



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **A., P.**, zast. JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 10. 2013, č. j. X, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2014, č. j. 2 Ad 57/2013 - 22,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2014, č. j. 2 Ad 57/2013 - 22, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 9. 10. 2013, č. j. X, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4719 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Lubomíra Müllera.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh dosavadního řízení

[1] Žalobkyně je arménskou občankou, narozenou v roce X, již byl k datu získání trvalého pobytu na území České republiky, tj. 15. 12. 2003, přiznán starobní důchod.

[2] Rozhodnutím žalované ze dne 9. 10. 2013, č. j. X (dále jen „napadené rozhodnutí“), byly zamítnuty námitky žalobkyně proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 8. 2013, č. j. X, zamítajícímu její žádost o zvýšení starobního důchodu.

[3] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu, v níž namítala nesoulad jednotlivých získaných dob pojištění potvrzených arménským nositelem pojištění s jím sdělenou celkovou dobou pojištění, ze které žalovaná vycházela při stanovení výše starobního důchodu žalobkyně. Nerozporovala vymezení ani délku jednotlivých potvrzených dob, nesouhlasila však s jejich celkovým součtem, který byl arménským nositelem pojištění potvrzen v délce 29 let, 10 měsíců a 13 dnů, přestože při řádném součtu by měla celková doba jejího pojištění délku 34 let, 8 měsíců a 15 dnů.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 7. 2014, č. j. 2 Ad 57/2013 – 22 (dále jen „napadený rozsudek“ a „městský soud“), žalobu zamítl. Aplikoval Dohodu mezi Československou socialistickou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení ze dne 2. 12. 1959, jež vstoupila v platnost dne 1. 7. 1960 a byla publikována pod č. 116/1960 Sb. (dále též jen „Dohoda“). Na základě jejího čl. 4 městský soud interpretoval povinnost žalované započíst doby zaměstnání, jež získala žalobkyně na území Arménské republiky podle tamních právních předpisů. Městský soud konstatoval, že žalovaná postupovala v souladu s čl. 13 citované dohody, když činila dotazy na arménského nositele pojištění, který přípisem ze dne 30. 4. 2013 potvrdil, že na území Arménie žalobkyně získala celkem 29 let, 10 měsíců a 13 dnů pojištění. Žalovaná se dle soudu nedopustila žádného pochybení, neboť mohla v napadeném rozhodnutí vycházet ve vztahu k délce doby pojištění žalobkyně pouze ze sdělení arménského nositele pojištění a s ohledem na čl. 4 odst. 2 a čl. 13 odst. 1 dohody o sociálním zabezpečení žalované nenáleželo získané potvrzení jakkoli přezkoumávat. Ve vztahu k námitce nesprávného součtu dob pojištění odkázal žalobkyni na to, aby se sama obrátila na arménského nositele pojištění s žádostí o vysvětlení a případnou změnu závěru o celkové pojistné době.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ve které městskému soudu vytkla nesprávné právní posouzení relevance obsahu potvrzení o délce pojištění vydaného arménským nositelem pojištění. Namítla, že městský soud ve shodě se žalovanou vychází z potvrzení, jež je vnitřně rozporuplné, neboť obsahuje zjevně chybný součet dob pojištění.

[6] Stěžovatelka kasační stížností nezpochybnila tvrzení arménského nositele pojištění, pokud jde o konkrétní uváděné doby, ale měla za to, že pokud je součet těchto dob zjevně chybný, měl správní orgán buď vycházet ze správného součtu, nebo odstranit rozpor jinou cestou, například dotazem u arménského nositele pojištění. Jestliže však soudem bylo aprobevováno v neprospěch stěžovatelky rozhodnutí na základě vnitřně rozporuplného dokumentu, bylo tím porušeno její právo na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[7] Podle stěžovatelky se měl městský soud jasně vyjádřit k (ne)správnosti součtu a případný závěr o správnosti v odůvodnění napadeného rozsudku vysvětlit. Pokud měl

pokračování

součet za chybný, měl napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost, a by-li součet nepřezkoumatelný, pak pro nepřezkoumatelnost, a ne se zříci povinnosti provést jednoduchou kontrolu součtu, ani stěžovatelku odkazovat na arménského nositele pojištění, když podle § 50 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, platí, že správní orgán je povinen opatřit podklady pro rozhodnutí. Poukázala na to, že v rozporu s § 50 odst. 4 správního řádu žalovaná i soud pominuly její tvrzení o tom, že součet jednotlivých dob pojištění neodpovídá uváděné době celkové.

[8] Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek městského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[10] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[11] Podstatou kasační stížnosti je výtky, že městský soud nesprávně posoudil otázku, zda k námitce stěžovatelky mělo být zohledněno, že arménským nositelem pojištění potvrzené doby pojištění neodpovídají ve svém souhrnu celkové délce pojištění, rovněž sdělené arménskou stranou.

[12] Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, že stěžovatelčinu věc je skutečně třeba posuzovat podle Dohody, jelikož jde o mezinárodní smlouvu, která splňovala požadavky čl. 10 Ústavy a ve stěžovatelčině případě je plně aplikovatelná, neboť Česká republika jí byla v době, kdy stěžovatelka podala žádost o důchod (14. 1. 2005), v otázkách posouzení podmínek pro nárok a výši starobního důchodu vázána. Je tomu tak navzdory faktu, že vůči Arménii je považována za platnou pouze do 22. 9. 2009 (k tomu podrobně viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09 vydaný ve věci stěžovatelčina manžela, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, nebo též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2012, č. j. 6 Ads 19/2012 – 16; všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Žalovaná (podobně jako i městský soud) tedy postupovala správně potud, vycházela-li ve stěžovatelčině případě z textu čl. 4 odst. 2 citované Dohody, že „[z]apočtení doby zaměstnání, pokud jde o dobu práce v každé ze smluvních stran, se provádí podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla vykonávána práce nebo jí na roveň stanovená činnost“.

[13] Stěžovatelka pracovala výhradně na území Arménie. Arménský nositel pojištění na žádost žalované inspirovanou čl. 13 Dohody poskytl v dopise ze dne 14. 12. 2009 informace o celkové době pojištění stěžovatelky na území Arménie, kterou s odkazem na příložený osobní list důchodového pojištění stěžovatelky a českou stranou připojenou kopii její pracovní knížky potvrdil v délce 29 let 10 měsíců a 13 dní. Později v korespondenci ze dnů 31. 1. a 30. 4. 2013 pak arménský nositel pojištění opět potvrdil uvedenou celkovou délku pojištění, přičemž ji konkretizoval takto: pojištění v Bagramjanském sovchozu od 16. 6. 1958 do 30. 12. 1962, od roku 1963 do roku 1978 a od roku 1979 do roku 1982, které dle něj činilo 19 let 8 měsíců a 13 dní. Dále pak potvrdil pojištění na Zvartnotském letišti od 1. 3. 1985 do 1. 5. 1995 v délce 10 let a 2 měsíce. Tyto údaje převzala do svého prvostupňového rozhodnutí i žalovaná, ačkoli z výše zmíněných listin založených ve správním spisu vyplývá rozpor mezi součtem potvrzených dob a celkovou dobou pojištění sdělenou arménským nositelem pojištění (rozdíl činí 4 roky, 10 měsíců a 2 dny). Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedenou diskrepanci namítanou stěžovatelkou nijak nehodnotila, pouze setrvala na názoru, že je třeba respektovat potvrzení arménského nositele pojištění (fakticky pouze tak, jak je v úhrnu potvrdil, tj. neuznala jednotlivé potvrzené doby pojištění získané na území Arménie).

[14] Ačkoli byla žalovaná vázána započítat doby zaměstnání stěžovatelky v souladu s čl. 4 odst. 2 Dohody tak, jak by byly započteny podle arménských předpisů, nadále byla v řízení povinna dodržovat zásadu materiální pravdy podle § 3 správního řádu, tedy postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou *důvodné* pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jejích úkonů s požadavky dle § 2 správního řádu. V případě, že se v podkladech nesoucích skutková zjištění potřebná pro rozhodnutí vyskytnou rozpory, je správní orgán povinen vyvinout cílenou aktivitu směřující k jejich odstranění. Cest se nabízí vícero. Pravidelně jsou (a mají být) nesrovnalosti eliminovány komunikací s tím, kdo disponuje potřebnými údaji, v tomto případě s orgány státu, který eviduje a hodnotí dobu pojištění získanou prací jeho občanů na území. Ostatně žalovaná již dříve, v případě námitek stěžovatelky ohledně započtení dob, jež strávila péčí o děti, takový upřesňující dotaz položila (viz dotaz žalované Penzijnímu fondu Arménie ze dne 30. 6. 2011). Dohoda o sociálním zabezpečení, jež určuje rámec pro rozhodování o stěžovatelčině nároku na starobní důchod, klade důraz na respekt k cizí úpravě, pokud jde o míru, způsob a rozsah započtení odpracovaných dob pro účely nároku na důchod. Standardně je tedy žádáno vysvětlení či upřesnění od nositele pojištění druhé smluvní strany.

[15] Ke zjištění skutkových okolností o dobách získaných na území smluvní strany slouží institut vzájemného poskytování informací a pomoci mezi smluvními státy zakotvený v čl. 13 odst. 1 věty druhé Dohody: „*Orgány sociálního zabezpečení obou smluvních stran si vzájemně poskytnou potřebné informace o okolnostech rozhodných pro přiznání důchodu nebo jiné dávky a provedou potřebná opatření za účelem zjištění těchto okolností.*“ Toto pravidlo však významně relativizuje hned několik skutečností, jež se vyskytly ve stěžovatelčině případě. Předně nelze přehlížet, že Dohoda byla uzavřena na obou stranách státy, které byly právními předchůdci dnešní České republiky a Arménské republiky. Po rozpadu Sovětského svazu se Arménie jako jeden z nástupnických států původního signatáře dohody, Sovětského svazu, již touto smlouvou necítila být vázána a bilaterální jednání o sukcesi do práv a závazků jí založených ztroskotala. Na české straně ukončil spory o tom, do kterého okamžiku má být podle takové dohody postupováno, až

pokračování

nález Ústavního soudu citovaný v odstavci [12]. Akcentoval princip publicity právních norem (zde Sdělení č. 76/2009 ve Sbírce mezinárodních smluv), a to v tom smyslu, že dokud nebylo předepsanou formou zveřejněno, že mezinárodní smlouva již neplatí, pak je v našich podmínkách třeba šetřit legitimní očekávání jednotlivců, a postupovat podle ní i poté, co přestala platit (zejména uznat doby získané na území cizího státu pro účely přiznání a výplaty důchodu v ČR). V zásadě je tedy velmi diskutabilní, nakolik považovat za spolehlivá sdělení arménské strany, jež vyjádřila vůli nebýt již dále vázána závazky z uvedené smlouvy vyplývajícími. Druhou, neméně podstatnou okolností je fakt, že stěžovatelce byl na území České republiky udělen azyl, což je právní institut sloužící zejména k ochraně jednotlivce před pronásledováním ze strany domovského státu. Oba tyto prvky naznačují mnohé, pokud jde o možné příčiny otálení a neochoty arménských orgánů při odpovídání na dotazy z české strany (mezi položením dotazu ohledně započtení dob, kdy stěžovatelka pečovala o děti, a vypravením odpovědi uplynulo více než 19 měsíců, přičemž v jejich průběhu česká strana adresovala té arménské celkem 4 urgency).

[16] Právě popsané specifické okolnosti, tedy situace, v níž se stěžovatelka a vztahy mezi ní a Arménií nachází, a rovněž aktuálně bezesmluvní vztah mezi Českou republikou a Arménií, opodstatňují z pohledu Nejvyššího správního soudu jako adekvátní řešení důkladné vyhodnocení (dosud) opatřených podkladů žalovanou. Nejvyšší správní soud již dříve ve své judikatuře vysvětlil, že vázanost žalované sděleními cizího státu v podobné situaci, jako je tato, není absolutní. *„To, že žalovaná obvykle akceptovala skutková zjištění i právní hodnocení, kterého se jí dostalo formou právní pomoci podle čl. 13 odst. 1 Dohody, je logické vyústění úpravy, kterou si státy dohodly v mezinárodní smlouvě. Nejednalo se však o „rozhodnutí“, kterým by byla žalovaná vázána v tom smyslu, že by nebylo možno prokázat určitou dobu zaměstnání ve smluvním státě jinak (...) než cestou právní pomoci dle čl. 13 odst. 1 Dohody (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2010, č. j. 6 Ads 10/2010 - 50). Trvání na opakování dotazů vůči arménské straně by však při neexistenci povinnosti dotazovaného odpověď poskytnout, navíc při empirickém ověření liknavosti jeho přístupu při vyřizování žádostí, s přihlédnutím k vysokému věku stěžovatelky a povaze dávky, o kterou jde, bylo podle Nejvyššího správního soudu neefektivní, a proto formalistické, odtržené od konkrétní situace. „Doporučení“ městského soudu, aby se stěžovatelka jala sama komunikovat s arménskými státními orgány, pak stěží lze nazvat jinak než jako nepatřičné až cynické, hraničící s arogancí, a zcela ignorující její status uprchlíka, který soudu nepochybně z obsahu spisu musel být znám. Ostatně ani v době své platnosti k takovému postupu ve správním řízení Dohoda neobsahovala žádnou úpravu (shodně též výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 6 Ads 10/2010 - 50).*

[17] Na rozdíl od žalované i městského soudu má Nejvyšší správní soud za to, že skutková zjištění shromážděná žalovanou umožňují vzít za relevantní soupis období, u nichž arménská strana potvrdila trvání pojištění stěžovatelky. Tomuto závěru svědčí zejména řádná tvrzení stěžovatelky v poskytnutém přehledu, doložená pracovní knížkou, jež je (žel pouze ve fragmentech) součástí správního spisu. Stěžovatelka tvrdila i prokazovala výkon zaměstnání kromě uznaných období i v obdobích dalších, a to před prvním potvrzeným dnem (16. 6. 1958; již od roku 1947) i po tom posledním (1. 5. 1995; až do roku 1996). Zjevně tedy arménský nositel pojištění jistě rozlišení dob zaměstnání z hlediska jejich zhodnocení pro účely rozhodnutí o nároku na starobní důchod provedl a

výslovně stvrdil existenci pojištění pro nepřerušené období od 16. 6. 1958 do roku 1982 (zřejmě do konce) a dále od 1. 3. 1985 do 1. 5. 1995. Učinil tak v odpovědi na patrně standardizovaný, v angličtině položený dotaz české strany na „*scope and detailed breakdown of the period of social security instance (employment) which can be evaluated for the purposes of pension*“, tedy rozsah a podrobnou specifikaci doby sociálního pojištění (zaměstnání), jež může být zhodnocena pro účely starobního důchodu. Uvedené vede k závěru, že arménský nositel pojištění specifikoval doby, jež *jsou* podle arménských předpisů uznatelné, a přihlédneme-li ke způsobu, jak byl formulován požadavek české strany na obsah sdělení, nic nenásvědčuje tomu, že by některá z nich započtena být neměla. Údaj o celkové době pojištění se v tomto kontextu jeví jako pouhá aritmetická chyba. Osamocené nesouladné tvrzení o celkové započitatelné době nemůže dle Nejvyššího správního soudu zakládat *důvodné* pochybnosti o řádném zjištění skutkového stavu věci, bránící vydání rozhodnutí. Ostatně zůstává zachována možnost (pro případ, že se žalované podaří v budoucnu opatřit důkazy, které stávající závěry o skutkovém stavu vyvracejí) vymáhat po stěžovatelce nesprávně vyplacené částky (přepłatky na starobním důchodu) za podmínek § 118a zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení zpět.

[18] Městský soud tedy pochybil, když v napadeném rozsudku přejal argumentaci žalované ohledně nemožnosti přezkumu potvrzení dob vydaného arménským nositelem pojištění, aniž by zkoumal důvodnost stěžovatelčiných žalobních námitek. V rámci přezkumu postupu správního orgánu z hlediska rozptýlení pochybností vyvstávajících z poskytnutých potvrzení navíc městský soud nesprávně usoudil, že žalovanou pokládané dotazy byly v dané věci dostačující, ačkoli směřovaly pouze k vyjasnění relevance období péče o děti, a navíc byly arménským nositelem pojištění zodpověděny ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí správního orgánu (odpověď byla ze dne 30. 4. 2013, přičemž rozhodnutí v prvním stupni bylo vydáno dne 1. 8. 2013). Městský soud rovněž nesprávně zakládal své rozhodnutí i na aplikaci článku 5 Dohody, ačkoli ten na řešený problém vůbec nedopadá (určuje, z jakého výdělku má být důchod vyměřován).

[19] Nad rámec rozhodovacích důvodů Nejvyšší správní soud (jako již v minulosti několikrát) musí vytknout žalované úroveň vedení správního spisu, jež se blíží hranici akceptovatelnosti, tj. posouzení jako překážky řádného přezkumu. Správní spis vyhlíží jako snůška listin, jež zcela postrádá tak základní náležitosti, jako je číslování stran a obsah, a není ani chronologicky seřazen a svázán. Počet případů, jimiž je žalovaná povinna se zabývat, přitom zdejší soud za skutečnost opodstatňující kritizované nedostatky považovat nemůže.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti napadenému rozsudku je důvodná, a proto jej zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i toto ve výroku označené rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím

pokračování

rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Tento názor lze shrnout tak, že žalovaná nesprávně upřednostnila údaj arménského nositele pojištění o celkové získané době pojištění stěžovatelky a pro své rozhodnutí nevzala v potaz období, jež byla arménskou stranou v podrobnějším rozpisu potvrzena jako zhodnotitelná. V novém řízení sama sečte takto vykázané doby a znovu rozhodne.

[21] Jelikož Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil i rozhodnutí správního orgánu, a je tedy posledním soudem, jenž ve věci rozhodl, musí kromě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodnout rovněž o nákladech řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V nyní posuzované věci jsou tyto náklady tvořeny částkou 3000 Kč za 3 úkony právní služby po 1000 Kč podle § 9 odst. 2 a § 7 bod 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Šlo o převzetí a přípravu zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a podání žaloby a kasační stížnosti jakožto písemných podání ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý úkon přísluší ještě náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tak náklady řízení tvoří 4719 Kč za právní služby (tříkrát 1000 Kč plus třikrát 300 Kč; protože advokát JUDr. Lubomír Müller doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady zastoupení o částku odpovídající této dani, tj. o 21 %). Celkovou částku nákladů řízení ve výši 4719 Kč je žalovaná povinna zaplatit stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Lubomíra Müllera.

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

V Brně dne 5. listopadu 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu