylučuje postup podle druhé právní úpravy. Jestliže v předmětné věci se krajský soud zabýval pouze výpočtem podle předchozí právní úpravy - tedy zákona o sociálním zabezpečení - a na něm opřel svůj právní názor, pak postupoval v rozporu s ustanovením § 71 zákona o důchodovém pojištění, neboť v takovém případě by muselo být přehodnoceno i rozhodné období podle zákona o důchodovém pojištění, a to by pak bylo s ohledem na jeho ustanovení § 18 odst. 4 zahrnovalo i rok 1982. Stěžovatelka namítá, že v tom případě lze stěží předpokládat a dopředu jednoznačně určit, že při takovém postupu by byl výpočet podle zákona o sociálním zabezpečení pro žalobkyni výhodnější než výpočet starobního důchodu podle zákona o důchodovém pojištění.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že předně právní názor krajského soudu v žádném případě nezavazuje stěžovatelku neporovnat v dalším správním řízení výše důchodu vypočítané podle zákona o sociálním zabezpečení a zákona o důchodovém pojištění podle § 71 zákona o důchodovém pojištění. Žalobkyně poukázala na to, že otázka alternativní metodiky výpočtu důchodu nebyla v řízení před krajským soudem žádným z účastníků vznesena a krajský soud ji proto nezahrnul do svého rozhodnutí. Není tedy důvodné se domnívat, že by právní názor krajského soudu nutil stěžovatelku v dalším řízení tuto zákonnou povinnost nesplnit.

K otázce, jakým způsobem by stěžovatelka v dalším řízení rozhodné období dle § 18 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění stanovila, je podle žalobkyně užitečné porovnat definici rozhodného období podle obou zákonů, tedy jakým způsobem určuje rozhodné období § 12 odst. 5 zákona o sociálním zabezpečení a § 18 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění. Podle žalobkyně je zřejmé, že mechanismus určení rozhodného období, tedy postupný posuv rozhodného období, aby bylo dosaženo pěti kalendářních roků s výdělkem/vyměřovacím základem, je v obou právních úpravách stejný. Nadnesenou otázku lze tedy podle žalobkyně přeformulovat, a to zda stěžovatelka, v kontextu své povinnosti porovnat oba výpočty důchodového nároku (za použití stejných dat) vyplývající z § 71 zákona o důchodovém pojištění, je povinna posoudit dvě stejné právní úpravy rozhodného období identicky. Podle žalobkyně je evidentní, že smyslem právního názoru krajského soudu bylo posunout rozhodné období tak, aby byl vyloučen kalendářní rok 1983,

obsahující zjevně neúplný údaj, který měl spojitost s emigrací pojištěnce. Pro aplikaci tohoto právního názoru ve svém pravém smyslu tedy není relevantní, zda by byl učiněn v kontextu § 12 odst. 5 zákona o sociálním zabezpečení, nebo v kontextu § 18 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění. V obou případech by stěžovatelka napravila chybný údaj v intencích rozsudku krajského soudu. Pokud tedy stěžovatelka ve své kasační stížnosti namítá, že by muselo být přehodnoceno i rozhodné období při aplikaci zákona o důchodovém pojištění, a toto by pak bylo s ohledem na ustanovení § 18 odst. 4 stanoveno i na rok 1982, pak s touto stěžovatelkou vyřčenou interpretací právního názoru krajského soudu nelze podle žalobkyně nesouhlasit.

Dále žalobkyně uvedla, že ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), stěžovatelku zavazuje, aby vycházela ze zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V dané situaci je zřejmé, že stěžovatelka při posouzení žádosti o důchod vycházela ze zjevně neúplných údajů (neúplný a nepodepsaný evidenční list), a to i přesto, že žádost o důchod od prvního dne obsahovala obě potvrzení potřebná k posouzení žádosti o mimosoudní rehabilitaci, která stěžovatelku odkazovala na zrušený trestní rozsudek pro opuštění republiky. V tomto skutkovém stavu věci nemohla stěžovatelka nemít důvodné pochybnosti o chybějících výdělcích v měsících IX - XII/1983 a I - IX/1984. Pokud tedy stěžovatelka tyto neúplné údaje akceptovala pro potřeby určení rozhodného období, vydala tím rozhodnutí, ve kterém výpočet nároku na důchod je uměle snížen z důvodu započtení roku 1983 do období zaměstnání, ale bez zápočtu odpovídajícího platu za celé toto období. Stěžovatelka tím vydala nezákonné správní rozhodnutí, založené na evidentně nesprávných údajích a s plným vědomím, že pojištěnec v letech 1984 - 1989 z důvodu emigrace a trestního rozsudku neměl možnost nesprávné údaje opravit, a s ohledem na uplynulé časové období a systémové restrukturalizace zaměstnavatele po roce 1989 se tyto údaje staly již neprokazatelnými. Stěžovatelka tedy měla podle žalobkyně povinnost interpretovat § 12 odst. 5 zákona o sociálním zabezpečení či § 18 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění ve světle požadavku na správné zjištění stavu věci v § 3 správního řádu a rozhodné období sama upravit v intencích rozsudku krajského soudu.

Dále žalobkyně uvedla, že úprava rozhodného období analogická k právnímu názoru krajského soudu je obsažena podle jejího názoru i v čtvrté části zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o mimosoudních rehabilitacích“), konkrétně v ustanovení § 24 odst. 6. Pokud tedy krajský soud ve svém právním názoru hovoří o „skutečných a úplných“ výdělcích, pak tím podle žalobkyně reflektuje terminologii „skutečně dosaženého výdělku“ ve zmíněném ustanovení, které zákonodárce do zákona o mimosoudních rehabilitacích začlenil s ohledem na perzekuci totalitního režimu nezapočtením a nebo úmyslně chybným započtením údajů v oblasti sociálního zabezpečení. V této souvislosti žalobkyně namítla, že stěžovatelka stále ještě nevydala rozhodnutí o úpravě důchodu na základě mimosoudní rehabilitace, o níž žalobkyně požádala. Podle žalobkyně je zřejmé, že krajský soud, ačkoliv sám nemohl vydat rozhodnutí o nároku na mimosoudní rehabilitaci, byl plně oprávněn přihlídnout k vůli zákonodárce zmírnit následky správních aktů totalitního režimu a měl k dispozici dostatečné podklady pro svůj právní názor, upravující rozhodné období analogicky s ustanovením § 24 odst. 6 zákona o mimosoudních rehabilitacích.

Nejvyšší správní soud ze správního a soudního spisu zjistil následující skutečnosti rozhodující pro posouzení věci:

Žalobkyně dne 30. 11. 2004 požádala u Okresní správy sociálního zabezpečení v Jindřichově Hradci o přiznání starobního důchodu od 30. 3. 1999, s tím, že výdělečná činnost skončila v roce 1984. V přehledu o činnosti uvedla od 1. 9. 1966 do srpna 1984 pracovní poměr (zaměstnavatel Okresní národní výbor Jindřichův Hradec), od roku 1984 do roku 1999 pobyt v zahraničí. Ve spisu jsou založeny evidenční listy důchodového zabezpečení, které osvědčují doby zaměstnání pouze do roku 1983, za rok 1984 není žádný záznam. Přitom v roce 1983 je původní údaj 365 dnů opraven na 243 (z toho 53 dní pracovní neschopnosti) s hrubým výdělkem 16 712 Kč. Dále je ve spisu založeno potvrzení o době zaměstnání Okresního úřadu Jindřichův Hradec ze dne 12. 9. 1994, v němž je uvedeno, že žalobkyně byla až do 23. 8. 1984 zaměstnankyní Okresního národního výboru Jindřichův Hradec, odboru školství.

Z rozhodnutí stěžovatelky vyplývá (resp. z přiloženého osobního listu důchodového pojištění), že pokud jde o doby pojištění, zohlednila žalobkyni dobu zaměstnání až do 23. 8. 1984 (tedy do data uvedeného ve výše zmíněném potvrzení o době zaměstnání). Výdělků však evidovala pouze k 31. 8. 1983, zbytek roku 1983 a celý rok 1984 hodnotila stěžovatelce jako dobu pojištění, ale bez výdělku. Dále z rozhodnutí stěžovatelky vyplývá, že pro výpočet důchodu určila podle zákona o důchodovém pojištění jako osobní vyměřovací základ částku 363 Kč, přičemž jako rozhodné období určila roky 1983 - 1998. Při 26 letech pojištění (39 %) pak procentní výměra podle zákona o důchodovém pojištění podle stěžovatelky činila 142 Kč, minimální procentní výměra pak činila 770 Kč.

Z rozhodnutí je rovněž zřejmé, že stěžovatelka provedla za použití § 71 zákona o důchodovém pojištění srovnávací výpočet důchodu podle zákona o sociálním zabezpečení, přičemž procentní výměra důchodu byla stanovena na 1743 Kč. Pokud jde ovšem o konstrukci rozhodného období a výpočet průměrného měsíčního výdělku podle zákona o sociálním zabezpečení (§ 12 zákona o sociálním zabezpečení), v rozhodnutí žádné podrobnosti nejsou obsaženy.

Žalobkyni tak byl přiznán důchod skládající se ze základní výměry 1310 Kč podle zákona o důchodovém pojištění a procentní výměry 1743 Kč vypočítané podle zákona o sociálním zabezpečení (1743 Kč bylo více než 770 Kč).

Ze soudního spisu vyplývá, že žalobkyně proti rozhodnutí stěžovatelky podala žalobu, v níž namítala, že do výpočtu průměrného měsíčního výdělku za období pěti výdělkově nejlepších let podle § 12 odst. 4 zákona o sociálním zabezpečení nebyl započten žádný výdělek za období od 1. 9. 1983 - 31. 12. 1983. Uvedla, že byla až do 23. 8. 1984 řádně zaměstnána jako učitelka a domnívá se, že tehdejší zaměstnavatel nevyplnil evidenční list za celý školní rok 1983/1984 (tedy 1. 9. 1983 - 30. 6. 1984) z persequčních důvodů, byť po celý tento školní rok učila a pobírala plat. Dále uvedla, že výši platu vzhledem ke změnám v organizaci školství však za toto období není schopna prokázat jinak než svědecky, nicméně tvrdila, že byl přinejmenším stejný jako ve školním roce 1982/1983. Uvedla také, že logicky nebylo možné být zaměstnána, aniž člověk dostával plat. Dále

sdělila, že podala rovněž žádost o mimosoudní rehabilitaci ve smyslu § 24 zákona 87/1991 Sb., a že pokud bude vyřízena dříve, než řízení o žalobě, vezme žalobu zpět.

Stěžovatelka ve vyjádření k žalobě uvedla, že při rozhodování vycházela z evidenčních listů důchodového zabezpečení, které prokazují dobu zaměstnání včetně příjmů od 1. 9. 1966 do 31. 8. 1983, a dále z potvrzení o době zaměstnání ze dne 12. 9. 1994, které potvrzuje zaměstnání do 23. 8. 1984. K návrhu, resp. konstatování žalobkyně, že výši příjmů po 31. 8. 1983 může doložit pouze svědecky, stěžovatelka uvedla, že svědecky lze prokázat pouze dobu pojištění při absenci evidenčních listů, nikoliv výši příjmu. Stěžovatelka proto navrhla v této věci „důkazní řízení“ (sama ale žádný důkaz neoznačila).

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že postup stěžovatelky byl vnitřně rozporný, zahrnula-li do rozhodného období ve smyslu § 12 zákona o sociálním zabezpečení roky 1979 - 1983, ale nezapočetla žádné hrubé výdělky za období 1. 9. 1983 - 31. 12. 1983, ač i tuto dobu uznala jako dobu zaměstnání (pojištění). Přisvědčil žalobkyni, že nemohla nastat situace, aby někomu, kdo byl zaměstnán v řádném pracovním poměru, nebyla také vyplacena mzda. Krajský soud z dokladu o výpočtu ze správního spisu dovodil, že při výpočtu průměrného měsíčního výdělku podle § 12 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení byly započteny všechny dny rozhodného období. Přisvědčil také žalobkyni v tom, že neúplnost v dokladech byla zaviněna zaměstnavatelem a žalobkyni ji nelze klást k tíži.

Krajský soud proto konstatoval, že za situace, kdy jsou údaje ve vztahu k roku 1983 evidentně neúplné, měla stěžovatelka zahrnout do rozhodného období podle § 12 odst. 5 zákona o sociálním zabezpečení místo roku 1983 rok 1978.

Rozsudek krajského soudu byl stěžovatelce doručen dne 9. 1. 2007, kasační stížnost byla podána dne 24. 1. 2007.

Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvod, který sama označuje za důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž Nejvyšší správní soud se může s touto subsumpcí ztotožnit. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek v mezích řádně uplatněného kasačního důvodu a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud úvodem svých úvah připomíná, že správní soudnictví je důsledně vystavěno na zásadě dispoziční, a to nikoliv pouze od účinnosti úpravy správního soudnictví v soudním řádu správním, ale již od dob úpravy předchozí. Výrazem dispoziční zásady je v úpravě současné ve vztahu k žalobnímu řízení především ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud přezkoumá **v mezích žalobních bodů** napadené výroky rozhodnutí. Správní soudnictví je tedy založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem a nenahrazuje žalobcovu iniciativu (k tomu srov. např. nález pléna Ústavního soudu ze dne

27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99). Jedinou zákonem pozitivně formulovanou výjimkou z této zásady je v současné době toliko ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s., jež soudu ukládá vyslovit nicotnost rozhodnutí i bez návrhu. Rovněž ani z obsahu ustanovení § 76 odst. 1 resp. § 78 s. ř. s. nelze nijak dovodit zákonnou povinnost soudu ve správním soudnictví nad rámec žaloby vyhledávat vady řízení (§ 76 odst. 1 s. ř. s.) či nezákonnosti (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), kterými by mohl správní akt popřípadě trpět.

Krajský soud v souladu s výše popsanou zásadou dispoziční byl při svém posuzování vázán žalobním návrhem a v něm obsaženými žalobními body. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že obsahem žalobních námitek žalobkyně bylo zpochybnění **skutkového základu**, z něhož stěžovatelka při vydání svého rozhodnutí vyšla. Konkrétně byl namítán nedostatek skutkových zjištění co do výše výdělků v měsících září - prosinec 1983. Stejně tak stěžovatelka v replice k žalobě vnímala spornou otázku jako otázku skutkovou - o tom svědčí ostatně i její návrh na provedení „důkazního řízení“. Předmětem úvah krajského soudu tedy mělo být řešení skutkové otázky, která byla oběma stranami shodně ve stejném rozsahu identifikována.

Pokud jde o řešení skutkových otázek, Nejvyšší správní soud považuje za potřebné připomenout, že rozsah skutkových zjištění je těsně a nerozlučitelně spjat s obsahem aplikované normy, která ve své hypotéze vymezuje skutkový stav, při jehož splnění se uplatní její dispozice. Je to tedy sama norma, kdo vymezuje potřebný rozsah skutkových zjištění. Otázka skutkových zjištění a dokazování se tak stává závislou na předběžné aplikaci a interpretaci rozhodné normy.

Žalobkyně žalobou napadla výpočet procentní výměry důchodu podle zákona o sociálním zabezpečení (zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení), a to v otázce skutkové, tedy prokázání výše výdělků v období září až prosinec 1983. Podle § 71 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění výše starobního důchodu, na který vznikne nárok v době od 1. ledna 1996 do 31. prosince 2005, nesmí být nižší, než je výše důchodu, která by náležela, kdyby byl důchod přiznán podle předpisů platných ke dni 31. 12. 1995, přičemž podle odstavce 4 se pro stanovení výše důchodu použije ustanovení předpisů platných ke dni 31. 12. 1995, o průměrném měsíčním výdělků, včetně určení rozhodného období pro jeho výpočet. Výše starobního důchodu činila podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona o sociálním zabezpečení 50 % průměrného měsíčního výdělků, tato základní výměra se pak zvyšovala ve III. pracovní kategorii od 26. roku věku zaměstnání za každý rok o 1% průměrného měsíčního výdělků. Podle zákona č. 76/1995 Sb., o zvýšení vyplácených důchodů a důchodů přiznávaných v roce 1995, pak náleželo další zvýšení důchodu ve výši 38,6 % částky důchodu vyměřené ke dni přiznání. Pro posuzovanou věc je určující výpočet průměrného měsíčního výdělků.

V případě žalobkyně je tedy stěžejní normou ustanovení § 12 zákona o sociálním zabezpečení, jehož obsahem je postup při zjišťování průměrného měsíčního výdělků, tedy veličiny, která je základní proměnnou pro výpočet výše důchodové dávky podle zákona o sociálním zabezpečení. Podle § 12 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení je průměrný měsíční výdělek měsíční průměr hrubých výdělků dosažených v pěti výdělkově nejlepších kalendářních letech v rozhodném období. Podle odstavce třetího písm. a) téhož ustanovení je rozhodným obdobím období deseti po sobě následujících kalendářních roků před

rokem, ve kterém vznikl nárok na důchod. Podle § 12 odst. 4 se pět výdělkově nejlepších kalendářních let zjišťuje porovnáním hrubých výdělků za jednotlivé celé kalendářní roky; odstavec pátý pak obsahuje předpis, jak postupovat, pokud v rozhodném období není pět let s výdělkem („*Není-li v rozhodném období pět kalendářních roků s výdělkem, prodlužuje se rozhodné období postupně tak, aby zahrnovalo pět kalendářních roků s výdělkem, a průměrný měsíční výdělek se zjišťuje z těchto pěti kalendářních roků. Pokud občan ani po tomto prodloužení nemá pět kalendářních roků s výdělkem, zjišťuje se průměrný měsíční výdělek z nižšího dosaženého počtu kalendářních roků s výdělkem.*“). Podle § 12 odst. 7 pak platí, že pravidla, které doby se vylučují při zjišťování hrubých výdělků a průměrného měsíčního výdělku, a způsob výpočtu průměrného měsíčního výdělku stanoví prováděcí předpis.

Z výše podaného přehledu obsahu rozhodné normy vyplývá, že základním skutkovým zjištěním pro aplikaci této normy musí být zjištění existence kalendářních roků s výdělkem (jak je definuje § 12 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení) v rozhodném období. I v tomto konstatování je Nejvyšší správní soud s krajským soudem zajedno. Otázkou však je, jaký rozsah skutkových zjištění implikuje pojem „kalendářní rok s výdělkem“.

Z argumentačního postupu krajského soudu vyplývá, že pojem „kalendářní rok s výdělkem“ interpretoval jako období kalendářního roku, v němž bylo každý měsíc dosaženo nějakého výdělku, resp. v němž je pro celé období 12 měsíců doložen výdělek. Pokud v některém měsíci tohoto období dosaženo výdělku nebylo, či i jen pokud není tento výdělek evidován resp. je jeho existence sporná, je na místě podle krajského soudu uplatnit dispozici ustanovení § 12 odst. 5 a rozhodné období posunout.

S takovou interpretací se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Je třeba dát za pravdu stěžovateli, že z úpravy obsažené v zákonu o sociálním zabezpečení s přihlédnutím k prováděcímu předpisu ve smyslu § 12 odst. 7 zákona o sociálním zabezpečení (vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení; § 12) nelze dovodit, že by mělo být zkoumáno, jak naznačil svým rozsudkem krajský soud, zda-li kalendářnímu roku - tj. 365 dnům - odpovídá i výdělek, tj. zda jde o kalendářní rok tzv. úplně pokrytý výdělkem, a jen takový rok zahrnout do rozhodného období. Takový postup zcela zjevně vylučuje ustanovení § 12 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění k 31. 12. 1995. Konkrétně ustanovení § 12 odst. 10 cit. vyhlášky stanoví, že při stanovení měsíčního průměru hrubých výdělků podle § 12 odst. 1 cit. vyhlášky se do období, z něhož se průměrný měsíční výdělek zjišťuje, **zahrnují i doby, v nichž občan neměl žádný výdělek**; z tohoto období se vylučují pouze doby uvedené v odst. 7, jestliže byly vyloučeny již při stanovení hrubých výdělků za kalendářní rok (náhradní doby, doby pracovního volna bez náhrady příjmu účastníků studia při zaměstnání a kombinovaného studia, doby soustavné přípravy na budoucí povolání, doby, po které byl poskytován vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství, doby zaměstnání v cizině, nejde-li o pracovníky v zahraničí a o doby započtené podle §10, a doby výkonu civilní služby). Za kalendářní rok s výdělkem je proto třeba považovat rok, za který vznikl nárok na některou složku započitatelného příjmu do hrubého výdělku bez ohledu na délku trvání zaměstnání v kalendářním roce a výši dosaženého výdělku.

Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud míru potřebného skutkového zjištění nesprávně identifikoval a v důsledku toho dospěl k vadnému závěru o možnosti aplikace § 12 odst. 5 zákona o sociálním zabezpečení. Je nutno přisvědčit jak stěžovateli, tak ostatně i žalobkyni, které shodně v žalobním řízení označily spornou otázku za otázku skutkovou a očekávaly, že krajský soud bude provádět dokazování ohledně existence a výše výdělků žalobkyně v závěru roku 1983; podstatou žalobní námitky bylo nedostatečné zjištění skutkového stavu v řízení před stěžovatelkou, nikoli chybná aplikace právní normy (nezákonnost rozhodnutí).

Pokud se Nejvyšší správní soud vrátí k žalobnímu návrhu a k replice stěžovatelky, je zjevné že byl krajský soud konfrontován se skutkovým tvrzením žalobkyně, že i v období IX/1983 - XII/1983 pobírala mzdu, kterou bylo lze hodnotit jako hrubý výdělek ve smyslu § 12 odst. 1 a 2 zákona o sociálním zabezpečení ve spojení s § 11 vyhlášky č. 149/1988 Sb., a s jejím *grosso modo* důkazním návrhem (nabídka svědeckých výpovědí). Naproti tomu byl konfrontován se stěžovatelčíným apriorním odmítnutím takového důkazu, nicméně zásadním přisvědčením tomu, že jde o skutkovou otázku, o níž je další dokazování možné.

V takové situaci měl krajský soud, vyvodil-li by výše uvedené správné závěry o nutném rozsahu skutkových zjištění vyplývajících z § 12 zákona o sociálním zabezpečení, předně přistoupit k hodnocení toho, zda (oprávněně) namítané nedostatky či rozpory ve skutkových zjištěních stěžovatelky nejsou důvodem ke zrušení jejího rozhodnutí pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. i bez nařízení jednání.

Pokud by krajský soud k takovému závěru nedospěl, bylo přinejmenším zjevné, že žalobkyně ve smyslu § 101 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s. řádně tvrdila existenci rozhodných skutečností předvídaných hypotézou hmotněprávní normy, která upravuje sporný právní poměr účastníků. Vzhledem k patrné nedostatečnosti jejího důkazního návrhu bylo na místě postupovat případně dvěma způsoby:

- a) pokud by krajský soud dikci žaloby („*nemohu doložit jinak než svědeckou výpovědí*“) vyhodnotil jako úplnou absenci označení navrhovaného důkazu jakožto náležitosti žaloby ve smyslu § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., měl ji vyzvat k doplnění žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s.,
- b) vyšla-li by nedostatečnost důkazního návrhu žalobkyně při jednání, bylo na místě postupovat podle § 118a o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a žalobkyni vyzvat, aby potřebné důkazy označila.

Výše uvedenými alternativami popsáný postup však krajský soud nezvolil, a tím podle Nejvyššího správního soudu sám zatížil svůj postup vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

Již nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné učinit následující poznámku. V první řadě podotýká, že prostor pro dokazování v předmětné věci nepochybně existuje a nesdílí skepsi žalobkyně, že by nebylo možné její skutkové tvrzení dostatečně důkazně podpořit. V této souvislosti předně musí korigovat stěžovatelčino apriorní odmítnutí některých důkazních prostředků jako nezpůsobilých k prokázání určitých skutečností - Nejvyšší správní soud připomíná, že i v soudním řízení

správním platí zásada, že za důkaz mohou sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci, přičemž pokud není způsob provedení důkazu předepsán, určí jej soud (srov. § 125 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), a zásada volného hodnocení důkazů - je to tedy pouze soud, který hodnotí způsobilost navrženého důkazu prokázat tvrzené skutečnosti, a činí tak vždy **ve vztahu ke konkrétnímu případu**. Nejvyšší správní soud považuje rovněž za nepravděpodobné, že by, jakkoliv od roku 1983 uběhlo poměrně dosti času, nebylo možné skutková tvrzení žalobkyně podpořit i jinými důkazy. Zvláště v situaci, kdy bývalý zaměstnavatel žalobkyně byl správní orgán, který měl vždy zákonem definované nástupce, a v situaci, kdy je kontinuálně právem stanovena povinnost zaměstnavatelů uchovávat např. mzdové listy po značně dlouhou dobu (20, resp. podle nejnovější úpravy 30 let - ve vztahu ke sledovanému období srov. § 40 písm. a/ nařízení vlády č. 153/1971 Sb., o informační soustavě organizací, § 36 písm. a/ nařízení vlády č. 136/1989 Sb., o informační soustavě organizací, § 31 odst. 2 písm. b/ zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a § 35a odst. 4 písm. d/ zákona č. 582/1992 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení), Nejvyšší správní soud považuje za možné uvažovat i o listinných důkazech skutkových tvrzení žalobkyně.

Za druhé Nejvyšší správní soud, jakkoliv rovněž *obiter dictum*, považuje za vhodné připomenout, že stěžovatelka, jakožto správní orgán postupující ve svém řízení primárně podle ustanovení správního řádu, je stále, byť i s významnými odchylkami vyplývajícími ze zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, vázána zásadou materiální pravdy, tedy zásadou rozhodování na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Nejvyšší správní soud si je vědom, že speciální ustanovení zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (zejm. § 12 písm. b/ ve spojení s § 53 odst. 1) výrazně přesouvají břemeno důkazní na příjemce dávky. To ovšem neznamená, že by zmíněné odchylky měly vést stěžovatelku k naprosté pasivitě ve zjišťování rozhodných skutečností. Pokud bylo možno ze spisového materiálu stěžovatelky usuzovat, v řízení o přiznání dávky ani žadatelku (žalobkyni) nijak nevyzvala k osvědčení skutečností, které logicky musela vyhodnotit jako rozporné (resp. neznámé či neúplné).

Konečně pak Nejvyšší správní soud nemůže nevyužít této příležitosti k tomu, aby opětovně vyjádřil vážné znepokojení nad úrovní rozhodnutí stěžovatelky o dávkách důchodového pojištění, neboť podle názoru Nejvyššího správního soudu se pohybují těsně na hranici přezkoumatelnosti. V posuzovaném případě je zjevné, že žalobkyně disponuje širokými vědomostmi o právní úpravě a o způsobu konstrukce důchodové dávky, proto byla zjevně schopna identifikovat implicitní stěžovatelčiny úvahy při tvorbě rozhodnutí a v žalobě namítnout vadu stěžovatelčina rozhodnutí, byť rozhodnutí postrádá elementární náležitosti odůvodnění (důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků - srov. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, obdobně i předchozí úprava v § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení). Rovněž tak krajský soud posuzoval zjevně rozhodnutí stěžovatelky s extrémní mírou příznivosti (ve svém odůvodnění rekonstruuje stěžovatelčin výpočet, rekapituluje použitelná ustanovení apod.). Nelze ovšem nevidět, že výpočet procentní výměry důchodu podle zákona o sociálním zabezpečení stěžovatelka vůbec nijak neodůvodnila, takže je vlastně nejisté, jaké rozhodné

období použila a jaký průměrný měsíční výdělek vypočetla. Tzv. osobní list přiložený k rozhodnutí tyto nedostatky vůbec nemůže zhojit. Nejvyšší správní soud s ohledem na procesní ekonomii a s ohledem na zásadní vázanost kasačními námitkami tento postup v posuzovaném případě akceptuje, ale zároveň považuje za nutné zdůraznit, že to ovšem neznamená, že by se měl takový postup stát napříště obecnou normou a že by bylo vhodné zmíněnou obecnou benevolenci vůči rozhodnutím stěžovatelky dále posilovat. Nejvyšší správní soud připomíná, že literatura (zde srov. zejména Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M.: Občanský soudní řád, Komentář, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1205 a násl.) i judikatura vymezila postupně okruh otázek, které soud i v přísně dispozičním a koncentrovaném soudním procesu správním musí zkoumat ex officio, aniž je k tomu zákonem výslovně zavazován (výslovný pokyn zákona je v současnosti obsažen toliko v ust. § 76 odst. 2 s. ř. s.). Pokud pak jde o vady řízení, judikatura se shoduje na tom, že vždy je namístě ex officio zrušit správní rozhodnutí pro vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti (tak např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1995, č. j. 6 A 191/93 - 14, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 - 51, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 6 A 104/2001 - 69, stejně tak Bureš, J., Drápal, L., Mazanec, M., op. cit. výše, str. 1208), a to proto, že takové rozhodnutí není schopno pro svou nesrozumitelnost jakéhokoliv přezkumu v rámci případných žalobních bodů (byť se i účastníci mohou domnívat, že srozumitelné pro ně je). Nejvyšší správní soud proto opětovně důrazně připomíná, že v situacích, kdy správní soud shledá, že nemůže pamětliv zásady definované v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č. j. 6 A 825/95 - 7 („Soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes nedostatečné odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné.“) slevit z nároků na dodržení jinak zcela oprávněných požadavků na obsah odůvodnění správního rozhodnutí, je oprávněn přistoupit ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. i bez návrhu.

S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Krajský soud je v dalším řízení právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2008

č. j. 6 Ads 35/2007 - 102

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu