



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašiny a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobce: **JUDr. L. D.**, zastoupený JUDr. Vojtěchem Filipem, advokátem se sídlem Čechova 11, České Budějovice, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2013, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 5. 2014, č. j. 2 Ad 3/2014 - 30,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 12. 11. 2013, č. j. X, zamítla žalovaná námitky žalobce (dále „stěžovatel“) a potvrdila své prvoinstanční rozhodnutí ze dne 1. 8. 2012, č. j. X, kterým stěžovateli zamítla žádost o starobní důchod pro nesplnění podmínek ustanovení § 28 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále „zákon o důchodovém pojištění“).

Rozhodnutí žalované o námitkách napadl stěžovatel žalobou podanou ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále „krajský soud“). Krajský soud žalobu stěžovatele zamítl rozsudkem napadeným kasační stížností a o nákladech řízení rozhodl tak, že žalované se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích

Krajský soud konstatoval, že předmětem sporu mezi účastníky řízení je otázka, zda stěžovatel vykonával nejméně 20 let službu zařazenou do I. kategorie funkcí, čímž by splňoval zákonné podmínky pro postup podle § 132 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (dále „zákon o sociálním zabezpečení“). Žalovaná se tak podle názoru krajského soudu správně zabývala otázkou, zda stěžovatel splnil ke dni přiznání starobního důchodu podmínku získání potřebné doby pojištění a zda dosáhl stanoveného věku.

Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že stěžovatel absolvoval základní vojenskou službu v době od 30. 9. 1977 do 31. 12. 1978 a tuto je nutno započítat stěžovateli v I. kategorii funkcí. V době od 1. 1. 1979 do 31. 10. 1990 byl stěžovatel ve služebním poměru vojáka z povolání vojsk Federálního ministerstva vnitra, Pohraniční stráže. Podle sdělení Policie ČR, Krajského ředitelství v Českých Budějovicích, byl stěžovatel rozkazem ministra vnitra ČSFR propuštěn pro služební nezpůsobilost. Toto rozhodnutí stěžovatel nenapadl odvoláním, je proto pravomocné. Žalovaná zjistila šetřením u Policie ČR, že dobu služebního poměru stěžovatele je třeba započíst v I. kategorii funkcí. Za dobu od 1. 3. 1979 do 31. 8. 1979 a za dobu od 1. 8. 1983 do 30. 4. 1989 stěžovatel zároveň splňuje předpoklady pro zvýhodněný zápočet doby služby v rozsahu jeden odsloužený rok za dva roky zápočtu. Z osobního listu důchodového pojištění ze dne 22. 10. 2012 soud zjistil, že stěžovatel tak získal 19 let a 129 dnů doby pojištění v I. kategorii funkcí. Proto je správný závěr žalované, že stěžovatel naopak nesplnil podmínku požadovaných 20 let zaměstnání v I. kategorii funkcí, jak by bylo třeba pro dosažení nároku na zohlednění sníženého důchodového věku v 55 letech [§ 132 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění].

Krajský soud se neztotožnil s námitkou stěžovatele, že v jeho případě je možné postupovat podle § 174 zákona o sociálním zabezpečení. Podle krajského soudu jsou v tomto ustanovení upraveny nároky z I. a II. kategorie funkcí po 31. 12. 1992, které se však na stěžovatele nevztahují, neboť jeho služební poměr k tomuto datu již netrval.

Stěžovatel se však domáhal přiznání zvýhodněného zápočtu doby pojištění také za dobu služby od 1. 5. 1989 do 31. 1. 1990. Krajský soud dopěl k závěru, že tato námitka stěžovatele je nedůvodná, neboť stěžovatel nesplňoval podmínky vyplývající pro uplatnění zvýhodněného zápočtu doby pojištění z čl. 11 nařízení ministra vnitra ČSSR č. 8/1998 ze dne 30. 9. 1988, k provedení některých ustanovení zákona č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení (dále „nařízení ministra vnitra ČSSR“). To znamená, že by musel být ustanoven do funkce v pohraniční rotě, plnit přímo výkonnou službu při ochraně státních hranic, při níž by byl vystaven nebezpečí střetnutí a boje s nepřítelem a za tuto dobu by mu náležel příplatek za službu ve zvlášť obtížných podmínkách. Ze správního spisu přitom vyplývá, že stěžovatel byl rozkazem velitele 7. brigády Pohraniční stráže č. 8 ze dne 27. 4. 1989 vyslán ode dne 1. 5. 1989 z 18. Pohraniční roty Mnichovice na stáž k záložnímu a výcvikovému praporu Volary. Od 1. 5. 1989 až do skončení služebního poměru vojáka z povolání (dne 30. 10. 1990) se stěžovatel již nevrátil k plnění přímé výkonné služby při ochraně státních hranic. Proto krajský soud shledal správným závěr žalované, že zvýšený zápočet doby služby pro účely důchodového pojištění stěžovateli za spornou dobu nenáleží.

pokračování

Krajský soud neprovedl důkaz třemi čestnými prohlášeními bývalých kolegů stěžovatele ohledně jeho funkčního zařazení, neboť podle jeho názoru z § 85 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení vyplývá, že čestná prohlášení svědků lze použít k prokázání doby pojištění. Stěžovatel však chtěl čestná prohlášení použít za účelem prokázání svého funkčního zařazení, což je nepřipustné.

Stěžovatel se rovněž snažil prokázat službu v preferované funkci hrubým příjmem v letech 1988 a 1989, vykázaným v evidenčních listech. Tento příjem měl být podle stěžovatele v obou letech stejný, z čehož vyplývá, že od 1. 5. 1989 nedošlo ke snížení příplatku za službu ve zvlášť obtížných podmínkách, který odpovídal službě na pohraniční rotě. Krajský soud tuto námitku vyhodnotil jako nedůvodnou s ohledem na fakta vyplývající z odůvodnění rozhodnutí žalované, podle nichž příjem poklesl o částku odpovídající příplatku za službu ve zvlášť ztížených podmínkách.

Krajský soud uzavřel, že stěžovateli nevznikl nárok na odchod do důchodu ve věku 55 let. A vyjádřil se rovněž k odkazu stěžovatele na § 21 odst. 1 písm. b) zákona o sociálním zabezpečení, který shledal nepřipadným, neboť v případě stěžovatele se nejedná o zaměstnání v hornictví vykonávané pod zemí v hlubinných dolech; stěžovatel vykonával funkci vojáka z povolání.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 5. 6. 2014 napadá stěžovatel výrok I rozsudku krajského soudu, kterým byla jeho žaloba zamítnuta. Odkazuje přitom na důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Uvádí však důvody podřaditelné podle obsahu pod kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel kasační stížností brojí proti neprovedení důkazu čestnými prohlášeními předloženými krajskému soudu. Dovozuje, že provedení důkazu čestnými prohlášeními v řízení před žalovanou i v řízení před krajským soudem bylo přípustné. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na ust. čl. 24 odst. 2 písm. a) nařízení ministra vnitra ČSSR. Dále stěžovatel namítal vnitřní rozpornost odůvodnění rozsudku krajského soudu, který sice v odůvodnění nejprve správně identifikoval jádro sporu, ale v rozporu s tím dále v odůvodnění konstatoval, že přiznání zvýhodněných zápočtů za dobu od 1. 5. 1989 do 31. 1. 1990 není důvodné, což zdůvodnil skutečnostmi ze správního spisu, o jejichž pravdivost se právě spor vede.

Stěžovatel dále namítá, že krajský soud bez bližšího zkoumání pominul rozpor v písemných podkladech žalované. Podle žalované měl plat poklesnout o příplatek za službu ve zvlášť náročných podmínkách, což by odpovídalo tomu, že stěžovatel nevykonával práci se zvýhodněným zápočtem. Podle stěžovatele však z evidenčního listu za rok 1989 vyplývá, že plat poklesl o méně než by odpovídalo skutečnosti, že stěžovatel nevykonával práci se zvýhodněným zápočtem.

Dále stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně interpretoval jeho odkaz v žalobě na ustanovení § 174 zákona o sociálním zabezpečení, neboť tento odkaz se vztahoval ke znění zákona účinnému v době skončení stěžovatelova služebního poměru (31. 10. 1990), konkrétně k institutu zmírnění tvrdosti zákona.

Stěžovatel krajskému soudu vytýká nesprávnou interpretaci ustanovení § 21 odst. 1 písm. b) zákona o sociálním zabezpečení v tom smyslu, že snížení důchodového věku lze přiznat jen pracovníkům v hornických profesích v hlubinných dolech a nikoliv také vojákům z povolání.

Stěžovatel též v kasační stížnosti uvedl, že sice ze zdravotních důvodů (rozvoj astmatu) mu bylo doporučeno dočasné omezení pobytu u útvarů stálé pohotovosti a rozkazem byl převelen na jinou práci, avšak pro nemožnost zajištění jeho původní služby někým jiným, tuto službu vykonával dále.

Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění podmínek řízení. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

Jádrem sporu je způsob zápočtu doby služby stěžovatele jako vojáka z povolání od 1. 5. 1989 do 31. 1. 1990. Stěžovateli byla sporná doba služby žalovanou započtena jako zaměstnání v I. kategorii funkcí, žalovaná však nezapočetla tuto dobu služby zvýšeným (dvojnásobným) zápočtem podle čl. 11 písm. d) nařízení ministra vnitra ČSSR. Stěžovatel tvrdil jak v žalobě (str. 3 žaloby), tak v kasační stížnosti (bod III kasační stížnosti), že ve specifikované době byl sice rozkazem velitele převelen na jinou práci, ve skutečnosti však vykonával dále původní práci, která měla být započítána zvýšeným zápočtem podle uvedeného nařízení.

Nejvyšší správní soud nejprve zvažoval charakter nařízení ministra vnitra ČSSR, od kterého stěžovatel odvozuje svůj nárok. Podle svého čl. 1 bylo toto nařízení vydáno k provedení některých ustanovení zákona o sociálním zabezpečení; v kontextu tohoto řízení se jedná o ustanovení § 130 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení, jež opravňovalo ministra vnitra ČSSR stanovit v oborech působnosti ministerstva vnitra, které funkce se zařazují do I. kategorie a jak se toto zařazení provádí. Podle uvedené právní úpravy explicitně mohl ministr zároveň stanovit, v jakém rozsahu se započítává doba služby výkonného letce a doba výkonu funkcí zvláštní povahy nebo zvláštního stupně nebezpečnosti. Nejvyšší správní soud nicméně konstatuje, že toto nařízení ministra vnitra

pokračování

ČSSR nebylo publikováno ve sbírce zákonů, a to ani formou tzv. oznámení (srovnej § 4 odst. 1 zákonného opatření předsednictva Národního shromáždění č. 4/1962 Sb., o vyhlášení zákonů a jiných právních předpisů, ve znění účinném do 31. 12. 1989). Uvedené nařízení ministra vnitra ČSSR tedy ani nemůže mít povahu obecně závazného prováděcího předpisu a jeho hodnota je z tohoto hlediska velmi problematická. Navíc i samotné stanovení funkcí zvláštní povahy nebo zvláštního stupně nebezpečnosti jde v tomto nařízení nad rámec pojetí těchto funkcí v zákoně o sociálním zabezpečení, který má být tímto nařízením prováděn. (pro srovnání lze odkázat na § 40 a § 41 zákona o sociálním zabezpečení a výčet funkcí v čl. 10 nařízení ministra vnitra ČSSR). Nejvyšší správní soud připomíná, že k aspektu závaznosti předpisů vydaných k provedení zákona se již dříve vyjádřil Ústavní soud (srovnej náleze ze dne 13. 8. 1997, sp. zn. IV. ÚS 167/97, jehož právní věta zní *„Je-li formálním znakem právní normy náležitá, zákonem předepsaná publikace, v daném případě ustanovením § 4 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, nepostačuje k naplnění tohoto znaku a nesplňuje podmínku náležitosti jen povšechný odkaz v opatření, vydaného Ministerstvem financí ČR, o převzetí opatření vydaných bývalým Ministerstvem financí ČSFR, podle § 4 odst. 2 citovaného zákona, a to na opatření, jež doposud publikována nebyla a v publikovaném oznámení (registraci) nejsou jednotlivě uvedena ani pojmenována“*). Byť se tehdy jednalo o oblast účetnictví, obecný odkaz nálezu Ústavního soudu jistě platí i v nyní posuzované věci. Respektive tím spíš lze pochybovat o použitelnosti nařízení ministra vnitra ČSSR jako obecně závazného právního předpisu, jestliže v jeho případě dokonce nedošlo k žádné formě jeho zákonem předvídané publikace.

Navíc nelze přehlédnout, že z tvrzení samotného stěžovatele nevyplývá, že by vůbec splňoval ve sporném období podmínky pro zvýšený zápočet odpracované doby ani podle čl. 11 písm. d) nařízení ministra vnitra ČSSR. Podle citovaného ustanovení zvýšený zápočet náležel *„příslušníku ustanovenému do funkce v pohraniční rotě (pohraničním pořádkovým oddílu) nebo v jednotce oddělení pasové kontroly jeden kalendářní rok (měsíc) za dva roky (měsíce) služby, jestliže plnil přímo výkonnou službu při ochraně státních hranic, při níž byl vystaven nebezpečí střetnutí a boje s nepřítelem a po tuto dobu mu náležel příplatek za službu ve zvlášť obtížných podmínkách“*. Je tak zcela zřejmé, že stěžovatel nesplňuje již první nařízením stanovenou podmínku, neboť ve sporné době nebyl ustanoven do funkce v pohraniční rotě. Podklady ze správního spisu nepodporují stěžovatelovo tvrzení, že ve skutečnosti uvedenou službu stále vykonával. Opaku naopak svědčí skutečnosti zjištěné v řízení před správními orgány a závěry žalované (zejména přípis Policie ČR, Krajského ředitelství Policie Jihočeského kraje ze dne 28. 12. 2012. Z těchto podkladů vyplývá, že stěžovatel byl ode dne 1. 5. 1989 rozkazem velitele 7. brigády Pohraniční stráže ze dne 27. 4. 1989 vyslán z 18. pohraniční roty Mnichovice na stáž k záložnímu a výcvikovému praporu Volary. Do 31. 10. 1990 (tedy do skončení služebního poměru vojáka z povolání) se na tomto zařazení stěžovatele nic nezměnilo. Ze zákona o sociálním zabezpečení možnost zvýhodněného posuzování zvýšeného zápočtu doby pro služební zařazení stěžovatele nelze dovozovat ani implicitně, podle uvedeného problematického nařízení je však takový nárok v posuzované věci vyloučen zcela, a to pro nesplnění explicitně uvedené podmínky zařazení do příslušné funkce. Z tohoto pohledu je nedůvodnost nároku stěžovatele zřetelná.

Lze konstatovat, že žalovaná i krajský soud procesně pochybily, když odmítly provést důkaz čestnými prohlášeními svědků předloženými stěžovatelem k prokázání stěžovatelových tvrzení ohledně sporné doby služby. V tomto směru lze odkázat na judikaturu tohoto soudu, například rozsudek ze dne 12. 6. 2013, č. j. 4 Ads 8/2013 – 31, a z něj citovat: „Z ustanovení § 84 a § 85 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nelze dovodit, že v případech, kdy žalovanou tradičně používané důkazní prostředky (zejména evidenční list důchodového zabezpečení) selhávají, ať už proto, že chybí, jsou vnitřně rozporné či evidentně zpochybněné jinými důkazními prostředky, by nebylo možné užít těchto jiných důkazních prostředků. Česká správa sociálního zabezpečení je naopak vázána § 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004, podle něhož lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.“. Rovněž v rozsudku ze dne 28. 11. 2012, č. j. 6 Ads 33/2012 – 54, zdejší soud konstatoval: „[n]ámitka žalované, že institut čestného prohlášení ve smyslu § 85 odst. 5 zákona o důchodovém pojištění je připuštěn pouze k prokázání doby pojištění (zaměstnání), nikoliv však k prokázání zařazení tohoto zaměstnání do preferované pracovní kategorie je nesprávný, protože nic takového k uvedenému prokazování zaměstnání do preferované pracovní kategorie nevyplyvá. V této souvislosti lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 6 Ads 129/2009 – 74, na nějž odkázal již krajský soud, v němž bylo upozorněno, že § 85 a § 84 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení sice zavádí specifika dokazování řízení ve věcech důchodového pojištění, avšak dokazování v oblasti pracovních kategorií neupravuje.“ Nejvyšší správní soud nicméně konstatuje, že pochybení žalované nemohlo ovlivnit zákonitost vydaných rozhodnutí, neboť (jak vyplývá z výše uvedené argumentace) stěžovatel jednoznačně nesplňoval formální podmínky pro přiznání zvýšeného zápočtu ve sporné době, jak ostatně sám potvrdil. Popsané pochybení žalované proto nemohlo naplnit podmínky důvodu kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Taktéž krajský soud pochybil, když důkaz čestnými prohlášeními odmítl s odkazem na § 85 zákona č. 528/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Ze stejného důvodu se však jedná o pochybení, které nemohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, takže nejsou splněny ani podmínky důvodu kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Z hlediska zákonitosti rozhodnutí krajského soudu není relevantní ani fakt, že krajský soud vycházel ze správního spisu přesto, že podle stěžovatele měla být v řízení před krajským soudem přezkoumána právě pravdivost těchto podkladů. Rovněž není relevantní, zda (případně o kolik) skutečně poklesl plat stěžovatele v roce 1989. Zjištění případně provedená krajským soudem v tomto směru by nemohla nijak ovlivnit výsledek řízení, neboť již ze samotných žalobních tvrzení stěžovatele vyplývá, že na zvýšený zápočet podle nařízení ministra vnitra ČSSR neměl nárok.

Pro posouzení věcné správnosti rozhodnutí krajského soudu rovněž není podstatné, že krajský soud zřejmě skutečně nesprávně interpretoval odkaz stěžovatele v žalobě na § 174 zákona o sociálním zabezpečení. Nelze vyloučit, že stěžovatel odkazoval na § 174 zákona o sociálním zabezpečení ve vztahu ke své žádosti o odstranění tvrdosti zákona, avšak z rozhodnutí žalované vyplývá, že žalovaná vůbec o žádosti stěžovatele o odstranění tvrdosti nerozhodla. Stěžovatel přitom podal žalobu proti rozhodnutí žalované, nikoliv

pokračování

žalobu na ochranu proti nečinnosti. Proto žalobní argumentace stěžovatele odkazem na ustanovení § 174 zákona o sociálním zabezpečení nebyla v kontextu nyní posuzované problematiky podstatná pro posouzení věci krajským soudem a není podstatná ani pro posouzení věci Nejvyšším správním soudem. Ze správního spisu navíc vyplývá, že žalovaná informovala stěžovatele přípisem ze dne 26. 7. 2014 o odložení žádosti o odstranění tvrdosti a o tom, že tuto žádost je třeba uplatnit u kompetentního ministerstva.

Konstatování soudu, že přiznání sníženého důchodového věku podle § 21 odst. 1 písm. b) zákona o sociálním zabezpečení není možné, neboť toto ustanovení lze použít pouze v hornických profesích v hlubinných dolech (nikoliv tedy u vojáků z povolání), je správné. V případě stěžovatele přichází obecně v úvahu snížení věkové hranice podle § 132 odst. 1 písm. a) zákona o sociálním zabezpečení ve spojení s ust. § 18 odst. 4 téhož zákona, nikoliv podle § 21 zákona o sociálním zabezpečení.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a), b) ani d) nebyl dán. Rozsudek krajského soudu byl věcně správný a Nejvyšší správní soud pouze zkorigoval závěry krajského soudu v tomto rozsudku vyslovené (k této možnosti srovnej rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 – 66). Za dané situace proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti vůči stěžovateli rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované v projednávané věci právo na náhradu nákladů řízení ze zákona nepřísluší podle § 60 odst. 2 s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. února 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu