



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Mgr. Jany Brothánkové, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **MUDr. R. P.**, zastoupená Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem, se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované č. j. X1 ze dne 24. 10. 2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 58 Ad 16/2014 - 35 ze dne 26. 1. 2016,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Česká správa sociálního zabezpečení (dále též „žalovaná“ a „ČSSZ“) rozhodnutím ze dne 22. 7. 2014, č. j. X, zvýšila žalobkyni od 30. 8. 2008 starobní důchod podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a uvedla, že starobní důchod činí 12.465 Kč měsíčně. Dále konstatovala, že podle nařízení vlády č. 363/2008 Sb. se od lednové splátky v roce 2009 zvyšuje procentní výměra starobního důchodu na 10.748 Kč měsíčně, základní výměra náleží nadále ve výši 2 170 Kč měsíčně, celkem náleží 12.918 Kč měsíčně. Podle nařízení vlády č. 281/2010 Sb. se od lednové splátky v roce 2011 zvyšuje procentní výměra starobního důchodu na 11.168 Kč

měsíčně, základní výměra starobního důchodu na 2.230 Kč měsíčně, celkem náleží 13.398 Kč měsíčně.

[2] Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí námitky, v nichž uvedla, že ČSSZ měla aplikovat § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, tj. přednostně započíst vyloučenou dobu do osobního vyměřovacího základu z důvodu péče o dítě ve věku do čtyř let a nepřihlížet k dosaženému hrubému výdělku nejen v roce 1990 a 1994, ale i v letech 1991, 1992, 1993, přestože vyloučené doby (péče o dítě) v tomto období trvaly po celý kalendářní rok. Žalobkyně se přitom odvolávala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2009, č. j. 6 Ads 103/2009 - 64.

[3] Žalovaná námitky v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla. V rozhodnutí uvedla, že se nemůže ztotožnit s právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjeveným v citovaném rozhodnutí, neboť znění ustanovení § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995 Sb. zcela jednoznačně umožňuje upřednostnění zápočtu vyloučených dob pouze v případech, kdy vyloučené doby netrvaly po celý kalendářní rok. ČSSZ tedy přistoupila k aplikaci zmiňovaného ustanovení pouze v letech 1990 a 1994, v nichž vyloučené doby netrvaly po celý kalendářní rok.

[4] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně správní žalobou, v níž uvedla, že žádala o zápočet doby péče o dítě od 22. 10. 1990 do 21. 10. 1994 jako vyloučené doby dle § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995. S interpretací ustanovení ČSSZ žalobkyně nemůže souhlasit, neboť žalovaná se zabývala především jazykovým výkladem a opomíjí systematický a teleologický výklad. Žalobkyně uvedla, že v době od 1. 1. 1991 do 31. 12. 1993 pečovala o dítě do čtyř let věku a v důsledku toho dosáhla v těchto letech nižších vyměřovacích základů než v letech ostatních. Žalobkyně se tak cítí být znevýhodněna vůči pojištěncům, kteří o děti mladší čtyř let v daném období nepečovali. Žalobkyně také upozorňuje na to, že dle § 16 odst. 4 věty první zákona č. 155/1995 Sb. ve spojení s § 104 tohoto zákona je doba péče o dítě do čtyř let věku *ipso facto* vyloučenou dobou a doba péče o dítě po roce 1995 je tak nepochopitelně zvýhodněna oproti péči o dítě před rokem 1996. Žalobkyně proto navrhovala zrušení napadeného rozhodnutí žalované, eventuálně i předcházejícího prvostupňového rozhodnutí.

[5] Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě vysvětlila, že žalobkyně podala žádost o změnu výše starobního důchodu a domáhala se zápočtu vyloučené doby do osobního vyměřovacího základu z důvodu péče o dítě ve věku do čtyř let v období od 22. 10. 1990 do 21. 10. 1994 podle § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995 Sb. V tomto období byla žalobkyně účastna na důchodovém pojištění z titulu zaměstnání v pracovním poměru u organizace Nemocnice Milosrdných sester sv. Karla Boromejského v Praze. Tato doba byla žalobkyni plně zhodnocena jako doba zaměstnání, a to jak pro účely splnění podmínky dosažení potřebné doby pojištění pro vznik nároku na starobní důchod, tak pro účely stanovení výše procentní výměry starobního důchodu. V řízení, které předcházelo vydání prvostupňového rozhodnutí, byl proveden přepočet výdělku a vyloučených dob v roce 1994. Doba péče žalobkyně o dítě ve věku do čtyř let v roce 1990 byla již zhodnocena jako doba vyloučená v osobním listu důchodového pojištění, který byl součástí rozhodnutí žalované o přiznání starobního důchodu žalobkyně ode dne 30. 8. 2008. Péče žalobkyně o

pokračování

syna trvala od 22. 10. 1990 do 21. 10. 1994. Žalovaná však mohla vyloučenou dobu upřednostnit před dosaženými vyměřovacími základy pouze v letech 1990 a 1994, v letech 1991, 1992 a 1993 vyloučenou dobu upřednostnit nemohla, neboť § 3a odst. 1 písm. b) citované vyhlášky umožňuje upřednostnění zápočtu vyloučených dob pouze v případech, kdy vyloučené doby netrvaly po celý kalendářní rok. Závěrem žalovaná konstatovala, že jako správní orgán je při svém rozhodování striktně vázána právními předpisy a s argumentací Nejvyššího správního soudu obsaženou v rozsudku ze dne 24. 9. 2009, č. j. 6 Ads 103/2009 - 64, se tak ztotožnit nemůže.

[6] Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále též „krajský soud“) zamítl podanou žalobu v návětí označeným rozsudkem. V odůvodnění uvedl, že vyloučenou dobou je doba, po kterou trvala tzv. sociální událost bez výdělku, mimo jiné i doba péče o dítě do čtyř let věku. Význam vyloučených dob spočívá v tom, že při stanovení výše důchodu se počet dnů vyloučených dob odečítá od celkového počtu dnů, na který se rozpočítává průměr výdělků. Současná právní úprava však v § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995 při souběhu vyloučené doby a doby, v níž byl dosažen hrubý výdělek, neumožňuje započíst vyloučené doby za příslušný kalendářní rok a nepřihlížet k hrubému výdělku v něm dosaženému, pokud vyloučené doby trvaly po celý kalendářní rok. Žalovaná proto postupovala v souladu se zákonem, když při svém rozhodování aplikovala ustanovení § 3a odst. 1 písm. b) citované vyhlášky pouze pro roky, ve kterých netrvala vyloučená doba po celý kalendářní rok a upřednostnila vyloučenou dobu před dosaženými vyměřovacími základy pouze v letech 1990 a 1994. V letech 1991, 1992 a 1993 za stávající právní úpravy vyloučenou dobu upřednostnit nemohla, protože v těchto letech trvala vyloučená doba po celý kalendářní rok. Krajský soud uvedl, že si je vědom toho, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 9. 2009, č. j. 6 Ads 103/2009 - 64, zaujal k této otázce jiný právní názor. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku však primárně řešil otázku, podle jakého ustanovení se má postupovat při zjišťování ročního vyměřovacího základu za období před rokem 1996, pokud došlo k souběhu vyloučené doby s dobou, v níž byl dosažen hrubý výdělek. Krajský soud souhlasí s Nejvyšším správním soudem v tom, že v takovém případě je třeba postupovat právě podle § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb. Nesdílí však názor, že současná právní úprava v § 3a odst. 1 písm. b) této vyhlášky při souběhu vyloučené doby a doby, v níž byl dosažen hrubý výdělek, umožňuje započíst všechny vyloučené doby za příslušný kalendářní rok a nepřihlížet k hrubému výdělku v něm dosaženému, pokud vyloučené doby trvaly po celý kalendářní rok. Dle přesvědčení krajského soudu se jedná o výklad, který znění zákona nepřipouští, a proto se necítí být tímto právním názorem vázán.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) dne 24. 2. 2016 kasační stížnost, kterou doplnila na výzvu soudu podáním ze dne 4. 4. 2016. V kasační stížnosti žalobkyně napadla rozsudek krajského soudu v plném rozsahu z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy z důvodu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka uvedla, že krajský soud se fakticky nijak nezabýval interpretací ustanovení § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou nabídla stěžovatelka, vycházel z čistě jazykového výkladu tohoto ustanovení a označil za nepřipustný výklad směřující k tomu, že v případě souběhu výdělečných a vyloučených dob, které trvaly celý kalendářní rok, lze nepřihlížet k dosaženému hrubému výdělku a celé období zahrnout jako vyloučenou dobu. Krajský soud také uvedl, že se necítí být vázán názorem Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka nesouhlasí s formalistickým výkladem žalované i krajského soudu, podle něhož je třeba rozlišovat mezi situacemi, kdy vyloučené doby v souběhu s výdělečnou činností trvaly po celý kalendářní rok a kdy tedy není možné uvažovat o vyloučení této doby, a kdy vyloučené doby v souběhu s výdělečnou činností netrvaly po celý rok a je možné uvažovat o vyloučení takové doby. Ustanovení § 3a odst. 1 vyhlášky č. 284/1995 Sb. upravuje postup ČSSZ v případě, že do rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu spadá období před rokem 1996, v němž došlo k souběhu výdělečné činnosti a vyloučené doby. V takovém případě je třeba využít postup pro pojištěnce výhodnější, a to obecně buď se zohledněním dosaženého hrubého výdělku v takovém období, nebo bez zohlednění tohoto výdělku. Kritérium pro volbu postupu je výhodnost pro pojištěnce. Výhodnost postupu je třeba prověřit, k čemuž slouží § 3a odst. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb. (pozn. Nejvyššího správního soudu: stěžovatelka uvádí § 3 odst. 2, z kontextu vyplývá, že má na mysli § 3a odst. 2 citované vyhlášky). Varianta předpokládaná § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995 Sb. je výhodnější, pokud jsou hrubé výdělky dosažené ve vyloučeném období průměrně nižší než mimo takové období. Výpočet podle § 3a odst. 2 citované vyhlášky může být využit pouze v případě, že vyloučené doby netrvaly po celý kalendářní rok. Pokud by totiž byly od počtu kalendářních dnů odečítány pouze vyloučené doby, které by trvaly po celý rok, byla by výsledkem nula, kterou není možné dělit. Právě tato nemožnost dělení nulou je pak důvodem pro formulaci „pokud vyloučené doby, v nichž byl dosažen tento hrubý výdělek, netrvaly po celý kalendářní rok,“ která znemožňuje využití algoritmu obsaženého v § 3a odst. 2 citované vyhlášky v případě, že souběh vyloučených a výdělečných dob trvá po celý rok. Tato snaha zákonodárce zamezit vzniku matematicky neakceptovatelných případů vedla k nešťastně formulovanému znění § 3a prováděcí vyhlášky. Nelze připustit, aby vedla i formalistickému výkladu, podle něhož ustanovení § 3a zcela bezdůvodně rozlišuje souběh, který trval po celý kalendářní rok, a souběh, který byl pouze v části roku.

[9] Stěžovatelka poukazuje na užití výkladu systematického a teleologického. Ustanovení § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb. je ekvivalentním ustanovením k § 16 odst. 8 zákona č. 155/1995 Sb., podle něhož se doby uvedené v odst. 4 větě druhé písm. a) až k) považují za vyloučené doby, i když se kryjí s dobou účasti na pojištění osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. e), s dobou pojištění, v níž měl pojištěnec příjmy, které se zahrnují do vyměřovacího základu, nebo s dobou, za kterou náležely náhrady uvedené v odstavci 3 větě čtvrté, pokud o to pojištěnec požádá, příjmy dosažené v takto určených vyloučených dobách se do vyměřovacího základu nezahrnují. Zmiňované ustanovení řeší totožnou problematiku souběhu vyloučených a výdělečných dob. V tomto případě zákonodárce nerozlišuje, zda vyloučená doba trvala po celý kalendářní rok. Obě ustanovení mají stejný účel, a sice odstranit nežádoucí jev spočívající v tom, že při souběhu vyloučené činnosti s nízkým vyměřovacím základem a vyloučené doby neměl pojištěnec možnost upřednostnit vyloučenou dobu a netratit tak započtením zcela nevýhodného souběžného nízkého vyměřovacího základu. Bylo by absurdní, aby § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb. umožňoval

pokračování

odstranit nežádoucí důsledky omezené výdělečné činnosti pojištěnce během vyloučené doby pouze například na začátku a na konci rodičovské dovolené, ale nikoliv v případě, že vyloučená doba trvá po celý rok a má logicky i větší dopad na důchod. Žalobkyně uvádí, že je třeba porovnávat výši úhrnu vyměřovacích základů při započtení výdělků dosažených během vyloučené doby (při nezapočtení této vyloučené doby) a výši úhrnu vyměřovacích základů při nezapočtení takových výdělků a započtení vyloučené doby, a to s ohledem na celkovou dobu relevantní pro výpočet důchodu. Žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2009, č. j. 6 Ads 103/2009 - 64, který dospěl ke stejnému názoru. Podle uvedeného rozsudku současná právní úprava umožňuje i při souběhu vyloučené doby a doby, v níž byl dosažen hrubý výdělek, započíst všechny vyloučené doby za příslušný kalendářní rok a nepřihlížet k v něm dosaženému hrubému výdělku, pokud vyloučené doby trvaly po celý kalendářní rok.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že výklad § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995 Sb. je zcela jednoznačný, a zcela jasně z něj vyplývá postup v situaci, kdy v jednom kalendářním roce rozhodného období dojde k souběhu hrubého výdělku s vyloučenou dobou. Jak výše uvedeno, ustanovení § 3a prováděcí vyhlášky nabízí dvě varianty zápočtu, a to buď s přihlédnutím k hrubému výdělku, nebo bez něj, přičemž je zde kladena podmínka, že vyloučené doby, v nichž byl tento hrubý výdělek dosažen, netrvaly po celý kalendářní rok. Jiný výklad dané ustanovení ani neumožňuje. Logicky tedy musí být dovozeno zjištění, že pokud vyloučená doba po celý kalendářní rok trvá, pak ji nelze pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu zhodnotit podle § 3a odst. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky. V kalendářních letech, v nichž vyloučená doba trvala po celý kalendářní rok, tedy žalovaná nemohla námitce stěžovatelky vyhovět a vyloučenou dobu před hrubým výdělkem upřednostnit. Nejvyšší správní soud sice konstatoval opačný závěr v rozsudku č. j. 6 Ads 103/2009 - 64 ze dne 24. 9. 2009, než který zjevně vyplývá z citovaného ustanovení právního předpisu, avšak již neuvedl, jakými úvahami k tomuto závěru dospěl a z jakých skutečností takovýto výklad prováděcí vyhlášky dovodil. V souladu s právním názorem Krajského soudu v Ústí nad Labem se žalovaná domnívá, že Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí zřejmě řešil pouze primární otázku, podle jakého ustanovení se má postupovat při zjišťování ročního vyměřovacího základu za období před rokem 1996 při souběhu doby vyloučené a doby s dosaženým hrubým výdělkem. S tímto rozhodnutím Nejvyššího správního soudu pak lze souhlasit pouze v tom smyslu, že při takovémto souběhu je třeba postupovat podle § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb. Co se však vyloučené doby trvající po celý kalendářní rok týče, pak podle názoru žalované započtení vyloučené doby, která trvala po celý kalendářní rok, a nepřihlédnutí k v něm dosaženému hrubému výdělku dle § 3a odst. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky možné není. Namítá-li stěžovatelka, že § 3a je ekvivalentní k ustanovení § 16 odst. 8 zákona č. 155/1995 Sb., v němž rozdíl mezi vyloučenou dobou trvající celý rok a vyloučenou dobou trvající pouze část roku nehraje žádnou roli, a není tudíž dán jediný důvod, proč by takovéto kritérium nemohlo být přijato i v této věci, pak žalovaná uvádí, že toto ustanovení bylo do zákona č. 155/1995 Sb. vloženo zákonem č. 306/2008 Sb. s účinností až od 1. 1. 2010 a vztahuje se pouze na doby vyloučené po 31. 12. 1995, tudíž je bohužel nelze aplikovat v případě stěžovatelky. Žalovaná tedy navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[11] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného na vědomí stěžovatelce.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Důvod stížnosti, jak jej stěžovatelka vymezila, se opírá o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. [pozn. Nejvyššího správního soudu: stěžovatelka nesprávně označila § 106 odst. 1 písm. a), z obsahu však plyne, že měla na mysli § 103 odst. 1 písm. a) citovaného zákona]. Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně interpretoval aplikovaný právní předpis, tedy nesprávně posoudil právní otázku v předcházejícím řízení.

[13] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná. Nejvyšší správní soud nemohl dát stěžovateli za pravdu, že by krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru a tím naplnil důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak tvrdila stěžovatelka.

[14] Stěžovatelka učinila spornou otázku interpretace ustanovení § 3a odst. 1 vyhlášky č. 284/1995 Sb. Uvedené ustanovení upravuje zjišťování ročního vyměřovacího základu za období před rokem 1996 v případě, kdy se ve stejném časovém úseku vyskytne hrubý výdělek a vyloučená doba, následovně:

»(1) Spadá-li do rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu (§ 18 zákona) kalendářní rok před rokem 1996, v němž se ve stejném časovém úseku vyskytne hrubý výdělek stanovený pro účely důchodového zabezpečení podle předpisů platných ke dni 31. prosince 1995 (dále jen „hrubý výdělek“) a vyloučená doba (§ 16 odst. 4 věta první zákona), stanoví se úhrn vyměřovacích základů pojištěnce za tento kalendářní rok (§ 16 odst. 2 zákona) pro účely stanovení ročního vyměřovacího základu

a) s přihlédnutím k tomuto hrubému výdělku a při stanovení osobního vyměřovacího základu se v tomto případě do počtu vyloučených dob nezahrnou ty vyloučené doby za tento kalendářní rok, v nichž byl dosažen tento hrubý výdělek, nebo

b) bez přihlédnutí k tomuto hrubému výdělku a při stanovení osobního vyměřovacího základu se v tomto případě do počtu vyloučených dob zahrnou všechny vyloučené doby za tento kalendářní rok, pokud vyloučené doby, v nichž byl dosažen tento hrubý výdělek, netrvaly po celý kalendářní rok a takto zjištěný úhrn vyměřovacích základů pojištěnce je vyšší než úhrn vyměřovacích základů pojištěnce zjištěný podle písmene a).«

[15] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné na tomto místě nejprve připomenout význam institutu vyloučených dob. Vyloučenými dobami jsou doby, po které trvala tzv. sociální událost bez výdělků, např. doba dočasné pracovní neschopnosti, doba péče o dítě do čtyř let věku apod. Smyslem vyloučených dob je zamezit tomu, aby se výdělky rozpočetly i za tato období, čímž by byl průměr výdělků, který je důležitý pro určení výše důchodu, nižší. „Funkcí vyloučených dob bylo (a i nadále jí zůstává) nerozmělnit průměr výdělků tím, že by se výdělky rozpočetly i za prázdná období. Použitím vyloučených dob se rozhodné období vlastně zhušťuje. Doby, v nichž nebyl dosažen žádný započitatelný příjem, ale nejsou v zákoně uvedeny jako vyloučené doby, se však do rozhodného období zahrnují, a tím

pokračování

příjem rozměňují.“ Viz VOŘÍŠEK, V. in PŘIB, J., VOŘÍŠEK, V. *Důchodové předpisy s komentářem*. 7. akt. vyd. Olomouc: ANAG, 2012, s. 129.

[16] Předtím, než Nejvyšší správní soud přistoupí k námitkám stěžovatelky týkajícím se interpretace § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995 Sb. prostřednictvím různých výkladových metod, je podle Nejvyššího správního soudu žádoucí shrnout vývoj právní úpravy započítávání vyloučených dob v případě souběhu s hrubými výdělky a vyrovnat se tak s námitkou stěžovatelky směřující k tomu, že současné znění § 16 odst. 8 zákona č. 155/1995 Sb. upřednostnění vyloučené doby umožňuje, byť by souběh vyloučené doby a hrubého výdělku trval po celý kalendářní rok.

[17] Podle právní úpravy účinné před nabytím účinnosti zákona č. 155/1995 Sb. platilo, že jestliže měl občan v dobách, které se vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku, výdělky, nezapočítávaly se do hrubých výdělků, přičemž jestliže po celý kalendářní rok trvaly tyto doby a byly vyloučeny, nepovažoval se tento rok za kalendářní rok s výdělky. V kalendářním roce, v němž byl dosažen hrubý výdělek, se takové doby nevylučovaly a výdělek dosažený v těchto dobách se započítal do hrubých výdělků, jen pokud byl takto stanovený hrubý výdělek v kalendářním roce vyšší (§ 12 odst. 7 a odst. 8 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení). Posledně uvedené pravidlo však platilo v případě, že se jednalo o tyto vyloučené doby – dobu, po kterou žena pečovala o dítě ve věku do tří let nebo o dlouhodobě těžce zdravotně postižené nezletilé dítě, které vyžadovalo mimořádnou péči, dobu odborného nebo politického školení, dobu pobírání invalidního důchodu, dobu osobní péče o blízkou osobu, která byla převážně nebo úplně bezmocná či dobu soustavné přípravy na budoucí povolání v období, v němž byl dosažen výdělek.

[18] Jestliže tedy žena pečovala o dítě ve věku do tří let a současně dosahovala v tomtéž kalendářním roce hrubých výdělků, zohlednil se hrubý výdělek v případě, že to pro ni bylo výhodnější. Předchozí právní úprava tedy obsahovala pravidlo, podle něhož se v případě, že po celý kalendářní rok trvaly vyloučené doby, buď všechny zohlednily a k dosaženému hrubému výdělků se nepřihlídělo, anebo se naopak k hrubému výdělků přihlídělo a vyloučené doby se zcela pominuly (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2009, č. j. 6 Ads 103/2009 – 64, publikovaný pod č. 1973/2010 Sb. NSS, všechna zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[19] V projednávané věci byl stěžovatelce přiznán řádný starobní důchod od 30. 8. 2008, tedy již za účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., a proto žalovaná z něho musela vycházet, byť posuzovala období, které jeho účinnosti předcházelo.

[20] Současná právní úprava rozlišuje, zda k souběhu vyloučených dob s dobou pojištění došlo před 1. 1. 1996 nebo po tomto datu. Vyskytnou-li se v období před 1. 1. 1996 v témže časovém úseku vyloučené doby i doby s vyměřovacím základem, upravuje postup při výpočtu důchodu zmiňované ustanovení § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb. (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2009, č. j. 6 Ads 103/2009 - 64). Postup při zjišťování ročního vyměřovacího základu pojištěnce ve vztahu k vyloučeným dobám za

období před 1. 1. 1996 stanoví Ministerstvo práce a sociálních věcí vyhláškou na základě zmocnění v § 108 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb.

[21] Souběh vyloučených dob s vyměřovacím základem po 31. 12. 1995 upravuje § 16 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., který upřednostňuje zápočet vyměřovacího základu před vyloučenou dobou. Od 1. 1. 2010 došlo ke změně této zásady, a sice zákonem č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., a některé další zákony, jenž zakotvil do § 16 nový odstavec 8. *„Jeho smyslem je eliminovat možné negativní důsledky dosavadní jednoznačné právní úpravy, která v případě souběhu vyloučené doby s dobou s vyměřovacím základem kategoricky upřednostňovala právě dobu s vyměřovacím základem (bez ohledu na jeho výši)“* VOŘÍŠEK, V. in PŘIB, J., VOŘÍŠEK, V. *Důchodové předpisy s komentářem*. 7. akt. vyd. Olomouc: ANAG, 2012, s. 136. Důvodová zpráva k zákonu č. 306/2008 Sb. uvádí, že: *„při souběhu tzv. vyloučené doby (tj. doby, kdy pojištěnec nemá, resp. nemusí mít příjem z výdělečné činnosti z objektivních příčin, zpravidla proto, že trvá některá z náhradních dob pojištění) s příjmy, které se započítávají do vyměřovacího základu jako prvku ovlivňujícího výpočet procentní výměry, stanoví zákon o důchodovém pojištění jednoznačně, že přednost má zápočet příjmů. Tuto právní úpravu lze charakterizovat jako zjednodušující z hlediska administrativy a nepřihlízející k případným negativním efektům pro některé jednotlivce. Tato charakteristika vynikne zejména při srovnání ženy, která „vyčerpá“ celou náhradní dobu pojištění péče o dítě do čtyř let věku, se ženou, která ještě v průběhu této čtyřleté doby nastoupí do zaměstnání na kratší pracovní úvazek (právě v zájmu péče o dítě); druhé z těchto žen se započtou takové nižší příjmy a nedojde k vyloučení doby, v níž dosahovala těchto nižších příjmů, zatímco první žena bude mít rozhodné období „zkrácené“ o vyloučenou dobu, čímž nedojde k „rozmělnění“ osobního vyměřovacího základu. Tento negativní efekt je výraznější, čím kratší je konkrétní rozhodné období (např. čím dříve se takové ženy stanou invalidními). Navrhovaná úprava tento problém řeší.“*

[22] Výše uvedený historický vývoj právní úpravy dokladuje, že do doby účinnosti zákona č. 155/1995 Sb. bylo možné zohlednit právě jenom vyloučenou dobu v případě, že trvala po celý kalendářní rok a žena pečující o dítě do tří let současně po tuto dobu pracovala. S účinností zákona o důchodovém pojištění se právní úprava zpřísnila ve prospěch započtení hrubých výdělků před vyloučenou dobou. V případě, že šlo o souběh vyloučených dob s vyměřovacím základem před 1. 1. 1996, je možné upřednostnit vyloučenou dobu za zprísněných podmínek v § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995 Sb. Až ke dni 1. 1. 2010 došlo opět ke zmírnění právní úpravy týkající se souběhu vyloučených dob a vyměřovacích základů. Odkazuje-li tedy stěžovatelka na podobnost ustanovení § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb. a ustanovení § 16 odst. 8 zákona č. 155/1995 Sb., nelze její námitce přisvědčit, neboť – jak vidno – právní úprava se postupně vyvíjela a v různých časových úsecích nahlížela na možnost volby výhodnější varianty v případě souběhu vyloučených dob a hrubých výdělků odlišně. Ustanovení § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb. tak nelze vykládat optikou současného znění § 16 odst. 8 zákona č. 155/1995 Sb. Jakkoli Nejvyšší správní soud chápe důvody pro opětovné zmírnění právní úpravy institutu souběhu vyloučené doby a vyměřovacího základu, jež mohla vést k nespravedlivým dopadům právě ve vztahu k rodičům, kteří paralelně se zaměstnáním pečovali o dítě, nemůže vykládat § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb. totožně jako stěžovatelkou zmiňovaný § 16 odst. 8 zákona č. 155/1995 Sb., neboť od 1. 1. 2010 se právní úprava změnila.

pokračování

[23] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že je legitimní, aby se právní úprava časem vyvíjela. „*V průběžně financovaném systému důchodového pojištění závislém na možnostech ekonomicky aktivní generace financovat důchodový systém nelze vyloučit změny, které omezí nebo jinak modifikují nároky osob ucházejících se o důchod. Jiný přístup by zcela znemožnil změny důchodového systému pro období celých generací a jakákoli změna by musela být přijímána v předstihu cca 40 let.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Ads 250/2014 - 28, který dále odkazuje na rozsudky téhož soudu ze dne 12. 3. 2008, č. j. 6 Ads 141/2007 - 40, č. 1608/2008 Sb. NSS, a ze dne 30. 1. 2008, č. j. 6 Ads 23/2007 - 101, č. 1549/2008 Sb. NSS).

[24] Přistoupí-li Nejvyšší správní soud k jazykovému (gramatickému) výkladu daného ustanovení, nemůže dát stěžovatelce za pravdu, jelikož stěžovatelkou uváděný postup zjišťování ročního vyměřovacího základu při souběhu vyloučené doby a hrubého výdělku z § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb. nevyplývá. Stěžovatelka usiluje o to, aby ČSSZ zohlednila roky 1991 – 1993 jako vyloučenou dobu, jelikož v této době soustavně pečovala o dítě. Dle § 3a odst. 1 písm. b) citované vyhlášky ČSSZ nepřihlédne k hrubému výdělku při stanovení osobního vyměřovacího základu a zohlední pouze vyloučené doby, a to za předpokladu kumulativního splnění dvou podmínek, a sice že vyloučené doby, v nichž byl dosažen tento hrubý výdělek, netrvaly po celý kalendářní rok, a takto zjištěný úhrn vyměřovacích základů pojištěnce je výhodnější. Prvou z podmínek je třeba dle Nejvyššího správního soudu interpretovat prostřednictvím jazykového výkladu tak, že daný postup je možný, jestliže souběh vyloučené doby a hrubého výdělku (tj. hrubý výdělek a vyloučená doba se vyskytují ve stejném časovém úseku) netrvá po celý kalendářní rok. Tomuto výkladu nasvědčuje formulace užitá zákonodárcem, a sice „...*pokud vyloučené doby, v nichž byl dosažen tento hrubý výdělek...*“. V posuzovaném případě trval souběh vyloučené doby a hrubých výdělků po celý rok 1991, 1992 i 1993, tudíž upřednostnění vyloučených dob nepřicházelo s využitím jazykového výkladu daného ustanovení do úvahy.

[25] Takový výklad není rozporný se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 9. 2009, č. j. 6 Ads 103/2009 - 64, na který se stěžovatelka odvolává. Předně je třeba zdůraznit, že v daném případě šlo o situaci skutkově poněkud odlišnou od případu stěžovatelky. V dané věci se jednalo o stěžovatelku, která sice po celý rok 1990 pečovala o dítě ve věku do tří let (tento kalendářní rok je tedy dobou, která se vylučovala pro zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku), nicméně stěžovatelka neměla hrubý výdělek po celý tento rok, ale pouze v jednom měsíci, kdy byla vyplacena náhrada mzdy za nevyčerpanou dovolenou na zotavenou. Vzhledem k netrvajícimu souběhu vyloučené doby a hrubého výdělku po celý rok mohl být aplikován § 3a odst. 1 písm. b) a dojít k upřednostnění vyloučených dob před hrubým výdělkem. Nadto těžiště rozhodování Nejvyššího správního soudu bylo v daném případě v zodpovězení otázky, zda v případě souběhu vyloučené doby s dobou, v níž byl dosažen hrubý výdělek před 1. 1. 1996, je zapotřebí postupovat podle § 3a vyhlášky č. 284/1995 Sb. či podle § 12 odst. 7 věty druhé a odst. 8 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, ve znění účinném ke dni 31. 12. 1995, nebo podle § 14 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. V tomto smyslu je tedy třeba korigovat přesvědčení krajského soudu, že danou věc rozhodl v rozporu s právním názorem vyplývajícím z dřívějšího rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[26] Nejvyšší správní soud přistoupil rovněž k dalším metodám výkladu, jsa si vědom, že jazykový výklad není jediným a konečným kritériem pro zjištění obsahu právní normy, jak ostatně vyplývá ze závěrů vyslovených Ústavním soudem například v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, www.nalus.usoud.cz, podle něhož „jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a objasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.).“ Z judikatury Ústavního soudu vyplývá též, že soud „není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“ (nález ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, www.nalus.usoud.cz). Obdobně též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 4 Ads 9/2012 – 37, podle něhož: „pro správné posouzení věci je však nutné zohlednit všechny okolnosti případu ve vzájemných souvislostech a aplikovat také ostatní výkladové metody - především výklad teleologický. Ostatně obecně platí, že to zda smysl a účel právní normy je skutečně takový, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody – především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace.“ Případně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Afs 4/2008 – 108 „Soudy musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Jestliže interpretace právní normy za použití jazykové metody výkladu vede k nerozumným výsledkům, je na místě, jak bylo výše uvedeno, použít další výkladové metody, jako je metoda výkladu systematického, logického, teleologického či historického, které by přiměřeně korigovaly interpretační výsledky plynoucí ze základního, nikoliv však jediného, výkladu jazykového.“

[27] Nejvyšší správní soud se tedy podrobně zabýval námitkou stěžovatelky spočívající v tom, že krajský soud i žalovaná nepodrobily ustanovení § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995 Sb., jiným výkladovým metodám a vycházely z čistě jazykového formalistického výkladu.

[28] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit námitce stěžovatelky, že teleologický výklad směřuje k jinému závěru, než vyjevil krajský soud i žalovaná. „Argumentace účelem interpretovaného ustanovení je založena na tom, že je-li interpretované ustanovení nejasné a je-li současně znám účel, kterého má být tímto ustanovením dosaženo, je třeba z několika jazykově možných výkladových výsledků vybrat právě ten, který je nejlépe uzpůsoben k naplnění tohoto účelu.“ (MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 159). Účelem upřednostnění vyloučených dob před zápočtem hrubých výdělků, kterých bylo ve vyloučené době dosaženo, je zabránit rozmělnění výdělků a v důsledku toho nižší výše starobního důchodu. Takový účel je veskrze naplněn, vyskytne-li se ve vyloučené době hrubý výdělek pouze v určitém časovém úseku a ve zbytku jde o „prázdné doby“ (v tomto případě může být zohlednění vyloučení doby ve výsledku výhodnější). Od této situace je třeba odlišovat případ stěžovatelky, kdy k souběhu vyloučené doby a hrubých výdělků docházelo po celý rok a žádné příjmově prázdné doby se v kalendářním roce nevyskytovaly. Za těchto okolností zákonodárce

pokračování

nepřipustil upřednostnění vyloučené doby, jejímž hlavním smyslem a účelem je nerozmělnit průměr výdělků prázdnými obdobími (viz také VOŘÍŠEK, Vladimír. *Doba důchodového pojištění, náhradní doba důchodového pojištění a vyloučené doby*, 2. část. In *Práce a mzda*. 2012, č. 11, s. 37), jelikož tyto příjmově prázdné doby nenastaly. Nejvyšší správní soud připouští, že k většímu rozmělnění výdělků ve výsledku může docházet i v těchto případech, neboť příjmy mohou být z důvodu kratšího pracovního úvazku nižší. V praxi mohou nastat situace, že ač příjemce důchodu participoval na financování důchodového systému, má následně nižší důchod než ten, který pouze pečoval o dítě, nepracoval a žádné pojistné nehradil. Je však třeba respektovat úmysl zákonodárce neupřednostňovat vyloučené doby v případě, že k příjmově prázdným obdobím nedocházelo. Pokud by normotvůrce měl při formulaci předmětného ustanovení na mysli upřednostnění vyloučené doby vždy, jestliže je tento postup výhodnější, jistě by výslovně neformuloval podmínku pro zohlednění vyloučené doby jen pro ty případy, kdy souběh vyloučené doby a hrubých výdělků netrval po celý kalendářní rok. Ani z hlediska historického výkladu tak nelze přisvědčit námitkám stěžovatelky. Naopak z vývoje právní úpravy lze vysledovat, že zákonodárce směřoval nejprve spíše k přísnější úpravě (zejména po 1. 1. 1996) a volbu pojištěnce pro výhodnější postup v případě souběhu vyloučených dob s hrubými výdělky upravil až od 1. 1. 2010.

[29] Námitka stěžovatelky směřující k využití systematického výkladu daného ustanovení rovněž nemůže obstát. Z kontextu celého zákona č. 155/1995 Sb. nelze dojít k závěru tvrzenému stěžovatelkou.

[30] Nejvyšší správní soud rozumí snaze stěžovatelky dosáhnout výhodnějšího způsobu výpočtu důchodu. Soudu však nepřísluší, aby výklad právních předpisů přizpůsoboval tak, aby za dané situace v konkrétním případě nedopadaly nepříznivě na adresáta; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Ads 250/2014 – 28. K tomu případně slouží institut odstranění tvrdosti zákona (§ 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

[31] Jakkoli stěžovatelka nic takového nenamítala, Nejvyšší správní soud se také v souvislosti s tímto případem zabýval – s ohledem na čl. 95 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy – ústavností, resp. zákonností ve věci aplikovaného ustanovení podzákoného právního předpisu, včetně ústavnosti zmocňovacího ustanovení.

[32] Předmětné ustanovení § 3a bylo do vyhlášky č. 284/1995 Sb. vloženo až s účinností od 1. 1. 1998 na základě vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 302/1997 Sb. Ministerstvo práce a sociálních věcí tímto ustanovením provádí zmocnění v § 108 odst. 1 písm. e) zákona č. 155/1995 Sb. ve znění zákona č. 134/1997 Sb. (na základě tohoto zmocnění mělo Ministerstvo práce a sociálních věcí určit „postup při zjišťování ročního vyměřovacího základu pojištěnce ve vztahu k vyloučeným dobám za období před 1. lednem 1996“). K pohnutkám pro zakotvení takové právní úpravy důvodová zpráva mlčí, pouze uvádí, že v oblasti výpočtu osobního vyměřovacího základu je nutné doplnit některé ryze technické, ale poměrně složité podrobnosti, které z legislativního hlediska není vhodné řešit v zákoně. Jde o postup, kdy se v části rozhodného období spadající před 1. 1. 1996

kryjí vyloučené doby s dobami, v nichž byl dosažen příjem zahrnovaný do vyměřovacího základu.

[33] Formulace zmocňovacího ustanovení § 108 odst. 1 písm. e) zákona č. 155/1995 Sb. závažné pochybnosti o jeho ústavnosti nevyvolává. Zákonnodárce je oprávněn delegovat normotvorbu na orgány moci výkonné podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, Ministerstvo práce a sociálních věcí je nepochybně ministerstvem ve smyslu tohoto ustanovení, nadaným kompetencí v oblasti důchodového pojištění, k vydání ustanovení § 3a vyhlášky je výslovně zákonem zmocněno, zákon též obsahuje meze, v nichž se má vyhláška, resp. dané ustanovení pohybovat (předmět úpravy – zjišťování ročního vyměřovacího základu pojištěnce ve vztahu k vyloučeným dobám, i její rozsah – za období před 1. lednem 1996), a lze dovést i její účel, tj. stanovit pravidlo vzhledem k odlišnostem staré a nové právní úpravy při stanovení rozhodného období a výpočtu osobního vyměřovacího základu (přes stanovení ročních vyměřovacích základů), oproti dřívějšímu průměrnému měsíčnímu výdělků. Stanoví-li totiž § 16 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., že osobní vyměřovacím základem je měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů pojištěnce za celé rozhodné období, nikoli, jako tomu bylo za staré právní úpravy, jen v pěti výdělkově nejlepších letech z deseti před vznikem nároku, nelze se stanovení ročních vyměřovacích základů i za období před 1. lednem 1996 vyhnout a je nutno řešit souběh dob s výdělků a s vyloučenými dobami, jak byly ve smyslu § 16 odst. 4 věty první zákona č. 155/1995 Sb. pojímány před 1. lednem 1996 při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělků. Zvolené řešení týkající se období před má přitom svou vnitřní logiku, jakkoli pro případ souběhu po 1. 1. 2010 již dnes platí jiná a pro stěžovatelku příznivější pravidla, jak bylo uvedeno výše (viz odstavce [22] a [28] odůvodnění tohoto rozsudku).

[34] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že ustanovení § 3a slouží k provedení zákona, odpovídá zákonným požadavkům a smyslu regulace v této oblasti, nepřekračuje jeho meze a obsah daného ustanovení není se zákonem č. 155/1995 Sb. v rozporu, zaplňuje spíše mezeru v přechodných ustanoveních. Jakkoli by bezpochyby bylo vhodnější, kdyby bylo uvedené pravidlo přímo součástí textu zákona, neshledal Nejvyšší správní soud důvod, aby dané ustanovení podzákonného právního předpisu ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy neaplikoval.

[35] Nejvyšší správní soud se shora vyjevenou argumentací dospěl ke stejnému právnímu závěru jako krajský soud. Odůvodnění krajského soudu je však třeba korigovat v tom směru, že současná právní úprava v § 3a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 284/1995 Sb. umožňuje pro období před 1. 1. 1996 při souběhu vyloučené doby a doby, v níž by dosažen hrubý výdělek, započítat vyloučené doby za příslušný kalendářní rok a nepřihlížet k dosaženému hrubému výdělků, a to tehdy, pokud souběh vyloučených dob a hrubého výdělků netrval po celý kalendářní rok. O takový případ se však v projednávané věci nejednalo.

[36] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsanych důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

pokračování

IV. Náklady řízení

[37] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 2 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaná měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 2 s. ř. s. nemá však právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jelikož jde o věc důchodového pojištění.

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

V Brně dne 9. června 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu