



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. J. P.**, zastoupené JUDr. Františkem Vavrochem, advokátem, se sídlem náměstí Přemysla Otakara II. 123/36, České Budějovice, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 9. 2008, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 8. 2009, č. j. 2 Cad 237/2008 - 25,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobkyně se kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, jenž nevyhověl její žalobě a zamítl ji jako nedůvodnou; žaloba mířila proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 9. 2008, č. X (rozhodnutí č. II), kterým žalovaná zamítla žádost žalobkyně o úpravu důchodu podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Své rozhodnutí žalovaná odůvodnila tím, že žalobkyně neprokázala podmínky stanovené v § 22 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, a to ani předložením osvědčení ze dne 10. 3. 1995 vydaným Městským úřadem v Jindřichově Hradci, ani usnesením Okresního soudu v Jindřichově Hradci ze dne 26. 11. 1990, neboť žalobkyně ukončila svůj pracovní vztah v důsledku skutečnosti, že přestala docházet do zaměstnání poté, co opustila v roce 1984 území republiky.

Krajský soud v Českých Budějovicích neshledal důvodnou žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení tohoto rozhodnutí; v žalobě namítala, že nárok na úpravu důchodu podle zákona č. 87/1991 Sb., doložila potvrzením školského úřadu v Jindřichově Hradci ze dne 12. 9. 1994 a osvědčením téhož úřadu ze dne 10. 3. 1995. Z těchto listin má vyplývat, že žalobkynin pracovní poměr trval do 23. 8. 1984, kdy odešla do zahraničí, a byl zrušen na základě rozsudku Okresního soudu v Jindřichově Hradci pro trestný čin opuštění republiky. Takto bývalý zaměstnavatel osvědčil datum ukončení pracovního poměru i důvod jeho ukončení. Tyto podklady považovala žalobkyně za zcela dostatečné pro úpravu důchodu podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích; proto považovala napadené správní rozhodnutí za nezákonné a požadovala je zrušit.

Krajský soud ve svém rozsudku popsal právní úpravu ustanovení § 21, § 22 a § 24 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, z níž dovodil, že žalobkyně nedoložila osvědčení tak, jak je definováno v § 22 cit. zákona, ani soudní rozhodnutí. Doložila pouze písemnost označenou jako osvědčení (z 10. 3. 1995), ve které je uvedeno, že ONV J. H. ukončil pracovní poměr se žalobkyní na základě odsouzení pro trestný čin opuštění republiky. Žalobkyně byla odsouzena pro tento trestný čin rozsudkem Okresního soudu v Jindřichově Hradci ze dne 11. 4. 1985. Pokud žalobkyně současně předložila potvrzení ze dne 12. 9. 1994, že pracovní vztah žalobkyně trval do 23. 8. 1984, pak jsou tyto dvě listiny v přímém rozporu. Pracovní poměr nemohl v srpnu 1984 skončit z důvodu odsouzení pro trestný čin opuštění republiky (neboť žalobkyně byla odsouzena v dubnu 1985). Proto krajský soud uzavřel, že důvod skončení pracovního poměru nebyl prokázán; vyslovil rovněž, že pokud pracovní poměr skončil v srpnu 1984, pak se tak mohlo stát jedině v souvislosti se skutečností, že žalobkyně v důsledku emigrace přestala docházet do zaměstnání.

Žalobkyně tento rozsudek napadla kasační stížností, v níž uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Nezákonnost napadaného rozsudku má spočívat v tom, že výklad provedený krajským soudem nedostatečně reflektuje povahu projednávané věci, která vyžaduje, aby byl přijat výklad ve prospěch žalobkyně, jak to vyžaduje povaha mimosoudní rehabilitace; připomíná názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu ze dne 12. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 187/2000, podle něhož rehabilitační předpisy nutno interpretovat extenzivně ve prospěch postižených osob. Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že do ciziny odjela s vědomím tehdejšího zaměstnavatele, který ještě 5. 12. 1984 ji považoval za zaměstnance (korespondence založená ve správním spise o tom svědčí). Její pracovní poměr tedy nemohl být okamžitě zrušen podle § 53 odst. 1 písm. b) zákoníku práce ke dni 23. 8. 1984. Potvrzení o trvání pracovního vztahu ze dne 12. 9. 1994 pouze datuje den jejího odcestování do zahraničí s tím, že její pracovní poměr byl zrušen někdy poté. Krajský soud tedy chybně hodnotil toto potvrzení.

Vady řízení před žalovanou mají spočívat v tom, že žalovaná dovodila bez opory ve správním spisu, že pracovní poměr stěžovatelky byl ukončen proto, že přestala docházet do zaměstnání. Nadto žalovaná zpochybnila osvědčení ze dne 10. 3. 1995, aniž se seznámila s obsahem správních spisů, na jejichž základě Školský úřad v Jindřichově Hradci toto

osvědčení vydal - tím měla porušit § 3 správního řádu. Pro tyto vady měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit.

Stěžovatelka také namítá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, pokud se v něm uvádí, že předložené osvědčení bylo nedostatečné - soud nespecifikoval, v čem nedostatečnost spočívá.

Ze všech těchto důvodů stěžovatelka požaduje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud posoudil napadený rozsudek vázán uplatněnými důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 s. ř. s.), přičemž neshledal takové vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Je však nucen konstatovat, že důvody kasační stížnosti zahrnují i takové vady rozhodnutí žalované, které stěžovatelka neuplatnila v žalobě, ač tak učinit mohla. Jedná se o tvrzené vady ve skutkových zjištěních (§ 103 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.) žalované (závěr žalované, že pracovní poměr stěžovatelky skončil pro její absenci, a nedostatek skutkových zjištění spočívající v tom, že žalovaná nezkoumala podklady, z nichž školský úřad vycházel, když formuloval své osvědčení ze dne 10. 3. 1995). Stěžovatelka takto své výhrady vůči žalované v žalobě neformulovala, krajský soud se k nim proto také v těchto ohledech nevyjadřoval a Nejvyšší správní soud tak nemůže dost dobře přezkoumávat rozsudek krajského soudu v části, která v něm není obsažena, neboť tyto vady nebyly žalobou v podobě uplatněné v kasační stížnosti vytyčány. Takové námitky jsou pak podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelnými (Nejvyšší správní soud může přezkoumávat jen takové závěry krajského soudu, které měl a mohl k řádně uplatněným žalobním bodům učinit).

Rozsudek krajského soudu také netrpí takovými vadami, které by jej činily nepřezkoumatelnými (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.); jestliže se v něm hovoří o nedostatečnosti osvědčení z 10. 3. 1995, pak v odůvodnění krajský soud vysvětluje, v čem tato nedostatečnost spočívá - totiž v tom, že jeho obsah neodpovídá skutkovým dějům jasně prokázaným ve správním řízení, totiž, že k dosouzení pro trestný čin opuštění republiky došlo v dubnu 1985, zatímco pracovní vztah podle jiných předložených dokladů skončil již v srpnu 1984. Tato námitka tedy důvodnou není; rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný.

Námitka směřující k nesprávnému právnímu posouzení věci (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.) může být důvodnou, pokud krajský soud aplikuje na věc nepřiléhavou právní normu, anebo podá její výklad způsobem, jenž Nejvyšší správní soud nemůže aprobovat.

Stěžovatelka namítá, že krajský soud ve výkladu zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, dostatečně nepřihlédl k charakteru řízení a postupoval nepřiměřeně tvrdě.

Nejvyšší správní soud musí nejdříve připomenout právní úpravu, která na věc dopadá; část čtvrtá zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, upravovala nápravu některých křivd v oblasti pracovněprávních vztahů a vztahů sociálního zabezpečení. Podmínkou bylo, že pracovní poměr byl v rozhodném období skončen

v důsledku právního úkonu, jenž byl učiněn z důvodu politické perzekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody (§ 21 odst. 1 cit. zákona); zákon příkladmo v § 21 pod písmeny a) až e) uváděl pět situací, které toto zákonné hledisko naplňují (odsouzení pro trestný čin, jestliže odsuzující rozhodnutí bylo zrušeno podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, a trestní stíhání bylo zastaveno, zrušení pracovního poměru podle zák. opatření č. 99/1969 Sb., výpověď podle § 46 odst. 1 zákoníku práce proto, že pracovník narušil svou činností socialistický společenský řád a neměl proto důvěru potřebnou k zastávání dosavadní funkce nebo svého dosavadního pracovního místa, okamžité zrušení pracovního poměru podle § 53 odst. 1 písm. c/ zákoníku práce ve znění zákona č. 153/1969 Sb., dohoda o skončení pracovního poměru, byla-li uzavřena pod tlakem politické perzekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody).

Za neplatný byl proto ex lege považován takový právní úkon, jenž byl učiněn z určitého zákonem vymezeného důvodu (politické perzekuce, postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody). Tento důvod musel být osvědčen, a to pouze dvěma možnými způsoby: buď osvědčením vydaným organizací, u níž byl postižený občan v pracovním vztahu (nebo jeho právní nástupce), anebo rozhodnutím soudu, jenž mohl určit ve lhůtách stanovených v § 22 cit. zákona, že pracovní vztah skončil za okolností uvedených v § 21. Za osvědčení pak bylo možno považovat i jiný doklad vydaný příslušnou organizací přede dnem účinnosti zákona, jakož i soudní rozhodnutí, jestliže z nich vyplývá, že pracovní poměr skončil z důvodů uvedených v § 21.

Podle § 24 odst. 6 cit. zákona se průměrný měsíční výdělek pro výpočet důchodů zjišťuje ze skutečně dosaženého výdělku v posledním kalendářním roce před skončením zaměstnání, popřípadě z výdělkově nejlepšího roku vybraného z rozhodného období, které činí pět let po sobě následujících kalendářních roků před rokem, v němž skončilo zaměstnání. Doba od skončení zaměstnání do dne účinnosti zákona se za těchto okolností považovala za dobu zaměstnání.

Z této právní úpravy plynou následující požadavky na osvědčení podle § 22 cit. zákona: jednak z něj musí být jasno, který důvod uvedený v § 21 vedl ke skončení pracovněprávního vztahu, jednak z něj musí být nepochybně jasno, kdy pracovněprávní vztah skončil.

K požadavku na ústavně konformní výklad těchto ustanovení je možno uvést, že tato ustanovení byla v praxi správních soudů aplikována celá léta a existuje ustálená judikatura jak správních soudů, tak Ústavního soudu (srov. kupř. rozhodnutí ÚS sp. zn. I. ÚS 4/05 či rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 2306/09). V naposledy citovaném rozhodnutí Ústavní soud potvrdil názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 27. 5. 2009, č. j. 6 Ads 90/2008 - 86, že osvědčení vydané organizací popřípadě rozhodnutí soudu nelze nikterak nahradit, zejména nelze po žalované požadovat, aby prováděla dokazování k posouzení, zda důvodem skončení pracovního poměru byly okolnosti uvedené v § 21 zákona č. 87/1991 Sb. Ústavní soud v tomto rozhodnutí uvedl: *„Stěžovatel se mylně domnívá, že důkazem pro to, aby předmětná doba...byla uznána za dobu zaměstnání ve smyslu § 24 zákona č. 87/1991 Sb., mohly být i další stěžovatelem předkládané důkazy (korespondence, výslechy svědků). Ústavní soud se ztotožňuje se závěrem Nejvyššího správního soudu, že uvedené*

osvědčení nelze nahradit jiným způsobem, neboť zákon takovou možnost nepřipouští. Lze se domnívat, že jiná než příslušnou organizací vyslovená stanoviska by v tomto ohledu nemusela být za všech okolností objektivní a nezpochybnitelná“. Dále Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. I ÚS 187/04 vyslovil, že vázal-li zákonodárce podmínku skončení pracovního poměru na přesně stanovené důvody, „vytvořil tím jistý mantinel, určitou hranici, věcnou i časovou. Vše mimo tuto hranici by bylo - leč toliko in eventum - možné v některých případech označit za nemravné, jež však ve své podstatě a svou intenzitou zákonem stanovené míry nedosahovaly...“

Nejvyšší správní soud proto posoudil stěžovatelčiny námitky pod zorným úhlem takto vymezeného ústavněprávního pohledu na rehabilitační předpisy v oblasti důchodového zabezpečení; především je zřejmé, že jediným validním podkladem pro úpravu důchodu z titulu mimosoudních rehabilitací, je osvědčení o důvodech, pro které pracovní poměr ve vymezeném období skončil. Toto osvědčení musí jasně deklarovat, který důvod ke skončení pracovního vztahu vedl ve smyslu § 21 cit. zákona č. 87/1991 Sb. Je právem a povinností žalované předložené osvědčení hodnotit z hlediska jeho způsobilosti prokázat skutečnosti, jež má osvědčovat. Na druhé straně není podle ustálené judikatury žalovaná v případě nedostatečnosti tohoto osvědčení povinna sama zjišťovat, jaké důvody ke skončení pracovního vztahu vedly (proto se mj. stěžovatelka nemůže dovolávat toho, že by žalovaná měla zkoumat spisy příslušného právního nástupce jejího zaměstnavatele). Buď je předloženo osvědčení, které bez jakýchkoli pochyb zákonem vymezený důvod osvědčuje, a pak žalovaná musí žádosti o úpravu důchodu vyhovět, anebo předložený podklad takový závěr neosvědčuje, a pak žalovaná nemůže než žádost zamítnout.

V posuzované věci stěžovatelka předložila písemnost Školského úřadu v Jindřichově Hradci ze dne 10. 3. 1995 nazvanou „osvědčení podle zák. č. 87/91 Sb., § 22 odst. 1“. V něm uvedl, že pracovní poměr J. P., učitelce 3. ZŠ v T., byl zrušen v důsledku toho, že ji Okresní soud odsoudil pro trestný čin opuštění republiky podle § 109 trestního zákona, sp. zn. 1 T 121/85. V této písemnosti se tedy neobjevuje žádný odkaz na § 21 zákona č. 87/1991 Sb., jenž vymezuje rámec - slovy Ústavního soudu - hranici, v níž se důvody skončení pracovního vztahu musely pohybovat. Primárním účelem vydávání těchto osvědčení pak bylo jasně uvést, který z důvodů podle § 21 cit. zákona byl naplněn. To se v posuzované věci nestalo. Je totiž třeba vidět, že skončení pracovních vztahů u osob, které před rokem 1990 emigrovaly, bylo značně různorodé; zákonodárce přitom do § 21 cit. zákona nevtělil obecné ustanovení, které by umožňovalo přiznat odškodnění v oblasti důchodového zabezpečení všem osobám, které opustily území republiky. Pokud by tedy například zaměstnavatel zrušil po emigraci pracovní poměr okamžitě z důvodu uvedeného v § 53 odst. 1 písm. b) zákoníku práce, anebo kdyby zaměstnavatel dal zaměstnanci z obdobného důvodu výpověď (vždy proto, že zaměstnanec nedocházel do zaměstnání a tedy porušoval pracovní kázeň), pak by hranice stanovené § 21 zákona č. 87/1991 Sb. naplněny nebyly, jakkoli z dnešního pohledu lze mít takový postup za nemravný (nemravnost se však odvíjela už od toho, že občané tohoto státu neměli právo opustit svobodně svou vlast). Proto je tak zásadní, aby osvědčení jasně deklarovalo, že pracovníprávní vztah skončil v důsledku odsouzení pro trestný čin opuštění republiky (tedy z důvodu uvedeného v § 21 odst. 1 písm. a/ cit. zákona). Jestliže ovšem stěžovatelka byla za tento trestný čin odsouzena v dubnu 1985, pak by pracovní vztah musel trvat

k tomuto datu a patrně i nějakou dobu po něm. Datum skončení pracovního vztahu je pro účely důchodového zabezpečení podmínkou sine qua non, jak plyne z § 24 cit. zákona (váže se na něj doba zaměstnání a určení rozhodného období pro zjištění výdělku). Proto nelze přistoupit na argumentaci stěžovatelky, že určení data skončení pracovního vztahu není pro věc určující, že není třeba přihlížet k potvrzení z 12. 9. 1994, v němž Školský úřad v Jindřichově Hradci osvědčuje, že stěžovatelka byla do svého odchodu do zahraničí 23. 8. 1984 zaměstnankyní ONV, „poté jí byl pracovní poměr zrušen“. Stěžovatelka tedy neosvědčila, kdy jí měl být pracovní poměr zrušen a v důsledku jakého úkonu bývalého zaměstnavatele. Z korespondence mezi ONV v J. H. a základní školou v T. z 5. 12. 1984 nelze ve vztahu k existenci pracovního poměru stěžovatelky dovozovat téměř nic (ONV sděluje, že stěžovatelka zůstala nelegálně v cizině). Z tohoto sdělení nikterak neplyne, zda úkon směřující ke skončení pracovního vztahu již byl či nebyl učiněn. Správní spis pak obsahuje potvrzení o době zaměstnání stěžovatelky vydané 27. 8. 2008 pod č. j. ŠMT/08/Ma Městským úřadem Jindřichův Hradec (stěžovatelka pátrala po době zaměstnání a údajích o výdělcích stěžovatelky pro účely výpočtu jejího důchodu), jenž uvedl, že na základě archívních dokladů potvrzuje, že stěžovatelka byla zaměstnána u odboru školství ONV J. H. od 1. 9. 1966 do 23. 8. 1984. To by ovšem vylučovalo, aby byl pracovní vztah skončen až poté, co došlo k odsouzení stěžovatelky v dubnu 1985. Jak uvedeno shora, i kdyby bylo možno respektovat větu z osvědčení, že ke zrušení pracovního poměru došlo v důsledku odsouzení, pak zůstává skutkový rozpor mezi doklady, které stěžovatelka žalované předložila, který nemůže žalovaná nikterak dále odstraňovat s ohledem na specifický charakter řízení o mimosoudní rehabilitaci. Bez určení přesného data, kdy pracovní vztah skončil, nelze mimosoudní rehabilitaci v oblasti důchodového zabezpečení realizovat. Domnívá-li se stěžovatelka, že žalovaná může vycházet z jejího tvrzení v kasační stížnosti, že správnou je taková interpretace podkladů jí předložených, která je vyjádřena slovy, že pracovní poměr byl zrušen „někdy poté“ (tedy někdy po 23. 8. 1984), pak v oblasti důchodového zabezpečení se nelze s takovouto časovou hranicí smířit. Byl-li „někdy poté“ její pracovní poměr bývalým zaměstnavatelem zrušen, pak stalo-li se tak v období od 23. 8. 1984 do 11. 4. 1985 (datum vynesení rozsudku OS v Jindřichově Hradci č. j. 1 T 121/85 - 41, kterým byla stěžovatelka odsouzena pro trestný čin opuštění republiky k trestu odnětí svobody na 2,5 roku nepodmíněně), nemohlo to být v důsledku odsouzení pro tento trestný čin (v případě okamžitého zrušení pracovního poměru podle § 53 zákoníku práce ve znění účinném v roce 1984 a 1985 se lhůty pro okamžité zrušení vázaly na zjištění důvodu k okamžitému zrušení, obdobně tomu bylo u výpovědního důvodu podle § 46 odst. 1 písm. f) a odst. 3 zákoníku práce). V období po 11. 4. 1985 mohl být pracovněprávní vztah skončen z důvodu odsouzení stěžovatelky pro uvedený trestný čin, ovšem rozmezí období, kdy se tak mohlo stát, zasahuje až 11. 4. 1986 (pracovní poměr mohl být okamžitě zrušen podle § 53 odst. 1 písm. a/ zákoníku práce nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy tento důvod vznikl - § 53 odst. 2 zákoníku práce ve znění účinném v roce 1984 a 1985).

Jestliže tedy žalovaná zamítla žádost o úpravu důchodu z titulu mimosoudních rehabilitací proto, že nebylo prokázáno, že pracovní vztah stěžovatelky skončil k určitému datu z vymezených důvodů, nepochybila. Zákon č. 87/1991 Sb., vymezil jako neplatný právní úkon ten, jímž ve vymezeném období došlo ke skončení pracovního poměru ze stanovených důvodů (určil časovou i věcnou hranici, která musí být osvědčením v obou těchto komponentech prokázána, tedy kdy a z jakých důvodů pracovní poměr skončil).

Krajský soud se nedopustil formálního výkladu, jenž by nepřihlížel k účelům mimosoudní rehabilitace; nelze ovšem zcela rezignovat na limity, jež byly zákonem stanoveny a jež museli všichni žadatelé splnit a vyhovět jim.

Poněvadž námitky přípustně uplatněné nebyly shledány důvodnými (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1,7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení procesně úspěšná, proto právo na náhradu nákladů nemá, to by příslušelo žalované; podle § 60 odst. 2 s. ř. s. však ve věcech důchodového zabezpečení nemá žalovaná právo na náhradu nákladů ani v těch případech, kdy je procesně úspěšná.

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

V Brně dne 2. června 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu