



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **JUDr. Z. K.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 6. 2018, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2021, č. j. 13 Ad 19/2018-68,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 12. 3. 2018 žalovaná přiznala žalobci podle § 29 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) od 10. 1. 2018 starobní důchod ve výši 24 445 Kč měsíčně (dále jen „rozhodnutí prvního stupně“). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 18. 3. 2018 námitky, o kterých žalovaná rozhodla napadeným rozhodnutím tak, že rozhodnutí prvního stupně změnila. Nově stanovila měsíční výši starobního důchodu na částku 26 662 Kč. Žalobce však měl za to, že mu byla výše starobního důchodu vypočtena chybně, neboť mu žalovaná neuznala jako náhradní dobu pojištění celou dobu studia, ale pouze dobu do 18 let věku a následně prvních 6 let podle § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Proto se žalobce dále bránil žalobou, kterou Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zamítl.

pokračování

[2] Městský soud neshledal námitku žalobce ohledně nepřiměřenosti použití § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, resp. jeho protiústavnosti, důvodnou. Odkázal přitom zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 As 375/2018-38, a na něj navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2020, sp. zn. II. ÚS 341/2020. Městský soud dospěl k závěru, že dané zákonné ustanovení žalovaná použila ústavně konformním způsobem a toto ustanovení není diskriminační. Městský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, že byl v době studia zaměstnán, a proto mu tato doba měla být rovněž započtena do doby pojištění. V průběhu správního řízení totiž v tomto ohledu neuvedl a ani nepředložil žádné doklady o zaměstnání, ačkoli jej o takové možnosti žalovaná poučila. Řízení dle s. ř. s. není pokračováním správního řízení, ale jde o řízení přezkumné, ve kterém je soud vázán právním a skutkovým stavem ke dni rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Proto soud zamítl žalobcovy návrhy na dokazování.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Stěžovatel předně nesouhlasí s odkazem městského soudu na judikaturu Nejvyššího správního soudu, kterou považuje za nepřiléhavou. Trvá na tom, že ačkoli započítávání doby studia po dosažení 18 let věku vyplývá ze zákona, jeho použití je nepřiměřené, a to s ohledem na zásadu rovnosti a práva na spravedlivé řízení. Tato zákonná úprava totiž dle stěžovatele znevýhodňuje ty studující, kteří si v rozhodné době vybrali čtyřleté studium na gymnáziu a následně pokračovali ve studiu na vysoké škole trvající pět let. Délku trvání středoškolského i vysokoškolského studia stanovil zákon, a tudíž nemůže jít k tíži stěžovatele, neboť tuto skutečnost nemohl ovlivnit.

[5] Druhá námitka směřuje proti závěru městského soudu, že stěžovatel mohl a měl skutečnosti ohledně jeho zaměstnání v průběhu studia tvrdit a dokazovat ve správním řízení a že se z toho důvodu jím navrhanými důkazními prostředky (čestné prohlášení spolužáka, výslech dalších svědků) nebude a ani nemůže zabývat. Stěžovatel namítá, že jej městský soud sám k navržení důkazů vyzval a že v řízení před žalovanou nemohl předpokládat, že bude muset tyto skutečnosti prokazovat, neboť doklady o zaměstnání mají povinnost předkládat zaměstnavatelé.

[6] Žalovaná ve svém vyjádření odkázala na znění § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění a shrnula, jakým způsobem postupovala při výpočtu doby důchodového pojištění ve vztahu ke studiu stěžovatele, tj. že jako náhradní dobu pojištění započítala celé studium do 18 let věku a poté prvních 6 let, jak stanovuje zákon. Ztotožnila se s posouzením městského soudu i jeho odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu. K tvrzenému zaměstnání stěžovatele během studia uvedla, že v průběhu správního řízení o této skutečnosti neměla žádné informace a dozvěděla se o ní až ze žaloby. Dle žalované však městský soud postupoval správně, pokud tuto námitku a související důkazní návrhy zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie, a přípustná. Jelikož se týká věci, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, Nejvyšší správní soud v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. nejprve posuzoval, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, a je proto přijatelná.

[8] Kasační stížnost je přijatelná.

[9] Institut nepřijatelnosti a s ním související „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ Nejvyšší správní soud vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se tedy může jednat, jestliže se kasační stížnost týká a) právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo nebyly plně vyřešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; b) právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; c) jestliže existuje potřeba učinit judikaturu odklon; nebo d) jestliže lze v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledat zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[10] S ohledem na povahu kasační námitky týkající se otázky dokazování před městským soudem mohlo v nyní posuzované věci dojít k zásadnímu pochybení s dopadem do hmotněprávního postavení stěžovatele, proto Nejvyšší správní soud přijal kasační stížnost k věcnému přezkumu.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatel předně namítá, že odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Ads 375/2018-38, je nepřiměřený a nepřiléhavý.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal, že by skutkové okolnosti nyní projednávané věci byly natolik odlišné, aby mohly mít vliv na použitelnost obecných východisek jeho dosavadní judikatury, potažmo judikatury Ústavního soudu. Podstatou věci je totiž výklad § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

[14] Předně je třeba mít na paměti, že stanovení konkrétních podmínek pro vznik nároku na starobní důchod, včetně způsobu určení jeho výše, spadá do dispozice zákonodárce. Ten přitom může právní úpravu měnit i v neprospěch pojištěnců, čímž může reagovat na aktuální společenské, ekonomické či sociální poměry a udržovat tak funkčnost systému důchodového pojištění (viz cit. rozsudek č. j. 9 Ads 375/2018-38). Jediným omezením, jehož překročení by mohlo založit neústavnost právní úpravy, je, že změna, která jde k tíži pojištěnců, nesmí být svévolná, neracionální, neodůvodněná či diskriminační.

[15] Nejvyšší správní soud ani Ústavní soud však neústavnost § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění na podkladu uvedených kritérií neshledaly. Důvodem pro zakotvení omezení započítávání doby studia do doby důchodového pojištění totiž byla

pokračování

mimo jiné neudržitelnost absence odvodu jakéhokoli ekvivalentu pojistného, a tedy nadměrné zatěžování systému důchodového pojištění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 Ads 13/2010-80). Dané zákonné ustanovení zároveň nezasahuje extrémním způsobem do právní jistoty a legitimního očekávání pojištěnců (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2087/16).

[16] Právní úprava neporušuje ani princip rovnosti, neboť se vztahuje na všechny žadatele o starobní důchod stejně, přičemž neodůvodněně neznevýhodňuje určitou skupinu osob (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 4 Ads 27/2010-38). Její přijetí naopak odstranilo (či alespoň snížilo) znevýhodnění osob, které do systému důchodového pojištění přispívaly ve větší míře (viz cit. rozsudek č. j. 9 Ads 375/2018-38). V této souvislosti je nutné rovněž podotknout, že rovnost nelze chápat absolutně, rozdílný přístup totiž může zákonodárce založit, jestliže je objektivní, racionální a přiměřený. Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že v oblasti sociálních práv zákonodárce disponuje mnohem větším prostorem pro uvážení vhodnosti přijímané právní úpravy i přípustnosti faktické nerovnosti (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2020, sp. zn. II. ÚS 341/20, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 24. 10. 2007, č. j. 6 Ads 22/2006-73, č. 2252/2011 Sb.).

[17] Jestliže tedy stěžovatel namítá, že právní úprava znevýhodňuje osoby, které se rozhodly pro studium, jehož řádná délka podle tehdy účinného zákona přesahovala šest let po dosažení věku 18 let, nejedná se z výše uvedených důvodů o porušení principu rovnosti. Legitimním důvodem pro relativně rozdílný přístup je totiž mimo jiné zohlednění faktické doby přispívání do systému důchodového pojištění.

[18] Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že „objektivní důvody, pro které pojištěnec nemohl dokončit studium v šestileté lhůtě od dosažení věku 18 let, pak nelze brát při hodnocení doby studia v úvahu, avšak ani v této skutečnosti nelze spatřovat projev diskriminace, neboť jednotlivé podmínky potřebné pro vznik nároku na starobní důchod musí být formulovány obecně a nemohou pamatovat na všechny situace, které by jejich naplnění mohly objektivně bránit. K zohlednění takových mimořádných okolností slouží institut odstraňování tvrdostí při provádění sociálního zabezpečení, který je upraven v § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.“ (viz cit. rozsudky č. j. 4 Ads 13/2010-80, a č. j. 9 Ads 375/2018-38). Žalovaná tedy nepochybně, pokud při započítání doby studia stěžovatele do náhradních dob důchodového pojištění vycházela z § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

[19] Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že se městský soud nezabýval jeho tvrzením, že byl během studia zaměstnán, a souvisejícími důkazními návrhy, neboť tuto námitku nevznnesl před správními orgány.

[20] Nejvyšší správní soud předně považuje za nutné upřesnit, že vázanost soudu stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. neznamená, že soud musí vycházet ze závěrů správních orgánů ohledně skutkového stavu věci, jak naznačuje městský soud, ale má posuzovat úplnost a správnost zjištění skutkového stavu, který v rozhodné době objektivně existoval. Platí, že „soud při svém rozhodování

nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 3 Ads 23/2011-118). Takový postup je projevem tzv. plné jurisdikce, která vyžaduje nejen ryze formální kontrolu zákonnosti rozhodnutí, ale i správnosti věcné. Uvedená nepřesnost městského soudu však nemá na zákonnost napadeného rozsudku jakýkoli vliv.

[21] Nelze totiž odhlédnout od skutečnosti, že se na správní řízení zahajovaná na návrh, tedy i na řízení o žádosti o starobní důchod, vztahuje koncentrace řízení podle § 82 odst. 2 s. ř., byť s jistou mírou benevolence danou zejména § 3 s. ř. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018-29). Tato řízení nadto nejsou ovládána zásadou vyšetřovací, břemeno tvrzení, stejně jako břemeno důkazní leží primárně na samotném žadateli. Je tedy jeho povinností a v jeho zájmu, aby především tvrdil, ale i sám shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady (viz např. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, rozsudek ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36, a rozsudek ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018-31).

[22] S ohledem na skutková zjištění i právní závěry rozhodnutí správního orgánu prvního stupně stěžovatel mohl a měl nejpozději v podaných námitkách tvrdit a doložit své zaměstnání v průběhu studia. Jestliže tak stěžovatel neučinil, je případný objektivně nesprávně či nedostatečně zjištěný skutkový stav důsledkem pouze jeho nečinnosti. Nemůže jít tudíž k tíži správního orgánu, že se dobou důchodového pojištění související se zaměstnáním v průběhu studia nezabýval, jestliže se o něm ani nedozvěděl. Jak totiž uvedl i rozšířený senát v usnesení ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, *„žalobce zajisté nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně (...).“*

[23] Nelze souhlasit ani s námitkou, že stěžovatel nemohl vědět, že bude nucen dokládat své zaměstnání, a to z důvodu spoléhání se na plnění zákonných povinností jeho zaměstnavatelů. Jak již bylo řečeno, nejpozději při seznámení s obsahem rozhodnutí prvního stupně muselo být stěžovateli zřejmé, že tato skutečnost zohledněna nebyla. V tomto rozhodnutí byl přitom rovněž poučen, že *„jestliže byl účastník řízení pojištěn – zaměstnán i v dobách, které nejsou uvedeny na osobním listě důchodového pojištění, je třeba, aby České správě sociálního zabezpečení zaslal příslušné doklady k novému posouzení.“* Stěžovatel je nadto osobou s vysokoškolským právníckým vzděláním a aktivně vykonává advokátní praxi, lze tedy mít za to, že zná svá práva a povinnosti a je schopen je adekvátně uplatňovat i bez poučení. Přesto však Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že stěžovatel může podat žádost o nové posouzení výše svého starobního důchodu, ve které dodatečně uvede a doloží své zaměstnání v průběhu studia. O této možnosti byl mimo jiné vyčerpávajícím způsobem poučen i městským soudem ve sdělení ze dne 5. 9. 2018.

pokračování

[24] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud v bodě 16. napadeného rozsudku správně posoudil, že stěžovatel neunesl v řízení před správními orgány břemeno tvrzení a břemeno důkazní, resp. že skutkový stav zjištěný správními orgány odpovídal tomu, co stěžovatel svými tvrzeními učinil předmětem řízení o své žádosti. Z tohoto důvodu městský soud nepochybil, pokud zamítl návrhy stěžovatele na provedení dokazování. Nelze mu vytýkat ani to, že stěžovatele vyzval sdělením ze dne 5. 9. 2018 k uplatnění návrhů na dokazování. Tato výzva byla formulována zcela obecně a reagovala na výslovný dotaz stěžovatele ze dne 1. 9. 2018. Samosoudkyně přitom zdůraznila, že nelze předjímat, které z navržených důkazů soud provede a které nikoli.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 5. ledna 2023

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu