



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **JUDr. R. T.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, sídlem Křížová 25, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 21. června 2017 č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. dubna 2019 č. j. 29 Ad 18/2017 - 75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **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] Rozhodnutím ze dne 12. dubna 2017 č. j. X žalovaná žalobci přiznala starobní důchod od 15. října 2015 ve výši 4 796 Kč měsíčně, od ledna 2016 potom ve výši 4 836 Kč měsíčně a od ledna 2017 ve výši 4 999 Kč měsíčně.

[2] K námitkám žalobce žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví změnila datum přiznání starobního důchodu na 16. září 2015, jinak námitky týkající se nesprávně určeného osobního vyměřovacího základu žalovaná zamítla. Konstatovala, že rozhodné období pro stanovení osobního vyměřovacího základu není závislé na době účasti na pojištění, nýbrž je tvořeno celým a nepřerušným úsekem, odečítají se od něj pouze

vyloučené doby. Oproti tomu doba pojištění ovlivňuje až konečný výpočet procentní výměry důchodu. „*Pokud v rozhodném období nejsou ani vyměřovací základy ani vyloučené doby, dochází sice k rozmělnění ostatních vyměřovacích základů a ke snížení osobního vyměřovacího základu, nicméně přesně takto je výpočet osobního vyměřovacího základu [v zákoně] konstruován.*“

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu. V průběhu řízení se na základě poučení ze strany Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) snažil prokázat dobu péče o svou matku a podal návrh na zahájení řízení o době a rozsahu péče o osobu bezmocnou. Okresní správa sociálního zabezpečení Ostrava (dále jen „OSSZ Ostrava“) toto řízení zastavila, neboť žalobce nepodal přihlášku k důchodovému pojištění ani návrh na vydání rozhodnutí o době a rozsahu péče o bezmocnou osobu do dvou let od skončení péče. Navíc dle závěrů lékařské posudkové služby OSSZ Ostrava nebyla žalobcova matka v době od 1. ledna 1996 do 21. ledna 2004 bezmocná. Žalovaná závěry OSSZ Ostrava o zmeškání lhůty pro podání přihlášky k důchodovému pojištění ze strany žalobce potvrdila. Nechala též přezkoumat posouzení zdravotního stavu žalobcovy matky, přičemž dle závěru posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí nebyla žalobcova matka v uvedeném období bezmocná.

[4] Krajský soud žalobu proti rozhodnutí žalované o starobním důchodu žalobce zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Přisvědčil závěru žalované, že období, kdy žalobce nebyl účasten na důchodovém pojištění, nelze pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu považovat za vyloučenou dobu, neboť výčet vyloučených dob v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, je taxativní. Rozhodným obdobím pro stanovení osobního vyměřovacího základu žalobce tak bylo celé období mezi lety 1986 – 2015. Krajský soud dále konstatoval, že dobu, kdy žalobce pečoval o svou matku, nelze považovat za dobu, kdy se účastnil pojištění ve smyslu § 5 odst. 1 písm. s) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2006.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včas kasační stížnost. Namítal, že se krajský soud nevypořádal se skutečností, že při rozmělnění dob rozhodných pro stanovení výše starobního důchodu nelze zacházet s někým, kdo v daném období vůbec nebyl pojištěncem, jako by jím byl. Argumenty, které v řízení před krajským soudem vznesla žalovaná, považuje stěžovatel za nepříhodné. Krajský soud dále dle názoru stěžovatele pochybil, pokud při posuzování doby péče o matku stěžovatele vycházel pouze z rozhodnutí žalované o zastavení řízení o době a rozsahu péče o osobu bezmocnou a nikoli z dalších listin, které stěžovatel předložil. To, že lékařská posudková služba nepotvrdila určitý zdravotní stav osoby, neznamená, že jej nelze prokázat jinak. Stupeň bezmocnosti stěžovatelovy matky navíc nehraje žádnou roli, neboť předmětem řízení není příspěvek na péči, nýbrž započtení náhradní doby. Výklad krajského soudu by měl smysl jen v případě, kdy by zákon vázal existenci bezmocnosti osoby jen na čerpání dávek na péči o takovou osobu. Stěžovatel si navíc nedokáže představit situaci, kdy by jeho

pokračování

matka byla osm let, kdy o ni pečoval, v pořádku, a jen pár dní poté, co péči o ni převzala stěžovatelova sestra, by se stala částečně bezmocnou.

[6] Stěžovatel ke kasační stížnosti přiložil kopie žaloby proti rozhodnutí žalované, protokolu o jednání před krajským soudem dne 5. března 2018, potvrzení vystavené Rehabilitačním ústavem Kladruby dne 17. dubna 2018, výpisu ze zdravotní dokumentace stěžovatelovy matky ze dne 17. dubna 2018, potvrzení vystaveného Domovem pro seniory Sluníčko dne 17. dubna 2018 a rozhodnutí žalované ze dne 7. ledna 2019 č. j. X ve věci doby a rozsahu péče o osobu bezmocnou (stěžovatelovu matku).

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na závěr krajského soudu, že nemohla vyloučit období, kdy stěžovatel nebyl účasten na pojištění, z rozhodného období pro určení osobního vyměřovacího základu, neboť byla vázána § 18 zákona o důchodovém pojištění. Z tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že rozhodným obdobím pro starobní důchod přiznaný od roku 2015 jsou všechny kalendářní roky 1986 – 2014. Žalovaná nespatřuje nezákonnost napadeného rozsudku ani v tom, že krajský soud podrobně neopakoval její argumentaci. Doba péče o osobu závislou či bezmocnou se prokazuje výhradně rozhodnutím okresní správy sociálního zabezpečení. Žádosti stěžovatele o vydání takového rozhodnutí nebylo možné vyhovět, neboť stěžovatel zmeškal lhůtu pro podání přihlášky k účasti na důchodovém pojištění. Žalovaná stěžovatele upozornila na možnost požádat o odstranění tvrdosti zákona, avšak není jí známo, zda stěžovatel této možnosti využil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Na úvod Nejvyšší správní soud podotýká, že jakkoli krajský soud svůj rozsudek odůvodnil velmi stručně odkazem na argumenty, které žalovaná předestřela ve vyjádření k žalobě, bez vlastních závěrů, jeho rozsudek nepřezkoumatelný není. Krajský soud argumentaci žalované rekapituloval velmi podrobně a z jeho rozsudku je zřejmé, že se s ní zcela ztotožnil. Klíčový závěr, tedy že doba, kdy stěžovatel pečoval o jeho matku, není vyloučena z rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu, z napadeného rozsudku jednoznačně vyplývá.

[10] Podle § 16 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění je osobní vyměřovací základ *měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů pojištěnce za rozhodné období*. Podle § 18 odst. 1 tohoto zákona je rozhodným obdobím pro stanovení osobního vyměřovacího základu *období, které začíná kalendářním rokem bezprostředně následujícím po roce, v němž pojištěnec dosáhl 18 let věku, a končí kalendářním rokem, který bezprostředně předchází roku přiznání důchodu*, přičemž do rozhodného období se (až na výjimky) nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986 (odst. 4 citovaného ustanovení). Rozhodné období stěžovatele, jemuž byl přiznán starobní důchod od 16. září 2015, tudíž tvoří roky 1986 – 2014 (nikoli 2015, jak v důsledku chyby v psaní nesprávně uvedl krajský soud).

[11] Je logické, že při konkrétním výdělku, jehož pojištěnec během ekonomicky aktivního období svého života dosáhl, bude osobní vyměřovací základ tím nižší, čím delší bude rozhodné období, za něž má být stanoven. Tento efekt částečně zmírňují tzv. vyloučené doby, o něž se snižuje počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období (§ 16 odst. 1 druhá věta za středníkem zákona o důchodovém pojištění). Vyloučené doby vymezuje § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění, v něm vedený výčet je taxativní (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2007 č. j. 6 Ads 22/2006 - 3, č. 2252/2011 Sb. NSS, a ze dne 30. dubna 2009 č. j. 3 Ads 147/2008 - 60).

[12] Rozhodné období pro výši důchodu „(téměř) vždy počíná rokem 1986 a prodlužuje se podle toho, od kterého roku se důchod přiznává. [...] Rozhodné období ve smyslu citované právní úpravy je tedy obdobím s pevně ohraničeným začátkem a svým koncem a představuje jeden celek, z něhož se zkoumá výše příjmů. Jedinou zákonnou výjimku pak představují tzv. vyloučené doby, o které se snižuje počet kalendářních dnů připadajících na zákonem stanovené rozhodné období. [...] Nelze vylučovat z rozhodného období všechny doby, ve kterých nebylo hrazeno důchodové pojištění, ale pouze doby, kdy k tomu z objektivních důvodů nemohlo dojít. V takových případech je nutno zohledňovat, zda pojištěnci něco objektivně bránilo v tom, aby vstoupil do pracovního poměru, případně aby byl evidován jako osoba hledající zaměstnání u úřadu práce, popř. se dobrovolně účastnil na důchodovém pojištění. [...] Délka rozhodného období je tak závislá toliko na skutečnosti, ve kterém roce dojde k přiznání důchodu, a v tomto směru nevytváří nerovné postavení pro žádného pojištěnce, který splní zákonem stanovené podmínky pro vznik nároku. Zákon o důchodovém pojištění usiluje o vyšší míru ekvivalence při zhodnocení ekonomické aktivity pojištěnce, tedy závislosti důchodu na zaplaceném pojistném a délce doby pojištění, a to s přihlédnutím zejména k mezigenerační solidaritě. Ochrana pojištěnce, který nemá ze zřetelehodných důvodů příjem z výdělečné činnosti, byla promítnuta do institutu tzv. náhradních dob pojištění, popř. vyloučených dob“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2009 č. j. 3 Ads 147/2008/60; srov. obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2015 č. j. 5 Ads 126/2015 - 47).

[13] Z argumentace stěžovatele vyplývá, že se domáhá vyloučení doby, kdy pečoval o svou matku, z rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu podle § 16 odst. 4 písm. e) ve spojení s § 5 odst. 1 písm. s) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2006 (podle § 102a zákona o důchodovém pojištění se účast osob pečujících o převážně nebo úplně bezmocnou osobu na důchodovém pojištění před 1. lednem 2007 posuzuje podle právních předpisů platných před tímto dnem, stěžovatel o matku pečoval v období od konce roku 1995 do ledna 2004). Z těchto ustanovení vyplývá, že vyloučenou dobou je doba účasti na pojištění osoby pečující osobně o převážně nebo úplně bezmocnou osobu nebo částečně bezmocnou osobu starší 80 let, pokud spolu žijí v domácnosti; podmínka domácnosti se nevyžaduje, jde-li o osobu blízkou [v nyní účinném znění zákona jde o osobu pečující osobně o osobu mladší 10 let, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost)].

[14] Podle § 5 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění vzniká účast osoby pečující o převážně nebo úplně bezmocnou osobu jen tehdy, pokud podala přihlášku k účasti na pojištění nejpozději do dvou let od skončení péče o bezmocnou osobu; pokud takovou přihlášku

pokračování

nepodala, nelze ji považovat za osobu účastnou na pojištění z titulu péče o bezmocnou osobu.

[15] Stěžovatel přihlášku k účasti na důchodovém pojištění podle posledně citovaného ustanovení nepodal. Dobu péče o jeho matku tudíž nelze považovat za vyloučenou dobu a žalovaná nepochybila, pokud ji zahrnula do rozhodného období pro výpočet osobního vyměřovacího základu stěžovatele. Argument stěžovatele, že jeho matka v daném období bezmocná byla, což se stěžovatel snažil dokázat několika listinami, tento závěr nemůže zvrátit – znění zákona o důchodovém pojištění je v tomto směru jednoznačné: Pokud stěžovatel nepodal do dvou let od skončení péče o svou matku přihlášku k účasti na důchodovém pojištění, nelze dobu, po níž tato péče trvala, považovat za dobu účasti na pojištění podle § 5 odst. 1 písm. s) zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. prosince 2006, a tím pádem ani za dobu vyloučenou z rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu ve smyslu § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění. Tyto důsledky nelze považovat za ústavně nekonformní, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2007 č. j. 6 Ads 52/2005 - 37, popřípadě na něj navazujícího usnesení ze dne 20. prosince 2007 sp. zn. I. ÚS 1937/07, v němž Ústavní soud uvedl, že podmínkou zohlednění péče o osobu bezmocnou v režimu zákona o důchodovém pojištění je *„je včasné uplatnění této doby u příslušných orgánů (OSSZ); je tedy zcela na úvaze osoby, která se v takové sociální situaci ocitla, zda ji jako náhradní dobu bude či nebude uplatňovat.“*

[16] K námitce, že krajský soud vycházel pouze z rozhodnutí OSSZ Ostrava o době a rozsahu péče o bezmocnou osobu a nezohlednil další listiny, z nichž bezmocnost stěžovatelovy matky vyplývá, Nejvyšší správní soud uvádí, že uvedené rozhodnutí okresní správy sociálního zabezpečení je tzv. povinným důkazem pro prokázání doby péče o osobu bezmocnou (srov. § 85 odst. 2 zákona č. 589/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 31. prosince 2006, a výše citovaný rozsudek č. j. 6 Ads 52/2005 - 37), respektive podkladovým rozhodnutím pro rozhodnutí ve věci důchodových dávek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2007 č. j. 4 Ads 78/2005 - 93). V řízení o určení rozsahu a doby péče o bezmocnou osobu lze rozsah a dobu péče prokázat jakýmkoli důkazními prostředky, v jiných řízeních (tedy i v řízení o starobním důchodu) však již vycházejí orgány veřejné moci pouze z rozhodnutí okresní správy sociálního zabezpečení o rozsahu a době péče (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. dubna 2015 č. j. 2 Ads 8/2015 - 52). Krajský soud proto nepochybil, pokud sám neposuzoval otázku, zda lze stěžovatelovu péči o jeho matku hodnotit jako péči o osobu bezmocnou (k čemuž navíc nemá potřebné odborné znalosti – srov. v tomto směru rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. srpna 2005 č. j. 4 Ads 54/2004 - 65), a vycházel bez dalšího z rozhodnutí OSSZ Ostrava. V rámci rozhodování o starobním důchodu navíc zůstává rozhodující, že stěžovatel ve lhůtě dvou let od skončení péče o svou matku nepodal přihlášku k účasti na důchodovém pojištění, a tuto dobu tak nelze považovat za dobu pojištění – a tím pádem ani za dobu vyloučenou z rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu.

[17] Nejvyšší správní soud opakuje, že výčet vyloučených dob je taxativní, přičemž dobu, kdy stěžovatel pečoval o svou matku, mezi ně z výše uvedených důvodů zahrnout nelze. Ze zákona o důchodovém pojištění je zřejmé, že vymezení rozhodného období pro

stanovení osobního vyměřovacího základu není, s výjimkou vyloučených dob, závislé na tom, zda měl pojištěnec nějaký příjem, či zda platil pojistné. S rozmělněním vyměřovacího základu do delšího období zákon o důchodovém pojištění obecně počítá (již citovaný rozsudek č. j. 6 Ads 22/2006 - 73); žalovaná tudíž rozhodla v souladu se zákonem. Jak Ústavní soud konstatoval v nálezu ze dne 12. prosince 2000 sp. zn. II. ÚS 376/2000, N 187/20 SbNU 297, „nárok na dávku důchodového pojištění lze přiznat jen tehdy, jsou-li splněny všechny zákonem stanovené podmínky. Rozšiřující výklad zákonných podmínek vzniku nároku by byl v rozporu se zájmy ostatních pojištěnců.“

[18] Má-li stěžovatel pocit, že důsledky aplikace jednoznačného znění zákona o důchodovém pojištění na něj dopadají nepřiměřeně tvrdě, může požádat o odstranění tvrdosti zákona. Odstraňování tvrdosti zákona však nepřísluší správním soudům (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2014 č. j. 6 Ads 92/2013 - 23 či výše citovaný rozsudek č. j. 5 Ads 126/2015 - 47), nýbrž ministru práce a sociálních věcí, popřípadě dalším orgánům správy sociálního zabezpečení (§ 4 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení), přičemž jde o oblast, v níž se uplatní správní uvážení těchto orgánů. Případná tvrdost vůči stěžovateli však nečiní rozhodnutí žalované nezákonným. Ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 Ads 6/2006 - 73 Nejvyšší správní soud připomněl, že, „Listina základních práv a svobod hovoří o ‚přiměřeném zabezpečení‘ (čl. 30 odst. 1 Listiny), přičemž tohoto práva se lze domáhat pouze v mezích zákona, které toto ustanovení provádí (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Vazba výše důchodu a pomoci k zajištění základních životních podmínek (čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) neexistuje - důchod nemusí dosahovat životního minima, zákon o důchodovém pojištění garantuje pouze nepodkročitelnou výši procentní výměry v částce 770 Kč (§ 33 odst. 2).“

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji ve smyslu poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná sice měla ve věci plný úspěch, nemá však právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 24. července 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu