



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce: **RNDr. I. Z.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 17. 9. 2018, č. j. X, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2020, č. j. 49 Ad 47/2018 - 27,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2020, č. j. 49 Ad 47/2018 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalovaná v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 17. 9. 2018. Tímto rozhodnutím byly zamítnuty námitky a potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 3. 5. 2018, jímž byl žalobci ode dne 5. 1. 2018 přiznán starobní důchod ve výši 8 459,- Kč.

[2] Krajský soud v řízení o žalobě posuzoval k námitkám žalobce otázku dílčení starobního důchodu s ohledem na čl. 20 odst. 2 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení v návaznosti na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 (dále jen „Nařízení“), a to v souvislosti s problematikou určení trvalého pobytu a zhodnocení překrývající se doby pojištění. Další

spornou otázkou pak bylo určení vyměřovacího základu pro stanovení výše dávky za dobu od 26. 3. 1987 do 25. 6. 1991, kdy žalobce pracoval jako tzv. pracovník v zahraničí ve Spojeném ústavu jaderných výzkumů v Dubně u Moskvy (dále též „SÚJV“). Zatímco prvně uvedené námitky vyhodnotil jako nedůvodné, ohledně otázky vyměřovacího základu dal žalobci za pravdu. Vycházel přitom z následujícího skutkového stavu.

[3] Podle evidenčních listů důchodového zabezpečení, resp. důchodového pojištění (dále jen „ELDZ“, případně „ELDP“) bylo žalobci za rok 1987 započteno 365 dnů s hrubým výdělkem 32 298,- Kčs, za rok 1988 366 dnů s hrubým výdělkem 30 240,- Kčs, za rok 1989 365 dnů s hrubým výdělkem 30 240,- Kčs, za rok 1990 365 dnů s hrubým výdělkem 30 240,- Kčs a za rok 1991 365 dnů s hrubým výdělkem 37 243,- Kčs.

[4] Podle názoru krajského soudu však žalovaná nesprávně nezahrnula do průměrného měsíčního výdělku příjmy žalobce v tehdejší Sovětském svazu, z nichž byly odváděny příslušné částky do tamějšího systému sociálního zabezpečení a jež byly doloženy písemným potvrzením v ruském jazyce. Žalovaná, aniž by blíže zkoumala charakter těchto příjmů, však bez dalšího dospěla k závěru, že se v případě těchto výdělků jedná o „*zvýšení jeho platu poskytované k úhradě zvýšených výdajů v bývalém Sovětském svazu, které se podle § 43 odst. 5 vyhlášky č. 149/1988 Sb. nezapočítává do hrubého výdělku pracovníka v zahraničí.*“ Přitom se opřela pouze o sdělení Ústavu jaderné fyziky AV ČR (zaměstnavatele žalobce v rozhodné době, dále též „ÚJF“), že částky uvedené v jím předloženém ELDZ byly vypočteny z jeho hrubých výdělků pobíraných pouze z výdělečné činnosti na území tehdejší ČSSR.

[5] Krajský soud přitom upozornil na skutečnost, že vyhláška č. 149/1988 Sb. sice nabyla účinnosti až 1. 10. 1988, žalovaná však nevysvětlila, proč nepřihlédla k výdělkům za dobu předcházející, jestliže žalobce pracoval v Sovětském svazu již od března 1987. Za podstatnější nedostatek ve skutkovém zjištění a právním posouzení však krajský soud považoval tu skutečnost, že ze samotného prohlášení ÚJF, jenž potvrdil, že žalobci vykázal v rozhodném období hrubé výdělků z příjmů dosažených v tehdejší ČSSR, neplyne z hlediska zápočtu pro účely důchodového zabezpečení žádná informace o povaze příjmů, které měl žalobce obdržet od SÚJV v Dubně, a to zvláště za situace, kdy tento ústav výslovně uvedl, že jejich součástí nejsou platby jednorázového a kompenzačního charakteru. Za této situace bylo třeba, aby žalovaná vysvětlila povahu příjmů, eventuálně doplnila v tomto směru dokazování tak, aby byla jasná jejich povaha, tj. zda se jednalo o samostatné příjmy nezávislé na příjmech vyplácených žalobci v Československu nebo spíše o tytéž příjmy, které jsou uvedeny na ELDZ předloženém ÚJF, jež byly vypláceny žalobci po jejich odeslání do Sovětského svazu. Bez zjištění povahy těchto příjmů nebo přesvědčivého vysvětlení, proč jakékoliv příjmy vyplacené v té době v Sovětském svazu nemohly být na základě konkrétní právní úpravy zohledněny ve výpočtu českého dílčího důchodu, nelze považovat rozhodnutí žalované za zákonné.

[6] Z tohoto pohledu hodnotil krajský soud závěry žalované vyslovené v napadeném rozhodnutí jako nepodložené či nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pro další řízení pak zavázal žalovanou, aby znovu a důsledněji posoudila veškeré skutečnosti týkající se žalobcova pracovního poměru v tehdejší Sovětském svazu, ujasnila si původ, povahu

pokračování

a skladbu jím pobíraných výdělků, anebo aby vysvětlila, proč žalobci nelze do vyměřovacího základu zahrnout jiné částky než ty, které mu byly vypláceny ÚJF. Alternativně pak žalované nic nebrání postupovat v souladu s čl. 56 odst. 1 písm. c) bodu ii) Nařízení s dosazením fiktivních výdělků.

[7] Kasační stížnost podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky. Primárně se ohradila proti názoru krajského soudu, že by měla provést srovnávací výpočet výše starobního důchodu žalobce se zápočtem reálných výdělků získaných v rozhodném období před rozpadem ČSFR a se zápočtem fiktivních výdělků podle Nařízení. Postup podle čl. 56 odst. 1 písm. c) Nařízení, kdy se při výpočtu teoretické výše vyměřovacího základu obecně dosazuje průměrný indexovaný výdělek, nelze dle jejího názoru vztáhnout na situace, kdy jsou pojištěnci pro výpočet důchodu z historicko-politických důvodů hodnoceny zjištěné vyměřovací základy za dobu před 1. 1. 1993. V tomto období byla Slovenská republika, stejně jako Česká republika, součástí ČSFR a není tedy důvodu žalobci dosazovat do rozhodného období výdělků „fiktivní“, jestliže jsou známy vyměřovací základy stanovené podle tehdejších společných právních předpisů. Nic na tom nemění skutečnost, že samotné doby pojištění v rozhodných letech 1987 - 1991 se podle čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení považují v projednávané věci za slovenskou dobu pojištění. Postup podle výše zmiňovaného čl. 56 Nařízení má smysl jen tam, kde reálné příjmy za dané období získal pojištěnec v jiném členském státě EU a pro stanovení vyměřovacího základu v českém systému pojištění je proto nelze využít.

[8] K závaznému právnímu názoru krajského soudu na opětovné došetřování výdělků vyplacených ruskou organizací v době pobytu žalobce v Sovětském svazu pak stěžovatelka uvedla, že žalobce zde pracoval jako tzv. pracovník v zahraničí a jeho hrubý výdělek pro účely důchodového zabezpečení byl proto stanoven podle § 43 vyhlášky č. 149/1988 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 1992. V případě žalobce jeho zaměstnavatel - ÚJF přípisem ze dne 27. 8. 2018 sdělil, že hrubé výdělků žalobce v období od března roku 1987 do června roku 1991 byly „vypočteny z hrubých výdělků zaměstnance pobírané pouze z příjmů z České republiky.“ Pokud tedy žalobce pobíral „hrubý plat v Rusku“ a z tohoto platu byly odváděny odvody do ruského systému důchodového zabezpečení, je zřejmé, že k těmto příjmům nelze při stanovení výše českého dílčího starobního důchodu přihlídnout, neboť u pracovníků v zahraničí se za hrubý výdělek považoval hrubý funkční plat, který mu (na rozdíl od expertů v zahraničí) náležel od příslušné československé organizace. Příjem dosahovaný v cizině se pro výši českého důchodu ostatně nehodnotil ani u expertů v zahraničí, tím spíše se tedy nemohl hodnotit u pracovníků v zahraničí. Ačkoliv tedy krajský soud požaduje, aby si stěžovatelka ujasnila původ, povahu a skladbu výdělků pobíraných žalobcem v cizině, není zřejmé, co by z tohoto postupu bylo možno pro žalobce vytěžit, neboť při stanovení vyměřovacího základu by musela stěžovatelka nadále postupovat podle § 43 vyhlášky č. 149/1988 Sb., a tyto příjmy by tedy stejně nemohla zohlednit. Stěžovatelka tak nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalobci byly zhodnoceny výdělků uvedené na evidenčním listu důchodového zabezpečení a žalobci byl vysvětlen důvod tohoto postupu (aplikace § 43

vyhl. č. 149/1988 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 1992). Připočítat k těmto hrubým výdělkům příjem pobíraný v zahraničí od zahraniční organizace právní úprava neumožňuje bez ohledu na jeho „původ, povahu a skladbu“. Stěžovatelka proto navrhla, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce jednak vyslovil nesouhlas s hodnocením krajského soudu ohledně otázky překrývajících se dob pojištění, jednak nově namítal, že neměl být posuzován jako tzv. pracovník v zahraničí, ale jako tzv. expert v zahraničí.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněného stížnostního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. K námitkám uvedeným žalobcem v jeho vyjádření pak nemohl přihlédnout, neboť přesahovaly rámec přezkumné činnosti soudu vymezený ustanovením § 109 odst. 3 s. ř. s., a soud zároveň nezjistil žádné procesní vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s.

[11] Spornou otázkou v projednávané věci tak bylo pouze určení ročních vyměřovacích základů žalobce pro stanovení osobního vyměřovacího základu za roky 1987 - 1991, kdy byl zaměstnán u československé organizace - ÚJF a jako pracovník v zahraničí (viz potvrzení Československé akademie věd ze dne 30. 6. 1989) vykonával práci u SÚJV v Dubně v tehdejší Sovětskému svazu.

[12] Podle § 43 odst. 2 vyhl. č. 149/1988 Sb. se za hrubý výdělek pracovníka v zahraničí považuje hrubý funkční plat, který mu náleží podle příslušné mzdové úpravy po dobu jeho pobytu v zahraničí. Podle odst. 5 přídavek zahraniční služby, popřípadě jiný příplatek nebo zvýšení platu poskytované k úhradě zvýšených výdajů v zahraničí, se do hrubého výdělku podle odst. 2 až 4 nezapočítávají.

[13] K věci samé Nejvyšší správní soud předesílá, že shledává zákonným postup stěžovatelky, která při určování ročních vyměřovacích základů vycházela z reálných výdělků dosažených žalobcem v období let 1987 až 1991, ač je jinak k hodnocení této doby pro účely nároku na dávku a stanovení její výše příslušná Slovenská republika.

[14] Podle čl. 56 odst. 1 písm. c), bod ii) Nařízení stanoví-li právní předpisy členského státu, že dávky mají být vypočteny na základě příjmů, příspěvků, základů příspěvků, zvýšení, dalších částek nebo kombinace několika z nich (průměrné, poměrné, pevné nebo započtené), příslušná instituce použije pro určení výše, která má být vypočtena podle získaných dob pojištění nebo bydlení a podle předpisů ostatních členských států, stejně prvky určené nebo zjištěné pro doby pojištění získané podle právních předpisů, které uplatňuje, je-li to nezbytně v souladu s postupy stanovenými v příloze XI za dotčený členský stát.

[15] Smyslem tohoto ustanovení je v obecné rovině definovat pravidlo pro stanovení výše vyměřovacího základu tam, kde část relevantní doby je dobou jiného nositele pojištění a nejsou tak k dispozici použitelné výdělků či jinak stanovené vyměřovací základy, jež by bylo možno dosadit do rozhodného období pro výpočet výše dávky

pokračování

podle vnitrostátních předpisů. V českém systému důchodového pojištění může být k provedení výše citovaného ustanovení použit institut vyloučených dob podle § 16 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., anebo postup upravený metodikou stěžovatelky, spočívající v dosazování průměrného indexovaného výdělku do rozhodného období. Je-li ovšem k hodnocení dob pojištění příslušný nositel pojištění Slovenské republiky a jedná se o doby před 1. 1. 1993, tedy před rozdělením společného státu, není k použití kompenzačního mechanismu uvedeného v citovaném ustanovení důvod. Hrubé výdělky dosažené pojištěncem před 1. 1. 1993 při výkonu výdělečné činnosti na území bývalé ČSFR jsou obecně příjmem použitelným pro stanovení ročních vyměřovacích základů a není důvodu je při výpočtu vylučovat jen proto, že s ohledem na čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení je k hodnocení samotné doby pojištění před tímto datem v daném konkrétním případě příslušný druhý členský stát. Nejvyšší správní soud tak má za to, že postup stěžovatelky byl v tomto bodu zákonný, ostatně krajský soud k řešení této otázky rovněž nevyjádřil zásadní pochybnosti, pouze ji nadnesl v souvislosti s problematikou zjištění faktické výše hrubých výdělků žalobce v rozhodném období.

[16] Nejvyšší správní soud je pak toho názoru, že ani v této, pro rozhodnutí ve věci zásadní otázce, stěžovatelka nepochybila. Jak vyplývá z výše citovaného § 43 odst. 2 vyhl. č. 149/1988 Sb. (stejnou úpravu obsahuje i předchozí § 48 odst. 2 vyhl. č. 128/1975 Sb.), po dobu výkonu zaměstnání v zahraničí byl pracovníkovi v zahraničí stanoven tzv. funkční plat. Ten byl vyplácen vysílající organizací, fakticky k němu mohly být přiznány i další požitky k zajištění zvýšených nákladů spojených se životem v zahraničí, tak jak je uvedeno v odst. 5. Pouze funkční plat se však zahrnoval do hrubých výdělků pro účely důchodového zabezpečení. V projednávané věci byly relevantní výdělky žalobce uvedeny na ELDZ (ELDP) uzavřeném ze strany ÚJF dne 13. 6. 2000, tento dokument obsahuje všechny předepsané náležitosti a žalobcem byl za všechny zde dokládané roky (1985 - 1994) podepsán a tím i odsouhlasen. Z evidenčního listu je zřejmé, že v letech 1988 - 1990 byl jeho roční hrubý výdělek stanoven výhradně na základě přiznaného funkčního platu, výše hrubého výdělku v letech 1987 a 1991 pak byla ovlivněna tím, že práci v zahraničí nevykonával po celý kalendářní rok.

[17] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, (i zákony jemu předcházející) koncipuje v § 38 ELDP jako základní důkaz k prokázání dob pojištění a výše vyměřovacích základů, přičemž při hodnocení této listiny se v případě, že má všechny předepsané náležitosti, vychází z presumpce její správnosti. Obsah této listiny zajisté lze zpochybnit (ELDP vydané po 31. 12. 2003 dokonce v samostatném řízení podle § 6 odst. 4 písm. a) bod 3, tohoto zákona), předpokladem je však plausibilní tvrzení o jejích vadách a následně je pak třeba prokázat, že skutečnosti zde uvedené nejsou pravdivé.

[18] V daném případě však k prokázání jiných vyměřovacích základů nebyl splněn ani onen základní předpoklad, spočívající ve zpochybnění věrohodnosti ELDZ (ELDP). Žalobce se totiž v průběhu celého řízení o dávce, včetně řízení o žalobě, domáhal započtení příjmů, které mu byly vyplaceny SÚJV v Dubně. Údaje uvedené v její „Spravce“ ze dne 19. 12. 2016 a 12. 1. 2017 však dokládají pouze výši částek, které byly žalobci v rozhodném

období vyplaceny v rublech, nic však nevypovídají (což krajský soud konstatoval správně) o skladbě těchto příjmů. Není tedy zřejmé, zda nějakou a případně jakou část tvořil funkční plat žalobce (pokud by na sebe SÚJV převzal výplatu mzdy, k níž byl jinak povinen ÚJF), jakou část eventuální přídavky či příplatky a jakou jiné příjmy. Z uvedeného faktu však krajský soud vyvodil nesprávné závěry. Lze totiž souhlasit se stěžovatelkou, že pro účely stanovení výše dávky je zcela nerozhodné, jaký byl původ, povaha a skladba příjmů vyplacených žalobci ze strany SÚJV, neboť obecně k takovým příjmům nelze při stanovení výše dávky přihlídnout. Byla-li z těchto částek v tehdejší Sovětském svazu dokonce odváděna daň z příjmů, jak tvrdí žalobce a jak je i „Spravkou“ doloženo, je věcí současného ruského nositele pojištění a eventuálně smluvních vztahů Slovenské republiky, již je žalobce občanem, a Ruské federace na poli sociálního zabezpečení, jak budou uvedené doby a dosažené příjmy v jeho důchodových nárocích zohledněny. Ta část vyplacených příjmů, která možná představovala funkční plat žalobce, je však dostatečně doložena evidenčním listem, přičemž přesvědčivost údajů v něm uvedených je ještě posílena potvrzením ÚJF ze dne 27. 8. 2018, že částky uvedené na ELDZ (ELDP) odpovídají hrubým výdělkům dosaženým pouze na území České republiky (dříve ČSSR). Údaje uvedené ve „Spravce“ tak nejsou s to věrohodnost ELDZ (ELDP) jakkoliv zpochybnit.

[19] Nejvyšší správní soud proto nesdílí názor krajského soudu, že stěžovatelka v otázce hrubých výdělků (vyměřovacích základů) žalobce za období let 1987 - 1991 nedostatečně zjistila skutkový stav, eventuálně že je její rozhodnutí dokonce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud má z výše uvedených důvodů naopak za to, že doplnění dokazování, eventuálně další vysvětlování již jednou vysvětleného, by nemohlo na skutkovém základu pro rozhodnutí ve věci nic změnit.

[20] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem tak, že roční vyměřovací základy za roky 1987 - 1991 pro stanovení osobního vyměřovacího základu žalobce byly stěžovatelkou zjištěny v souladu se zákonem. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. prosince 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu