

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **T. S.**, zast. Mgr. Michalem Štrofem, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 1. 2021, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze 29. 9. 2022, č. j. 19 Ad 6/2021-75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á** pro nepřijatelnost.
- 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. Shrnutí předcházejícího řízení

[1]Rozhodnutím ze dne 13. 12. 2019, č. j. X, žalovaná podle § 29 odst. 1 písm. k) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), a s přihlédnutím k čl. 12, čl. 16 odst. 1 a čl. 30 odst. 3 Smlouvy mezi Českou republikou a Ruskou federací o sociálním zabezpečení publikovanou pod č. 57/2014 Sb. m. s. (dále jen „Smlouva“), přiznala žalobkyni od 1. 10. 2019 starobní důchod ve výši 740 Kč měsíčně.

[2]Námitky proti tomuto rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 27. 1. 2021, č. j. X, zamítla a prvoinstanční rozhodnutí potvrdila. V rozhodnutí o námitkách žalovaná uvedla, že důchod byl žalobkyni přiznán ve správné výši, přičemž byla správně zohledněna pouze doba pojištění získaná žalobkyní po dni 31. 12. 2008. Doba pojištění získaná do uvedeného data totiž nemohla být zohledněna, neboť žalobkyně nepředložila doklad o odhlášení z evidence trvalého bydliště na území Ruské federace, jak vyžaduje čl. 13 odst. 1 Ujednání mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky a Ministerstvem práce a sociální ochrany Ruské federace k provádění Smlouvy, které bylo publikováno pod č. 58/2014 Sb. m. s. (dále jen „Ujednání“).

[3]Proti rozhodnutí o námitkách podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem ze dne 29. 9. 2022, č. j. 19 Ad 6/2021-75, zamítl jako nedůvodnou.

[4]Městský soud v napadeném rozsudku nejprve shrnul obsah podání účastníků. Z nich nesporně vyplynulo, že žalobkyně pochází z Ruské federace, přičemž od roku 1997 žije v Česku, od roku 2006 zde má trvalý pobyt a v roce 2012 získala české státní občanství. Žalobkyně v roce 2019 požádala o přiznání českého starobního důchodu, o čemž žalovaná rozhodla tak, jak je uvedeno v odstavci [1] tohoto usnesení Nejvyššího správního soudu. Dále žalobkyně podala žádost o přiznání ruského starobního důchodu, která byla zamítnuta rozhodnutím Státní instituce - Oddělení Penzijního fondu Ruské federace pro Penzenskou oblast (dále jen „Penzijní fond Ruské federace“) ze dne 5. 11. 2019, č. 0247546. Žalobkyně rozhodnutí Penzijního fondu Ruské federace nerozporovala, neboť měla za to, že v jejím případě byly splněny podmínky pro to, aby jí žalovaná přiznala český starobní důchod ve výši zohledňující dobu pojištění získanou i do dne 31. 12. 2008.

[5]Městský soud shledal, že žalobkyni byl starobní důchod žalovanou přiznán správně. Z obsahu spisu nevyplývá, že by žalobkyně byla odhlášena z evidence trvalého bydliště v Ruské federaci k datu 31. 12. 2008 (ani poté). Uplatnila se proto vyvratitelná domněnka stanovená v čl. 13 odst. 1 Ujednání, podle které se pro účely Smlouvy považovala za zemi trvalého bydliště žalobkyně k datu 31. 12. 2008 země, již byla k tomuto dni občanem, tj. Ruská federace, a tamní orgány proto měly při přiznání starobního důchodu žalobkyni zohlednit získané doby pojištění do dne 31. 12. 2008. Žalovaná tak při přiznání starobního důchodu nemohla učinit, byť žalobkyně pobývala k tomuto datu v České republice již řadu let. Městský soud k tomu s odkazem na judikaturu správních soudů objasnil, že není vyloučeno, aby osoba měla trvalé bydliště ve dvou státech současně. Proto právě existuje zmíněná kolizní úprava, která nastalou situaci řeší.

[6]Městský soud dále neshledal, že by rozhodnutí o námitkách bylo nepřezkoumatelné, a to pro žádný z důvodů namítaných v žalobě. Rovněž neshledal žádná zásadní pochybení při vedení spisu, jež by měla vliv na zákonnost rozhodnutí žalované.

[7]Městský soud také nepřisvědčil žalobkyni ohledně namítané podjatosti úřední osoby vyřizující její věc. Ani jiná vytýkaná pochybení neshledal městský soud důvodnými ke zrušení rozhodnutí o námitkách pro jeho nezákonnost.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[8]Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost.

[9]V ní stěžovatelka rozporuje závěr městského soudu, že v řízení nepředložila dokument o odhlášení z evidence na území smluvní strany své státní příslušnosti ve smyslu čl. 13 odst. 1 Ujednání. Samotné odhlášení z evidence považuje za neurčitý právní pojem, neboť není zřejmé, o jaký konkrétní dokument se jedná, kým má být vydaný, o jakou evidenci se jedná a co by mělo být jeho obsahem. Za této situace mají být veškeré podklady posuzovány podle jejich skutečného obsahu a nikoli k tíži stěžovatelky, jak to učinil městský soud. V rozhodnutí Penzijního fondu Ruské federace ze dne 5. 11. 2019 je uvedeno, že stěžovatelka měla k rozhodnému datu, tj. k 31. 12. 2008, trvalé bydliště pouze v České republice. Z toho vyplývá, že neměla trvalé bydliště na území Ruské federace, což implicitně znamená, že byla z tamní evidence odhlášena. Tato informace byla žalované předána formou předpokládané Smlouvou. Ve Formuláři pro komunikaci RU 1/CZ 001

pokračování

ze dne 6. 11. 2019 (dále jen „formulář pro komunikaci“) je pak rovněž uvedeno, že k rozhodnému datu měla stěžovatelka trvalé bydliště na území České republiky, resp. že trvalé bydliště na území Ruské federace není evidováno, což také znamená, že stěžovatelka byla k rozhodnému datu z této evidence již odhlášena (část 4 bod 7). Je přitom bezpředmětné, k jakému konkrétnímu datu byla stěžovatelka odhlášena, podstatné je, že se tak určitě stalo do dne 31. 12. 2008.

[10] Stěžovatelka se na rozdíl od městského soudu domnívá, že výše uvedené dokumenty postačují k prokázání odhlášení z evidence, neboť podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2021, č. j. 58 Ad 7/2021-55, postačuje, pokud je z příslušného dokladu patrné, že osoba již není ve své zemi původu vedena jako osoba s trvalým bydlištěm. Naopak užití rozsudků Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 9. 2016, č. j. 60 Ad 3/2016-39, a Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 8 Ads 163/2017-39, a ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 Ads 212/2016-36, městským soudem v napadeném rozsudku nepovažuje stěžovatelka za příléhavé, neboť její případ je skutkově zcela odlišný.

[11] Stěžovatelka má za to, že klíčová informace týkající se jejího trvalého bydliště pro účely Smlouvy vyplývá ze zmíněných dokumentů jasně. Potřebu jejího přesnějšího sdělení ze strany městského soudu považuje za nesprávnou a přepjatě formalistickou. Městský soud pak obsah předmětných dokumentů není podle čl. 24 odst. 2 Smlouvy oprávněn přezkoumávat. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že vyvratitelná domněnka stanovená v čl. 13 odst. 1 Ujednání byla v jejím případě vyvrácena.

[12] K čestnému prohlášení, které je součástí protokolu ze dne 28. 8. 2019 a dle kterého stěžovatelka prohlásila, „že k 31. 12. 2008 neměla ukončený trvalý pobyt na území Ruské federace a zároveň již měla trvalý pobyt na území ČR,“ stěžovatelka uvedla, že tento text napsala žalovaná, a to poté, co stěžovatelka opakovaně uváděla, že v evidenci Ruské federace není a nebyla k rozhodnému datu vedena. Stěžovatelka navíc zdůraznila, že se v něm hovoří o trvalém pobytu, a nikoli trvalém bydlišti. Protokol, resp. v něm obsažené čestné prohlášení tedy nemělo být pro rozhodnutí věci relevantní, a to i proto, že je v rozporu s dalšími dokumenty založenými ve spise a s tvrzením stěžovatelky. Není přitom pravdivé konstatování městského soudu, že žalovaná z čestného prohlášení nevycházela, neboť je to v rozporu s obsahem jejího rozhodnutí. Žalovaná naopak z předmětného prohlášení výlučně vycházela a nesprávně nezohlednila dokumenty prokazující skutečnost, že stěžovatelka byla k rozhodnému datu odhlášena z evidence trvalého bydliště v Ruské federaci.

[13] Stěžovatelka dále vytýká žalované její postup spočívající v tom, že když obsah získaného formuláře pro komunikaci a rozhodnutí Penzijního fondu Ruské federace ohledně údaje o odhlášení stěžovatelky z evidence vyhodnotila jako nejasný, nevyžádala si dále od tohoto orgánu upřesnění potřebné informace. Namísto toho se žalovaná snažila získat potřebný údaj od Velvyslanectví Ruské federace v České republice, což není podle Smlouvy kompetentní orgán. Nicméně i z jeho odpovědi je možné dovodit, že stěžovatelka k rozhodnému datu odhlášena z příslušné evidence byla. Tímto stěžovatelka dokládá, že není pravdivé tvrzení městského soudu, podle něhož žalovaná činila veškeré úkony v řízení ve prospěch stěžovatelky.

[14] Stěžovatelka také apeluje na smysl Smlouvy, kterým určitě není to, aby v jejím případě nedošlo k přiznání odpovídajícího starobního důchodu. Je přesvědčena, že veškeré doby pojištění měla pro výpočet důchodu podle Smlouvy zohlednit Česká republika, resp. žalovaná.

[15] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s městským soudem, že potvrzení o odhlášení z evidence trvalého bydliště bylo možné získat od Velvyslanectví Ruské federace v České republice či konzulátu, neboť se nejedná v daném ohledu o kompetentní orgány. Stejně tak jej nelze získat z cestovního pasu. Jeho předložení navíc žalovaná ani nepožadovala.

[16] Stěžovatelka dále trvá na tom, že úřední osoba rozhodující v její věci byla podjatá. O podjatosti Mgr. S. nesvědčí pouze její vyjádření v závěru rozhodnutí o námitkách, kde stěžovatelku označila za imigranta z Východu, nýbrž i její jednání v podobě zatajování dokumentů při nahlížení do spisu, účelové opomíjení některých důkazních prostředků, oslovování nekompetentních orgánů či neúměrné protahování správního řízení. V tomto měl městský soud přihlídnout k čestným prohlášením osob, které se zúčastnily zmíněného nahlížení do spisu, a měl shledat úřední osobu podjatou. Stěžovatelka také sdělila, že sama žalovaná se jí za chování úřední osoby omluvila a bylo s ní kvůli tomu zahájeno kárné řízení.

[17] Stěžovatelka také namítla vady ve vedení správního spisu. Poukázala konkrétně na absentující klíčové stanovisko ze dne 7. 12. 2020 a další vady, jež ve výsledku způsobují, že ze spisu není patrné, co, jak a kdy se událo. Městský soud sice shledal vady ve vedení spisu, avšak dospěl k závěru, že ty neměly vliv na zákonnost rozhodnutí žalované. S tím stěžovatelka nesouhlasí, a naopak má za to, že zjištěné vady byly zásadní, a byly proto důvodem pro zrušení rozhodnutí žalované.

[18] Z těchto důvodů a také z důvodu nepřezkoumatelnosti stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil nadepsaný rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[19] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala svůj názor, že v řízení nebylo doloženo, že stěžovatelka byla ke dni 31. 12. 2008 odhlášena z evidence trvalého bydliště na území Ruské federace, jak vyžaduje čl. 13 odst. 1 Ujednání. Z obsahu rozhodnutí Penzijního fondu Ruské federace ze dne 5. 11. 2019, č. 0247546, ani z formuláře pro komunikaci opak neplyne. K rozhodnému datu tak stěžovatelka měla trvalé bydliště v České republice i v Ruské federaci, a proto žalovaná musela posoudit dobu pojištění získanou stěžovatelkou před rozhodným datem jako ruskou dobu pojištění a při přiznání českého starobního důchodu stěžovatelce ji nezohlednila.

[20] Žalovaná je také přesvědčena, že ve věci byl skutkový stav zjištěn dostatečně. Získané důkazní prostředky podporují závěr přijatý v jejím rozhodnutí. Připomněla také, že městským soudem zjištěné vady ve vedení spisu neměly vliv na zákonnost jejího rozhodnutí.

[21] K namítané podjatosti úřední osoby Mgr. S. žalovaná uvedla, že podjatost této osoby ve věci stěžovatelky nebyla žalovanou ani Ministerstvem práce a sociálních věcí zjištěna. Ke stejnému závěru dospěl i městský soud. Celkové jednání zmíněné úřední osoby

pokračování

nenasvědčuje tomu, že by měla na výsledku řízení jakýkoli osobní zájem. I proto žalovaná Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[22] Na vyjádření žalované reagovala stěžovatelka replikou. V ní za účelem vyvrácení tvrzení žalované uvedla v zásadě obdobnou argumentaci, kterou uplatnila již v kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem, jak vyžaduje § 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v účinném znění (dále jen „s. ř. s.“).

[24] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky, jinak by ji odmítl jako nepřijatelnou (§ 104a odst. 1 s. ř. s. a čl. II zákona č. 77/2021 Sb.). Vymezením neurčitého právního pojmu „podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele“ se již Nejvyšší správní soud zabýval při výkladu § 104a s. ř. s., ve znění účinném do 31. 3. 2021 (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. byl s účinností od 1. 4. 2021 rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti. Nově se nejedná jen o věci azylu, resp. o věci mezinárodní ochrany, nýbrž o všechny věci, v nichž před krajským (městským) soudem rozhodoval specializovaný samosoudce jako v případě stěžovatelky. Tato změna nezakládá žádný rozumný důvod měnit kritéria přijatelnosti kasační stížnosti (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-27).

[25] Při rozhodování o nepřijatelnosti kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud i nadále vychází z judikatorně ustálených kritérií (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33), jež pramení ze závěrů usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturu odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[26] V posuzované věci Nejvyšší správní soud podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatelky neshledal.

[27] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, avšak samostatně k tomuto důvodu žádnou ucelenou argumentaci nepřednesla. Nejvyšší správní soud nicméně na různých místech v kasační stížnosti shledal dílčí tvrzení, jež by v případě jejich důvodnosti mohla zakládat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Podle stěžovatelky městský soud jen nekriticky převzal tvrzení žalované, aniž by se zabýval důkazy obsaženými ve spise, zcela pominul otázku podjatosti úřední osoby rozhodující ve věci a v zásadě se vůbec nezabýval otázkou nesprávného vedení správního spisu.

[28] Nejvyšší správní soud však po posouzení napadeného rozsudku shledal, že se v něm městský soud zabýval žalobními námitkami přiměřeně tomu, jak byly uplatněny v žalobě a při soudním jednání. Není pravdou, že se nevěnoval otázce podjatosti rozhodující úřední osoby a otázce řádného vedení správního spisu. Těmito otázkami se naopak městský soud podrobně zabýval (viz odstavce 76. až 84. a 71. až 73. napadeného rozsudku), o čemž svědčí i fakt, že stěžovatelka závěry městského soudu k nim se vztahující v kasační stížnosti věcně rozporuje. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Rovněž tak nelze souhlasit se stěžovatelkou, že městský soud do napadeného rozsudku pouze převzal tvrzení žalované. Z jeho obsahu je totiž zřejmé, že se městský soud zabýval jednotlivými důkazními prostředky a uvedl k nim vlastní hodnocení. Městský soud navíc shledal a žalované vytkl některé vady v jejím jednání, které však nevyhodnotil jako důvodné pro zrušení rozhodnutí žalované, což rovněž nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že se v případě napadeného rozsudku jedná o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je patrné, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozsudku.

[29] Podle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v účinném znění (dále jen „správní řád“), *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*

[30] Podle § 14 odst. 3 správního řádu, *účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení.*

[31] K namítané podjatosti úřední osoby Mgr. S. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že si je vědom judikatury, na kterou stěžovatelka na podporu své argumentace odkázala. Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatelka podala námitku podjatosti úřední osoby dne 23. 2. 2021, tj. po obdržení rozhodnutí o námitkách. Usnesením ze dne 10. 3. 2021, č. j. RN-575 801 2403-31-JL, žalovaná rozhodla, že úřední osoba Mgr. S. se nevylučuje z projednávání a rozhodování věci stěžovatelky, neboť podjatost úřední osoby nebyla shledána. Odvolání proti tomuto rozhodnutí Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 4. 5. 2021, č. j. MPSV-2021/64752-710/1, zamítlo. Námitku podjatosti

pokračování

úřední osoby uplatnila stěžovatelka i v žalobě, avšak ani městský soud ji při jejím vypořádání neshledal důvodnou.

[32] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že spatřuje podjatost Mgr. S. v její věci z vícero důvodů. Ve vztahu k jednání úřední osoby při nahlížení do spisu dne 3. 3. 2020 je třeba uvést, že tento namítaný důvod podjatosti vzhledem k časovému odstupu neodpovídá požadavkům stanoveným v § 14 odst. 3 správního řádu. To stejné platí o namítaném důvodu oslovení nekompetentního orgánu úřední osobou za účelem poskytnutí stěžejní informace pro výsledek řízení, neboť o tom stěžovatelka také věděla již v roce 2020. Proto k těmto namítaným důvodům nelze přihlížet. Tvrzení, že úřední osoba při rozhodování věci účelově pominula rozhodnutí Penzijního fondu Ruské federace a formuláře pro komunikaci není pravdivé, neboť právě z nich vycházela. Skutečnost, že obsah těchto dokumentů byl vyhodnocen jinak, než by si stěžovatelka představovala, přitom nezakládá podjatost úřední osoby. Důvod v podobě neúměrné délky řízení by pak v první řadě měl svědčit o nečinnosti úřední osoby, která může či nemusí být výsledkem její případné podjatosti. V případě stěžovatelky však městský soud v odstavci 80. napadeného rozsudku shledal, že žalovaná, resp. úřední osoba nečinná nebyla, neboť její postup nepřekročil stanovenou lhůtu pro rozhodnutí věci. S tímto hodnocením Nejvyšší správní soud souhlasí a konstatuje, že ani v tomto nelze spatřovat podjatost dotčené úřední osoby.

[33] Výše zmíněné důvody namítané podjatosti úřední osoby jsou pouze zástupnými důvody. Jediným skutečným důvodem je (i podle námítky podjatosti podané ve správním řízení) vyjádření úřední osoby v závěru rozhodnutí žalované o námitkách. Ta zde konkrétně uvedla, že *„ČSSZ v Praze považuje žádost (o uplatnění opatření proti nečinnosti) právního zástupce účastníka řízení, pana Mgr. Michala Štrofa, ze dne 17. 12. 2020 za zavádějící, protože obsahuje zkreslující skutečnosti. Ostatně obdobně se chovají i další imigranti z Východu.“*

[34] Městský soud výrok úřední osoby v druhé větě výše citované pasáže z rozhodnutí o námitkách vyhodnotil jako nevhodný, paušalizující a nemající oporu ve spise, s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, *„[n]evhodné chování úřední osoby může svědčit o její podjatosti, [...] Taková argumentace v případě shledání její důvodnosti ovšem má nalézt odraz v řízení a rozhodnutí.“* Vzhledem k tomu, že námitka podjatosti úřední osoby byla vznesena až po vydání druhostupňového rozhodnutí, vzal městský soud při jejím posuzování správně v potaz veškeré jednání úřední osoby Mgr. S. v řízení před žalovanou a obsah tohoto rozhodnutí. Přitom žádné jiné pochybení úřední osoby, jež by napovídalo její podjatosti, městský soud neshledal. Proto rozhodl, že úřední osoba nebyla podjatá a její účast ve věci nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí žalované o námitkách. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem městského soudu ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na napadený rozsudek. Pro úplnost k tomu zdůrazňuje, že nevhodné vyjádření úřední osoby podle obsahu rozhodnutí o námitkách nesouviselo se samotným posouzením nároku stěžovatelky na starobní důchod, nýbrž se zjevně jednalo o reakci na uplatněnou námitku nečinnosti. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že je pochopitelné, když úřední osoba, proti které je uplatněna námitka nečinnosti neoprávněně, jako tomu v řešeném případě bylo, cítí jistou frustraci. Musí si však uchovat nadhled, respektovat právo účastníka na podání této námítky a nadále se chovat zdvořile, jak jí ukládá § 4 odst. 1 správního řádu.

Pokud takto úřední osoba nejedná, je podle okolností na místě to s ní interně či kázeňsky řešit a poskytnout účastníkovi omluvu, jak se v projednávaném případě také stalo. Jakékoli nevhodné vyjádření úřední osoby však bez dalšího nesvědčí o její podjatosti a nelze to automaticky považovat za důvod jejího vyloučení z projednání a rozhodnutí věci, nýbrž je potřeba zkoumat okolnosti celé věci, jak bylo učiněno městským soudem. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že v případě úřední osoby Mgr. S. její ojedinělé nevhodné vyjádření nebylo důvodem pro její vyloučení z řízení před žalovanou pro podjatost.

[35] V souvislosti s namítaným nesprávným vedením správního spisu upozorňuje stěžovatelka především na to, že žalovaná do spisu nezařadila stanovisko ze dne 7. 12. 2020, ze kterého při rozhodování o námitkách vycházela. Také vytýká městskému soudu vyhodnocení jím zjištěných nedostatků ve vedení spisu. Neuvedla však, jaký konkrétní vliv měly tyto vady na možnost uplatňování jejích práv. Má pouze obecně za to, že tyto vady mají vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Žalovaná zjištěné nedostatky při vedení spisu nerozporuje.

[36] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že správní spis neobsahuje soupis všech svých součástí, ze kterého by bylo zřejmé, kdy byly do spisu vloženy, jak vyžaduje § 17 věta poslední správního řádu. Proto je v něm orientace náročnější, což již žalované vytkl městský soud. Podle všeho však obsahoval veškeré podklady s výjimkou zmíněného stanoviska ze dne 7. 12. 2020, které do něj žalovaná nezaložila. Uvedenou písemnost (Význam trvalého bydliště ke dni 31. 12. 2008 pro důchodové nároky podle česko-ruské smlouvy o sociálním zabezpečení) stěžovatelka zaslala Nejvyššímu správnímu soudu jako přílohu repliky. Ten ověřil, že žalovaná na předmětnou písemnost v rozhodnutí o námitkách (strana 5 poslední odstavce) skutečně odkazuje. Již z toho je nepochybné, že součástí spisu být měla.

[37] Podle Nejvyššího správního soudu nepřehlednost nebo chaotičnost spisu, nesprávné označování písemností, neúplná evidence listin, nesprávné číslování apod. může ve výsledku v extrémních případech vést až k tomu, že rozhodnutí, které ze správního řízení vzejde, nebude mít dostatečnou oporu v obsahu spisu, což je důvodem pro jeho zrušení správním soudem. Tato situace však v případě rozhodnutí žalované o námitkách nenastala. Absenci stanoviska ze dne 7. 12. 2020 ve správním spise nepovažuje Nejvyšší správní soud za zásadní, neboť z jeho obsahu zjistil, že se jedná o interní pomůcku pro zaměstnance žalované k posuzování daného typu případů. O jeho významném přínosu pro výsledek řízení, resp. podobu rozhodnutí žalované o námitkách (byť je na něj výslovně odkazováno) Nejvyšší správní soud pochybuje, neboť stejným způsobem a na základě stejných argumentů již bylo ve věci stěžovatelky rozhodnuto prvostupňovým rozhodnutím, kdy v době jeho vydání předmětné stanovisko ještě neexistovalo. Jeho zanedbatelný význam pro výsledek řízení dokládá i fakt, že stěžovatelka neuvedla, jak absence této písemnosti ovlivnila její procesní obranu. Ostatní písemnosti, které byly pro výsledek řízení stěžejní, součástí správního spisu jsou. Skutečnost, že jsou s ohledem na chybějící kvalitní soupis spisu hůře dohledatelné, nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvod pro zrušení napadeného rozsudku a rozhodnutí žalované.

[38] K zbývajícím kasačním námitkám se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda byla stěžovatelka ke dni 31. 12. 2008 odhlášena z evidence trvalého bydliště na území smluvní strany své státní příslušnosti, a zda tak doby pojištění (zaměstnání), které získala do tohoto

pokračování

data, mohly být považovány za české doby pojištění. V řadě dokumentů obsažených ve spisovém materiálu jsou běžně zaměňovány pojmy „trvalé bydliště“ a „trvalý pobyt“, které právně nemají totožný význam. V řešeném případě to však není na překážku, neboť oba účastníci jsou si nepochybně vědomi, že je vždy hovořeno o termínu „trvalé bydliště“ podle Smlouvy a Ujednání.

[39] Podle čl. 30 odst. 3 Smlouvy, *pro stanovení nároků na důchody a dávky podle této smlouvy se přihlédně také k dobám pojištění (zaměstnání), které byly získány před vstupem této smlouvy v platnost. Přitom doby pojištění (zaměstnání) získané do 31. prosince 2008 na území jedné ze smluvních stran vezme v úvahu ta smluvní strana, na jejímž území měla osoba k tomuto dni trvalé bydliště, avšak pouze v rozsahu, ve kterém nejsou tyto doby již zhodnoceny pro stanovení výše důchodu nebo dávky přiznané druhou smluvní stranou a za předpokladu, že daná osoba získala k uvedenému datu alespoň 1 rok pojištění podle právních předpisů smluvní strany, která má podle tohoto odstavce doby pojištění (zaměstnání) vzít v úvahu. Pokud nebude tato podmínka splněna, doby pojištění (zaměstnání) vezme v úvahu ta smluvní strana, podle jejíchž právních předpisů byly skutečně získány.*

[40] Podle čl. 13 odst. 1 Ujednání, *pro účely provádění Smlouvy se má za to, že pracovníci a jejich rodinní příslušníci legálně trvale bydlí nebo přechodně pobývají na území smluvních stran své státní příslušnosti, nepředloží-li doklady potvrzující trvalé bydliště nebo přechodný pobyt na území druhé smluvní strany a odhlášení z evidence na území smluvní strany své státní příslušnosti. Při tom legální trvalé bydliště nebo přechodný pobyt a odhlášení z evidence na území smluvních stran se posuzuje na základě dokladů a v souladu s postupem stanoveným právními předpisy příslušné smluvní strany. Podle čl. 13 odst. 2 Ujednání, ustanovení odstavce 1 tohoto článku se použijí také pro účely určení místa trvalého bydliště ke dni 31. prosince 2008 pro účely provádění článku 30 odstavce 3 Smlouvy.*

[41] Znění čl. 13 Ujednání nestanoví způsob prokázání odhlášení z evidence trvalého bydliště na území smluvní strany státní příslušnosti. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozsudku ze dne 9. 5. 2023, č. j. 3 Ads 407/2021-44, v němž uvedl, že „požadavek žalované na předložení řádného a hodnověrného dokladu o odhlášení z evidence na území Ruské federace nelze hodnotit jako přepjatý formalismus. V nyní posuzované věci se nejedná o situaci, v níž by z dokumentů předložených stěžovatelem byla relevantní skutečnost zřejmá a žalovaná by ji nezohlednila jen proto, že by tato informace byla například uvedena na jiném formuláři, než je obvyklé, či jinými slovy (avšak s totožným významem), než uvádí zákon nebo mezinárodní smlouva. V nyní projednávané věci není z obsahu stěžovatelem předložených dokumentů požadovaná informace - odhlášení stěžovatele z evidence na území Ruské federace ke dni 31. 12. 2008 - vůbec patrná. Žalovaná tak oprávněně požadovala doložení jiného dokumentu, v němž bude informace o odhlášení z evidence výslovně uvedena, případně ji z něj bude možné nepochybně dovodit.“

[42] Stěžovatelka v kasační stížnosti netvrdí, že informace o jejím odhlášení je v předmětných dokumentech výslovně uvedena. Trvá však na tom, že z nich lze tuto informaci jasně dovodit. S tímto názorem stěžovatelky však nelze souhlasit.

[43] V rozhodnutí Penzijního fondu Ruské federace ze dne 5. 11. 2019, č. 0247546, jímž byla zamítnuta stěžovatelčina žádost o ruský starobní důchod, se toliko uvádí, že *[ú]daje o trvalém pobytu na území Ruské federace ke dni 31. 12. 2008 nebyly předloženy*“ a že *[n]a*

základě výše uvedeného lze dovodit, že T. M. S. ke dni 31. 12. 2008 legálně trvale pobývala na území České republiky“. Z těchto pasáží odůvodnění rozhodnutí o nepřiznání ruského starobního důchodu však jen vyplývá, že stěžovatelka nepředložila v řízení, které předcházelo jeho vydání, údaje o svém trvalém bydlišti v Ruské federaci ke dni 31. 12. 2008 a že k uvedenému datu byla přihlášena k pobytu na území České republiky. Na základě tohoto dokumentu však není možné nepochybně dovodit, že stěžovatelka byla k rozhodnému dni odhlášena z ruské evidence trvalého bydliště, neboť se v něm ruský nositel důchodového pojištění nezmiňuje o žádném konkrétním dokladu, který by o takové skutečnosti svědčil. Navíc odůvodnění rozhodnutí Penzijního fondu Ruské federace se výslovně opírá pouze o čl. 30 odst. 3 Smlouvy a nikterak nezohledňuje, že pojem „trvalé bydliště“ zmiňovaný v tomto ustanovení je třeba vykládat ve světle čl. 13 Ujednání, který stanovuje vyvratitelnou právní domněnku, podle níž pracovníci legálně trvale bydlí na území smluvní strany své státní příslušnosti, ledaže předloží doklady prokazující trvalé bydliště nebo přechodný pobyt na území druhé smluvní strany a zároveň také doklady prokazující odhlášení z evidence trvalého bydliště na území smluvní strany své státní příslušnosti. Znění tohoto klíčového ustanovení Ujednání ani jeho aplikaci na případ stěžovatelky přitom odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí její žádosti o ruský starobní důchod vůbec neobsahuje.

[44] Skutečnost, že stěžovatelka byla do dne 31. 12. 2008 odhlášena z evidence trvalého bydliště na území Ruské federace, nelze dovodit ani z obsahu formuláře pro komunikaci. Uvedení toliko české adresy trvalého bydliště stěžovatelky na tomto formuláři totiž nedokládá její odhlášení z ruské evidence trvalého bydliště před rozhodným datem. Tato stěžejní informace nevyplývá ani z odpovědi konzulárního oddělení Velvyslanectví Ruské federace v České republice ze dne 17. 12. 2020, neboť z toho, že tento orgán neměl k dispozici údaje o odhlášení stěžovatelky z ruské evidence do rozhodného data, nelze nepochybně dovodit, že tato skutečnost nastala.

[45] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že k doložení dokumentu o odhlášení stěžovatelky z evidence trvalého bydliště na území Ruské federace ve smyslu čl. 13 odst. 1 Ujednání nedošlo. K tomuto závěru dospěl i městský soud, přičemž není pravdou, že obsah zmíněných písemností vykládal účelově k tíži stěžovatelky. Naopak je interpretoval přesně podle toho, co z nich vyplývá. Také judikaturu, na kterou městský soud v napadeném rozsudku odkázal, považuje Nejvyšší správní soud za přílehu. S ohledem na učiněný závěr ohledně nedoložení klíčové skutečnosti jsou pak okolnosti týkající se čestného prohlášení stěžovatelky zachyceného dne 28. 8. 2019 nepodstatné.

[46] Ohledně požadavků na kvalitu dokumentu o odhlášení z evidence trvalého bydliště ze strany městského soudu, které stěžovatelka považuje za přehnané, platí obdobně to, co Nejvyšší správní soud uvedl v již zmíněném rozsudku ze dne 9. 5. 2023, č. j. 3 Ads 407/2021-44. Není pak pravdou, že by městský soud údaje (jejich správnost) v doložených dokumentech přezkoumával. Ten pouze interpretoval informace, které z uvedených dokumentů vyplývají.

[47] Jak již bylo výše naznačeno, tak ze Smlouvy ani z Ujednání nevyplývá, který konkrétní orgán smluvních stran má dokument o odhlášení z evidence ve smyslu čl. 13 odst. 1 Ujednání vydávat. Žalované proto nelze vytýkat, že informaci o stěžejní skutečnosti

pokračování

poptávala u Velvyslanectví Ruské federace v České republice. Nebylo přitom možné předem vyloučit, že oslovený orgán žalované potřebnou informaci poskytne. Navíc nikde není stanoveno, že dokument o odhlášení z ruské evidence trvalého bydliště měla za stěžovatelku získat žalovaná. Naopak z dikce čl. 13 odst. 1 Ujednání plyne, že si jej měla obstarat sama stěžovatelka. Takový dokument však stěžovatelka nepředložila, což by nepochybně učinila, pokud by byl vydán. V předmětném postupu žalované tak Nejvyšší správní soud neshledává žádné pochybení.

[48] K namítanému smyslu Smlouvy Nejvyšší správní soud uvádí, že jím jistě není odepření odpovídajícího starobního důchodu stěžovatelce. Smyslem Smlouvy však nepochybně není ani to, aby jedna její smluvní strana nahrazovala dotčené osobě to, co jí měla podle Smlouvy a Ujednání poskytnout druhá smluvní strana. V tomto směru je možné odkázat na rozsudek ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 Ads 212/2016-36, v němž Nejvyšší správní soud posuzoval obdobný případ a dovodil, že bytí „se stěžovateli může jevit jako nelogické a nespravedlivé, aby konkrétní doba pojištění získaná na území jednoho smluvního státu byla pro účely výpočtu důchodu zohledněna druhým smluvním státem, daný postup je důsledkem řádné aplikace pozitivního práva a nelze v něm spatřovat pochybení žalované. Aplikace předmětného kolizního pravidla přitom neznámá, že by stěžovateli nenáležel důchod za doby pojištění získané přede dnem 31. 12. 2008, má pouze za následek, že k jejich zohlednění je příslušný ruský nositel pojištění. Za těchto okolností je na stěžovateli, aby svá práva uplatnil před ruskými orgány a v případě potřeby se proti jejich postupu bránil prostředky, které mu k tomu poskytuje ruský právní řád, případně mezinárodní právo.“

IV. Závěr a náklady řízení

[49] S ohledem na shora uvedené skutečnosti lze konstatovat, že městský soud věc posoudil zcela v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů a nedopustil se ani jiného hrubého pochybení, které by vyžadovalo zásah Nejvyššího správního soudu. Ten proto podle § 104a odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost, neboť svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatelky.

[50] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 větou první a odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, část III. 4.). Stěžovatelka v tomto řízení neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu jeho nákladů. Žalované jako správnímu orgánu takové právo ve věcech důchodového pojištění nepřísluší. Proto Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 4. října 2023

JUDr. Jiří Palla

předseda senátu