



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Ing. Č. P.**, zastoupený Mgr. Martinem Bílým, advokátem se sídlem Veleslavínova 252/5, Ostrava, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 26. 4. 2022, č. j. 72 Ad 34/2020 - 32,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 26. 4. 2022, č. j. 72 Ad 34/2020 - 32, se **ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 10. 8. 2020, č. j. X (dále jen „*rozhodnutí o námitkách*“), zamítla námitky žalobce proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2020, č. j. X, a toto rozhodnutí potvrdila. Posledně uvedeným rozhodnutím žalovaná rozhodla o výši starobního důchodu žalobce (výrok I.) a o zrušení svého dřívějšího rozhodnutí ze dne 3. 7. 2019, č. j. X (výrok II.).

[2] Proti rozhodnutí o námitkách podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „*krajský soud*“), který rozsudkem ze dne 26. 4. 2022, č. j. 72 Ad 34/2020 - 32, rozhodnutí o námitkách zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o námitkách je nepřezkoumatelné. Jádrem sporu mezi žalobcem a žalovanou bylo, zda žalovaná měla jako dobu pojištění

započítat dobu studia žalobce na střední škole v Bulharsku. Žalobce přitom v námitkách proti prvostupňovému rozhodnutí výslovně namítal porušení „*rovnosti a pravidel EU*“ a popsal podobný případ pana Č. M., a to citací ze Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv. Jelikož se žalovaná k těmto klíčovým námitkám nevyjádřila, nemohl krajský soud její úvahy přezkoumat. Pokud by úvahy žalované krajský soud nahradil, překročil by své pravomoci.

[4] Krajský soud citoval čl. 4 a čl. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „*koordinální nařízení*“), z nichž vyplývá, že koordinální nařízení je postaveno na rovném nakládání s dávkami, příjmy, skutečnostmi nebo událostmi. Žalovaná se však k čl. 5 koordinálního nařízení a k rovnému zacházení nevyjádřila. Dále žalobci nevysvětlila, jak se rovné zacházení projevilo v jeho případě, a jaké má případně žalobce možnosti obrany proti nesprávnému potvrzení dob pojištění vydanému bulharským nositelem pojištění. Žalovaná nereagovala ani na argumentaci případem pana Č. M. Neuvedla, zda byl případ žalobce stejný jako případ pana Č. M., a zda by bylo možné na základě stejných právních úvah uznat studium žalobce na střední škole v Bulharsku jako dobu pojištění. Krajský soud žalované rovněž vytkl, že do správního spisu nezaložila rozhodnutí ve věci pana Č. M., a dodal, že tak neučinil ani žalobce, přičemž nebylo zřejmé, zda je měl k dispozici.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podává žalovaná (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[6] Stěžovatelka rekapituluje dosavadní průběh řízení a důvody, pro které nelze studium v Bulharsku započítat jako dobu pojištění žalobce. Dále uvádí, že její rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné, a to s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (k tomu cituje konkrétní rozsudky zdejšího soudu). Co se týče žalobcova odkazu na případ pana Č. M., dle stěžovatelky nebylo jejím úkolem vyjadřovat se ke konkrétním okolnostem případu tohoto pojištěnce, ani nebyla povinna založit do správního spisu rozhodnutí ve věci pana Č. M. S ohledem na povinnost mlčenlivosti by stěžovatelka mohla v rozhodnutí o námitkách pouze uvést, že jde o skutkově odlišný případ. Absence této věty nicméně nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, a to zvláště pokud jsou důvody nezhodnocení sporné doby studia v Bulharsku jednoznačně a srozumitelně uvedeny v prvostupňovém rozhodnutí i rozhodnutí o námitkách. Stěžovatelce dále není zřejmé, z jakého důvodu by rozhodnutí o námitkách mělo žalobce informovat o možnosti obrany či nápravy proti nesprávnému potvrzení dob pojištění bulharským nositelem pojištění.

[7] Stěžovatelka má za to, že se ve svém rozhodnutí řádně, jasně a srozumitelně vypořádala s námitkami žalobce, uvedla úvahy a právní předpisy, kterými se při svém rozhodování řídila, a rozhodnutí o námitkách je tedy přezkoumatelné. Za nepřezkoumatelné považuje naopak závěry krajského soudu, který v odstavci 33 napadeného rozsudku odkazuje na „*podaný právní výklad*“, jehož obsahem je pouze výtky, dle níž se stěžovatelka nevyjádřila k některým námitkám žalobce.

[8] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu. Uvádí, že stěžovatelka s námitkami žalobce polemizuje až v řízení o kasační stížnosti,

pokračování

přestože tak měla činit již ve správním řízení. Dále žalobce opakuje svoji argumentaci týkající se sporné doby pojištění a navrhuje položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“).

[9] V replice k vyjádření žalobce stěžovatelka opakuje svoji argumentaci uplatněnou v kasační stížnosti. K návrhu žalobce na položení předběžné otázky SDEU uvádí, že není oprávněna rozhodovat o době pojištění získané v jiném členském státě podle právních předpisů tohoto státu. Započtením doby studia v Bulharsku pro účely důchodového pojištění, přestože tato doba nebyla bulharským nositelem pojištění potvrzena, by došlo k diskriminaci bulharských občanů.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřená osoba s vysokoškolským právníckým vzděláním.

[11] Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud posoudit námitky uplatněné v kasační stížnosti, musel posoudit otázku její přijatelnosti. Přijatelnost je obecně dána v případech, k nimž se judikatura doposud nevyjádřila, v nichž existuje judikatura rozporná (nejednotná), nebo je potřeba učinit judikaturní odklon. Dále přijatelnost zakládá rovněž zásadní pochybení krajského soudu, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 – 28, č. 4219/2021 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pro úplnost lze dodat, že uvedená judikatorně ustálená kritéria přijatelnosti kasační stížnosti, vycházející z citovaného usnesení č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, jsou použitelná i po novele § 104a odst. 1 s. ř. s., která s účinností od 1. 4. 2021 rozšířila okruh případů, při jejichž přezkumu zdejší soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (viz výše rovněž odkazované usnesení č. j. 9 As 83/2021 – 28).

[12] V nyní projednávané věci je stěžovatelem žalovaný správní orgán. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze i v takovém případě považovat kasační stížnost za přijatelnou, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval konstantní a bezrozpornou soudní judikaturu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 – 59, č. 1143/2007 Sb. NSS).

[13] Stěžovatelka se výslovně k přijatelnosti kasační stížnosti nevyjádřila. Její tvrzení ohledně nesprávného zrušení rozhodnutí o námitkách pro nepřezkoumatelnost však lze kvalifikovat jako možné zásadní pochybení krajského soudu ve smyslu citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 13/2006 – 39. Nejvyšší správní soud uvádí, že v rámci této kategorie přijatelnosti není povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení takové intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. To ovšem ze stěžovatelčiny kasační argumentace vyplývá. Jestliže by rozhodnutí o námitkách bylo přezkoumatelné, krajský soud by postupoval nesprávně, pokud by je

pro nepřezkoumatelnost zrušil, aniž by se věcně zabýval žalobními námitkami a posoudil jejich důvodnost.

[14] Kasační stížnost je tedy přijatelná.

[15] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Ze systematického hlediska je nejprve vhodné zabývat se kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Pokud by byl tento rozsudek nepřezkoumatelný, musel by jej Nejvyšší správní soud zrušit, a to i bez námítky stěžovatelky.

[18] Dle stěžovatelky je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť krajský soud v odstavci 33 konstatoval, že stěžovatelka je v dalším řízení podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána „*shora podaným právním výkladem*“. Krajský soud nicméně v rozsudku logicky a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, přičemž v odstavci 33 napadeného rozsudku odkázal právě na své předchozí závěry s tím, že jím vyslovený právní názor je pro stěžovatelku v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. závazný. Pouhá skutečnost, že krajský soud konstatoval, že je pro stěžovatelku závazný „*právní výklad*“, a nikoli „*právní názor*“, jak uvádí zákon, a zvolil tedy nevhodný termín, nepřezkoumatelnost rozsudku jistě nezpůsobuje. Závazný právní názor je z napadeného rozsudku patrný, stejně jako důvody, o které krajský soud opřel výrok napadeného rozsudku.

[19] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[20] Zrušovacím důvodem napadeného rozsudku byla nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, jelikož krajský soud dospěl k závěru, že se stěžovatelka nezabývala podstatnými námitkami žalobce. Jádrem sporu v nyní posuzované věci tedy je, zda rozhodnutí o námitkách touto vadou trpí, či nikoli.

[21] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018 - 23). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130, musí být nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění rozhodnutí.

[22] V usnesení ze dne 9. 8. 2023, č. j. 3 As 325/2021 - 36, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[n]epřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je v případě správního rozhodnutí

pokračování

způsobena primárně nedostatkem důvodů skutkových, nikoliv formálními a svojí povahou dílčími vadami jeho odůvodnění. Tato teze se týká nejen rozhodnutí správních orgánů prvního stupně, ale i rozhodnutí správních orgánů odvolacích. V této souvislosti je nutno poukázat především na skutečnost, že ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu, jež upravuje základní pravidla odvolacího řízení, neukládá explicitně odvolacím správním orgánům povinnost zodpovědět všechny odvolací námitky. (...) Z výše uvedeného plyne, že správní soudy by měly s pojmem nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí nakládat velmi obezřetně a vždy pečlivě zvažovat, zda eventuální vady odůvodnění jsou skutečně natolik závažné, že brání správnímu soudu učinit si úsudek o zákonnosti výroku napadeného rozhodnutí, a činí ho tudíž nepřezkoumatelným. To platí zvláště v případech, kdy není pochyb o tom, že správní orgány ve věci řádně zjistily skutkový stav.“

[23] Z výše citované judikatury vyplývá, že ke zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost by měly správní soudy přistupovat spíše výjimečně. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost by nemělo být nástrojem pro nápravu dílčích vad odůvodnění, které správnímu soudu nebrání ve věcném přezkumu správního rozhodnutí. V nyní posuzované věci je z rozhodnutí o námitkách patrné, jaké doby pojištění při výpočtu starobního důchodu stěžovatelka zohlednila a proč, jak dospěla k výši starobního důchodu, a rovněž z jakého důvodu nezohlednila jako dobu pojištění také dobu studia žalobce v Bulharsku. Doba studia v Bulharsku a možnost jejího zohlednění jako doby pojištění byla přitom jádrem sporu mezi žalobcem a stěžovatelkou, na což upozornil i sám krajský soud (viz odstavec 24 napadeného rozsudku).

[24] Nejvyšší správní soud si je vědom, že žalobce v námitkách proti prvostupňovému rozhodnutí mimo jiné namítal, že panu Č. M. byla doba studia v cizině zohledněna jako doba pojištění, a dále že nezohlednění doby studia v cizině by bylo „porušením pravidel EU“ (minimálně „pravidla rovnosti“) a došlo by tedy k diskriminaci. Je však nepochybné, že tato dílčí (a do značné míry obecná) argumentace se vztahovala ke stěžejní námitce, a to k námitce napadající nezahrnutí doby studia v Bulharsku do doby pojištění pro účely výpočtu starobního důchodu. Cílem žalobce totiž bylo domoci se zohlednění doby studia v Bulharsku jako doby pojištění, k čemuž směřovala také jeho výše uvedená dílčí argumentace. Přestože stěžovatelka ve svém rozhodnutí na tyto dílčí námitky výslovně nereagovala, předestřela podstatné důvody, které ji k nezohlednění doby studia v Bulharsku vedly (viz třetí odstavec na str. 4 rozhodnutí stěžovatelky).

[25] Stěžovatelka na námitky žalobce výslovně nereagovala a neuvedla, proč je neshledává důvodné. Toto dílčí pochybení však nedosahuje takové intenzity, aby způsobilo nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Jak je uvedeno výše, z rozhodnutí stěžovatelky jsou zřejmé jeho důvody, a to včetně důvodu nezohlednění doby studia žalobce v Bulharsku jako doby pojištění – tedy otázky, která je mezi žalobcem a stěžovatelkou sporná. Krajskému soudu tak nic nebránilo ve věcném přezkumu rozhodnutí o námitkách, resp. v přezkumu úvah stěžovatelky, které ji vedly k nezahrnutí doby studia žalobce v Bulharsku do doby pojištění.

[26] Krajský soud stěžovatelce rovněž vytkl, že v rozhodnutí o námitkách žalobci nevysvětlila, jaké má případně možnosti obrany či nápravy proti nesprávnému potvrzení dob pojištění bulharským nositelem pojištění (viz odstavec 29 napadeného rozsudku). Ani tato skutečnost nemohla být důvodem pro zrušení rozhodnutí o námitkách

pro nepřezkoumatelnost. Zákon totiž stěžovatelce nestanoví žádnou povinnost takto žalobce poučovat. Nadto, jak v kasační stížnosti upozorňuje i stěžovatelka, z podaných námitek vyplývá, že žalobce si je dobře vědom, že bulharský nositel pojištění dobu studia na střední škole jako dobu pojištění nezohledňuje.

[27] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro předložení předběžné otázky SDEU, jak navrhoval žalobce.

[28] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť napadený rozsudek je z důvodů shrnutých výše zatížen vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto postupem podle § 110 odst. 1, věty první před středním s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[29] V průběhu dalšího řízení se bude krajský soud zabývat věcným posouzením rozhodnutí o námitkách v mezích žalobních námitek. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[30] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. listopadu 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu