



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Mgr. Martinou Kotouček Mikoláškovou ve věci

žalobkyně: **J. Ř.**

bytem X

zastoupená advokátem JUDr. Ing. Zbyňkem Kiesewetterem

sídlem Nad Šárkou 766/58, 160 00 Praha 6

proti

žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**

sídlem Křížová 1292/25, 150 00 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 5. 2023, č. j. X,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla námitky žalobkyně a potvrdila své rozhodnutí ze dne 13. 3. 2023, č. j. X (dále jen

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

„prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím žalovaná přiznala žalobkyni starobní důchod od 15. 2. 2023 ve výši 10 721 Kč měsíčně.

Obsah žaloby

2. Žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť žalovaná nedostatečně zjistila skutkový stav a nesprávně stanovila výpočtový základ. Žalobkyně přitom řádně doložila pracovní smlouvy a další související listiny. Přesto však žalovaná snížila výpočtový základ, ze kterého poté nesprávně stanovila výši starobního důchodu. Žalovaná postupovala v rozporu s § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“). Žalovaná nevzala v úvahu podané námitky s odůvodněním, že nemají pro věc význam.
3. Zaprvé dle žalobkyně není důvod pro neuvedení doby pojištění do 31. 12. 1985 a odkázala na § 18 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 71/2023 Sb. (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“). Dle žalobkyně by to sice nemělo dopad na výši starobního důchodu, ale žalovaná by měla být ve svých rozhodnutích přesná. Zadruhé žalobkyně namítla, že byla nesprávně vyloučena doba, kdy byla zaměstnána na pozici samostatného odborného referenta na Místním národním výboru X na základě pracovní smlouvy ze dne 30. 6. 1989. Zatřetí byla nesprávně vyloučena doba pojištění, kdy pracovala jako servírka u společníků H. – M. v restauraci V. – S. v. X na základě pracovní smlouvy ze dne 4. 1. 1993. Začtvrté byla nesprávně vyloučena doba pojištění od 18. 5. 1993 do 31. 8. 1993, kdy pracovala jako číšník – barman v Baru T. na základě pracovní smlouvy ze dne 1. 3. 1993. Zapáté namítla, že od 1. 7. 1996 do 15. 11. 1996 pracovala žalobkyně v T., přitom je opět v tomto případě nesprávně vyloučena doba pojištění 138 dnů. Žalobkyně má za to, že dobu pojištění řádně doložila pracovními smlouvami a s tím souvisejícími listinami. Žalované vytkla, že nevzala v úvahu její tvrzení uvedená v námitkách.

Obsah vyjádření žalované

4. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že rozhodné období pro výčet starobního důchodu žalobkyně jsou roky 1986 až 2022. Nebyl důvod aplikovat § 18 odst. 4 větu druhou zákona o důchodovém pojištění, neboť rozhodné období žalobkyně nezahrnuje méně než 5 kalendářních roků s vyměřovacím základem.
5. Vyměřovací základy a vyloučené doby byly žalobkyni započteny dle údajů uvedených v evidenčních listech důchodového pojištění, které žalobkyně stvrzovala svými podpisy. Evidenční list je základním listinným důkazem pro posouzení zápočtu doby pojištění a vyměřovacích základů (§ 38 zákona o důchodovém pojištění). Podle evidenčních listů v evidenci žalované byla žalobkyně v době od 1. 2. 1987 do 30. 6. 1989 zaměstnána u Inženýrských a průmyslových staveb X, v době od 1. 7. 1989 do 31. 5. 1990 pracovala u MNV X, v období od 1. 6. 1990 do 28. 2. 1991 pracovala u Obvodní správy pošt X, od 1. 3. 1990 do 31. 3. 1991 pracovala u Obvodního kulturního domu X, od 1. 3. 1991 do 31. 3. 1991 byla zaměstnána u Ředitelství poštovní přepravy X (tato doba pojištění se částečně kryje s předchozím zaměstnáním), od 1. 4. 1991 do 31. 12. 1992 pracovala u Obvodní správy pošt X, od 1. 1. 1993 do 30. 4. 1993 pracovala u SED (*správně SBD, pozn. soudu*) X, od 1. 3. 1993 do 17. 5. 1993 byla zaměstnána v Baru T. Praha X (tato doba pojištění se částečně kryje s předchozím zaměstnáním), od 1. 9. 1993 do 30. 6. 1996 pracovala v Restauraci X, J. D., Praha X a od 16. 11. 1996 do 31. 12. 1996 pracovala u Sdružení X. K době pojištění od

1. 7. 1996 do 15. 11. 1996 se v evidenci žalované nenachází žádné doklady a ani žalobkyně je nepředložila.

Obsah repliky žalobkyně

6. Žalobkyně v replice dodané do datové schránky soudu dne 9. 8. 2023 uvedla, že ji zaměstnavatelé řádně přihlásili jako jejich zaměstnankyni k sociálnímu zabezpečení, odváděli za ni povinné platby a každoročně vystavovali evidenční listy důchodového zabezpečení, které podepsala. Žalobkyně doložila listiny prokazující zaměstnávání ve sporných dobách. Žalovaná přesto tvrdí, že žalobkyně nic nedoložila. Okresní správa sociálního zabezpečení měla sama v rámci své povinnosti podle § 6 odst. 2 správního řádu postupovat tak, aby ji co nejméně zatěžovala a měla si podklady sama získat z úřední evidence. Nakonec žalobkyně uvedla, že žádost o předčasný důchod podala dne 15. 11. 2022 (dle spisu je správně datum 2. 11. 2022 – *pozn. soudu*), tj. dle zákona o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 323/2021 Sb. Žádost však žalovaná posuzovala dle zákona o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 71/2023 Sb.

Dosavadní průběh správního řízení

7. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně dne 2. 11. 2022 požádala o starobní důchod před dosažením důchodového věku.
8. Prvostupňovým rozhodnutím žalovaná přiznala žalobkyni od 15. 2. 2023 starobní důchod ve výši 10 721 Kč měsíčně. Základní výměra důchodu činí 4 040 Kč měsíčně. Procentní výměra důchodu se stanoví procentní sazbou z výpočtového základu ve výši 18 247 Kč (která odpovídá osobnímu vyměřovacímu základu 19 681 Kč zjištěnému za roky 1986-2022). Procentní výměra činí 6 681 Kč měsíčně.
9. Součástí prvostupňového rozhodnutí je osobní list důchodového pojištění žalobkyně.
10. Žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí podala námitky, ve kterých rozporovala výpočtový základ, neboť byly neoprávněně vyloučeny některé doby a zároveň nebylo přihlédnuto k tomu, že žalobkyně vychovala syna. Žalobkyně rozporovala vyloučení těchto období:
 - 1) od 1. 8. 1981, kdy pracovala na poště jako samostatný pracovník poštovní přepravy a od 1. 9. 1985, kdy nastoupila na Mezinárodní poštovní přepravu do funkce odborného provozně technického pracovníka (doložila popisem funkce a pracovním posudkem);
 - 2) od 1. 7. 1989, kdy pracovala ve funkci samostatného odborného referenta na Místním národním výbor X (doložila pracovní smlouvu a návrh na přijetí);
 - 3) od 4. 1. 1993, kdy pracovala jako servírka u společníků H. – M. v restauraci V. – S. v. X (doložila pracovní smlouvy, dohodu o hmotné odpovědnosti a platový výměr);
 - 4) od 18. 5. 1993 do 31. 8. 1993, přitom od 1. 3. 1993 žalobkyně pracovala na pozici číšník – barman v Baru T. (doložila pracovní smlouvu a dohodu o hmotné odpovědnosti)
 - 5) od 1. 7. 1996 do 15. 11. 1996 (vyloučená doba 138 dnů), kdy pracovala v T.
11. Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla námitky žalobkyně a potvrdila prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění žalovaná uvedla, že žalobkyně splnila potřebnou dobu pojištění (41 roků a 26 dnů). Rozhodné období bylo určeno od 1986 do 2022 v souladu s § 18 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění. Procentní výměra byla krácena, neboť žalobkyně dosud

nedosáhla důchodového věku. Žalovaná uvedla, že institut vyloučených dob je upraven v § 16 odst. 4 a násl. zákona o důchodovém pojištění a slouží k tomu, aby při stanovení osobního vyměřovacího základu rozhodujícího pro výpočet procentní výměry důchodu nedocházelo z důvodu nezjištění nebo nedosažení zdanitelných příjmů za určité období (např. při pracovní neschopnosti, péči o dítě či nedohledání dokladů o výdělcích apod.), které je prokazatelně dobou, kdy účastník byl účasten důchodového pojištění, k rozmělnění zjištěných vyměřovacích základů. Pro celkovou dobu pojištění jsou tedy zhodnoceny všechny doby pojištění ve zjištěném rozsahu. Pro stanovení osobního vyměřovacího základu podle § 16 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění se pak celková doba pojištění sníží o počet dnů vyloučených dob. Podle obsahu námitek žalobkyně tedy rozporuje zhodnocení některých dob pojištění, nikoli vyloučené doby. Dále se žalovaná vyjádřila k jednotlivým bodům námitek (viz dále).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu.

12. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a proti rozhodnutí, proti kterému je žaloba přípustná. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
13. Soud rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci s tímto postupem souhlasili (žalobkyně výslovně, žalovaná mlčky).

Posouzení žalobních bodů

14. Než soud přistoupí k vypořádání jednotlivých žalobních bodů, připomíná, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.*“ [rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78]. Zároveň soud zdůrazňuje, že je při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán žalobními body. Soud se tedy může zabývat jen takovými žalobními body, které žalobkyně v žalobě včas uplatnila, a i kdyby snad viděl v rozhodnutí vady, které žalobkyně neuplatnila, nemůže je sám o své vůli identifikovat (s výjimkou vad, ke kterým je povinen přihlížet z moci úřední) a rozhodnutí zrušit, neboť by tím překročil závazný požadavek § 75 odst. 2 s. ř. s. Žalobkyně přitom v podstatné části žaloby pouze opakovala námitky, které uplatnila ve správním řízení, aniž by jakkoli polemizovala s vypořádáním správních orgánů, zároveň pouze zcela obecně namítala porušení některých procesních ustanovení, aniž by ovšem blíže specifikovala, jakým konkrétním jednáním žalované došlo k porušení odkazovaných procesních pravidel, což předurčilo míru obecnosti, v jaké soud její námitky mohl vypořádat.
15. Soud dále poukazuje na to, že nepovažuje za řádně formulovaný žalobní bod poznámku žalobkyně v replice, ve které uvedla, že žádost podala podle zákona o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 323/2021 Sb., avšak byla posuzována podle právní úpravy zákona o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 71/2023 Sb. Žalobkyně jednak v žalobě nenamítala nic ohledně nesprávné aplikace právních norem žalovanou a poprvé uplatněný žalobní bod

v replice podané k soudu dne 9. 8. 2023 by tak byl opožděný, navíc ale ani není z této poznámky zřejmé, jakým konkrétním způsobem by bylo případnou aplikací nesprávného časového znění zákona zasaženo do práv žalobkyně. Soud tak pouze nad rámec nezbytného odůvodnění uvádí, že se na věc uplatní zákon o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 71/2023 Sb., neboť přechodná ustanovení tohoto zákona ani zákona č. 455/2022 Sb., který rovněž mění zákon o důchodovém pojištění, nestanoví, že by se uplatnilo znění účinné v době podání žádosti o starobní důchod.

16. Mezi žalobkyní a žalovanou je sporné, jestli žalovaná správně vypočetla výši starobního důchodu žalobkyně, přičemž z obsahu správního spisu i z podané žaloby je zřejmé, že žalobkyně neporozuměla správně některým právním institutům, které jsou pro výpočet starobního důchodu používány (zejména pojmem vyměřovací základ a vyloučené doby). Soud se proto pokusí alespoň stručně některé tyto pro věc rozhodné právní instituty (vyměřovací základ a tzv. vyloučené doby) blíže vymezit a zasadit do kontextu výpočtu starobního důchodu.
17. Složky výpočtu starobního důchodu jsou tvořeny **základní výměrou** starobního důchodu a **procentní výměrou** starobního důchodu. Výše základní výměry starobního důchodu činí 10 % průměrné mzdy. Průměrná mzda je pak zjistitelná prováděcím předpisem a jedná se o složku výpočtu, ke které není třeba vést dokazování. Oproti tomu výše procentní výměry starobního důchodu se stanoví **procentní sazbou z výpočtového základu** (výpočtový základ není pojem zaměnitelný s pojmem vyměřovací základ – *pozn. soudu*) podle **doby pojištění** získané do vzniku nároku na důchod a podle doby pojištění získané po vzniku nároku na tento důchod. Pro určení výpočtového základu (§ 15 zákona o důchodovém pojištění) je pak podstatné znát **osobní vyměřovací základ**. Osobní vyměřovací základ je měsíční průměr úhrnu ročních **vyměřovacích základů** (srov. § 16 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění). Při stanovení osobního vyměřovacího základu se z rozhodného období, z něhož se zjišťují příjmy pro výpočet důchodu, vylučují některé zákonem stanovené doby, tzv. **vyloučené doby**. Vyloučenou dobou se rozumí doby, v nichž nebyl dosažen žádný započitatelný příjem, resp. nebyl prokázán. Účelem vyloučení těchto „prázdných dob“ je, aby se nerozměňoval průměr výdělků tím, že by se výdělků „rozpočetly“ i na „prázdná“ období (srov. *Voríšek, V. Zákon o důchodovém pojištění. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 505 s.*). Postup při výpočtu vyměřovacího základu je uveden v § 16 zákona o důchodovém pojištění, přičemž je pro něj podstatné znát např. průměrnou mzdu (srov. § 14 zákona č. 589/1992 Sb., České národní rady o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti).
18. Z výše uvedeného je tak patrné, že pro stanovení výše důchodu je třeba znát nejen dobu, po kterou byl žadatel účasten důchodovému pojištění, ale je třeba znát i měsíční příjmy žadatele s takovou přesností, aby bylo možné vyčíst podrobnosti o průběhu pracovního poměru pojištěnce, tedy zda pracoval každý měsíc, zda nečerpal neplacené volno či nemocenské či zda za něj bylo po celou dobu odváděno pojistné, popřípadě v jaké výši (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2013, č. 4 Ads 28/2013-22).
19. Podle § 38 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 216/2022 Sb. (dále jen „zákon č. 582/1991 Sb.“) je primární důkazní prostředek sloužící k osvědčení doby pojištění a získání vyměřovacích základů zejména evidenční list důchodového pojištění. Ten jsou zaměstnavatelé a orgány plnící úkoly v důchodovém pojištění podle § 36 písm. a) až d), f) až n), q), s) a u) až zk) zákona č. 582/1991 Sb. povinni vést pro každého občana uvedeného v těchto ustanoveních, který je účasten důchodového

pojištění (§ 38 odst. 1 téhož zákona). Třebaže evidenční list důchodového pojištění představuje při určování výše vyměřovacího základu klíčový důkazní prostředek, nejde o jediný důkazní prostředek, jímž je možno dokazování provádět [srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. 6. 2014, č. j. 3 Ads 58/2013-26, č. 3114/2014 Sb. NSS, či ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 Ads 8/2015-52].

20. Jelikož však zákon č. 582/1991 Sb. ucelenou úpravu dokazování neobsahuje, je při absenci evidenčního listu důchodového pojištění zapotřebí aplikovat obecná pravidla pro dokazování obsažená ve správním řádu (viz rozsudky NSS ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Ads 206/2016-23, ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 Ads 59/2016-27, či ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 Ads 7/2017-32). Základním východiskem tedy je, že také dobu pojištění lze prokázat i obecnými důkazními prostředky (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2013, č. j. 4 Ads 27/2013-20). Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy, a to zejména listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.
21. NSS pak v již citovaném rozsudku ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Ads 206/2016-23, upozornil, že je zapotřebí rozlišovat důkazní standard ve vztahu k osvědčení doby pojištění oproti důkaznímu standardu ve vztahu k prokázání výše osobního vyměřovacího základu. Dle § 85 odst. 5 zákona č. 582/1991 Sb. lze k prokázání doby pojištění použít čestného prohlášení nejméně dvou svědků a žadatele o důchod, nelze-li tuto dobu prokázat jinak. Na průkaznost výše osobního vyměřovacího základu nicméně klade judikatura správních soudů vyšší nároky co do přesnosti údajů v předkládaných listinách (viz rovněž rozsudek ze dne 2. 4. 2014, č. j. 6 Ads 85/2013-33). Z toho důvodu není možné při prokazování výše vyměřovacího základu použít tytéž podpůrné důkazní prostředky jako při doložení samotné doby pojištění (viz rozsudky NSS ze dne 27. 10. 2010, č. j. 3 Ads 78/2010-93, či ze dne 11. 7. 2013, č. j. 4 Ads 28/2013-22).
22. V posledně citovaném rozsudku č. j. 4 Ads 28/2013-22 NSS dovodil, že: *„účel ustanovení § 85 odst. 5 ZOPSZ [zákona č. 582/1991 Sb., pozn. soudů] spočívá v možnosti pojištěnce doložit po dosažení důchodového věku účast na důchodovém pojištění získanou v minulosti, a to často s odstupem řady desítek let, neboť zákonodárce si byl vědom skutečnosti, že po tak dlouhé době je často nanejvýš problematické předložit příslušné evidenční listy. To, že prostřednictvím čestného prohlášení může být doložena jen doba pojištění, není nespravedlivé, neboť účelem § 85 odst. 5 ZOPSZ je umožnit prokázat velmi staré doby pojištění získané zejména před rokem 1990, přičemž výdělky za takto prokázané doby pojištění by zásadně neměly být započítány při výpočtu výpočtového základu a procentní výměry starobního důchodu, neboť podle § 18 odst. 4 věty první zákona o důchodovém pojištění se do rozhodného období nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986.“* K tomu NSS rovněž doplnil, že *„ani platové výměry na daň ze mzdy, další doklady o vyměření mzdy či jiné doklady o průběhu pracovního poměru (např. zápočtový list) nejsou podle uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostatečně podrobným zdrojem informací pro dovození měsíčních příjmů pojištěnce s takovou přesností, aby bylo možné zjistit vyměřovací základ za příslušnou dobu pojištění. Tyto listiny totiž nezaznamenávají příjem za každý jednotlivý měsíc a nelze z nich vyčíst podrobnosti o průběhu pracovního poměru pojištěnce, tedy zejména zda pracoval každý měsíc, zda nečerpal neplacené volno či nemocenské či zda za něj bylo po celou dobu odváděno pojistné, popř. v jaké výši.“* (srov. k tomu také rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2005, č. j. 6 Ads 58/2004-36).
23. Nelze-li potom výši vyměřovacích základů spolehlivě a s vysokou mírou přesnosti zjistit, považují se tyto doby pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu za vyloučené.

Podle § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění jsou vyloučenými dobami před 1. lednem 1996 doby, které se podle předpisů platných před tímto dnem vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku, doby, v nichž byl pojištěnec účasten důchodového pojištění nebo zabezpečení podle předpisů platných před tímto dnem, nelze-li zjistit výši vyměřovacích základů za dobu zaměstnání před tímto dnem, a doby uvedené v písmenu j).

24. Z uvedeného ustanovení je patrné, že zákon o důchodovém pojištění upravil rozhodné období pro stanovení osobního vyměřovacího základu tak, že zasahuje rovněž do doby účinnosti předchozích právních předpisů. To je dáno především tím, že opačný postup by potenciálně vedl ke snižování (rozměňování) rozhodného příjmu pojištěnce, a tudíž by byl v rozporu se zásadami, na kterých je právní úprava důchodového pojištění historicky vybudována (viz rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 88/2008-173). Smyslem vyloučených dob je totiž zamezit tomu, aby se výdělky rozpočetly i za tato období, čímž by byl průměr výdělků, který je důležitý pro určení výše důchodu (resp. jeho procentní výměry), nižší. Jinými slovy: „*Funkcí vyloučených dob bylo (a i nadále jí zůstává) nerozmělnit průměr výdělků tím, že by se výdělky rozpočetly i za prázdná období. Použitím vyloučených dob se rozhodné období vlastně zhušťuje. Doby, v nichž nebyl dosažen žádný započitatelný příjem, ale nejsou v zákoně uvedeny jako vyloučené doby, se však do rozhodného období zahrnují, a tím příjem rozmělnují.*“ Viz VOŘÍŠEK, V. in PŘIB, J., VOŘÍŠEK, V. Důchodové předpisy s komentářem. 7. akt. vyd. Olomouc: ANAG, 2012, s. 129.
25. Výše uvedená judikatura tak jednak zdůraznila rozdíly mezi nároky na prokazování dílčích skutečností potřebných pro určení výše důchodu, a jednak z ní vyplývá, že důkazní prostředky mohou být rozmanité a nejsou určeny taxativním výčtem. Zároveň je patrné, že prokazování skutečností rozhodných pro správné vyměření (starobního) důchodu je s ohledem na dlouhé období, které musí být zaznamenáno, poměrně obtížné, s čímž se následně pojí otázka, koho v takovém typu řízení tíží důkazní břemeno; zda je na správních orgánech, aby si veškeré potřebné podklady zajistily samy, anebo je to žadatel o důchod, kdo musí skutkový stav prokázat. Soud proto považuje rovněž za důležité odkázat na judikaturu týkající důkazního břemene.
26. V souvislosti s prokazováním dob pojištění NSS v rozsudku ze dne 17. 9. 2008, č. j. 6 Ads 88/2007-75, uvedl, že „*ze zákonné úpravy nikterak nevyplývá, že by bylo povinností žalované dohledávat jednotlivé doby zaměstnání, resp. pojištění žadatelů o přiznání starobního důchodu, které žadatel buďto neuvede vůbec, nebo je uvede značně neúplně a neurčitě. Přitom podle zákona č. 582/1991 Sb. platí, že pokud jde o doby zaměstnání, evidují je zaměstnavatelé, kteří za tím účelem vedou evidenční listy důchodového pojištění svých zaměstnanců (§ 38) a tyto předkládají České správě sociálního zabezpečení prostřednictvím okresní správy sociálního zabezpečení (§ 39). Předmětem případného sporu pak může být obvykle jen zcela konkrétní doba zaměstnání u určitého zaměstnavatele, od něhož evidenční list příp. chybí. Evidenční listy důchodového zabezpečení (pojištění) sice nejsou jedinými důkazy k prokázání doby pojištění (zaměstnání) a náhradních dob, avšak v daném případě stěžovatelka ani netvrdila, že byla zaměstnána v jiných dobách a u jiných zaměstnavatelů, než jak je doba zaměstnání uvedena v osobním listu důchodového pojištění.*“ (důraz přidán)
27. V rozsudku ze dne 29. 2. 2012, č. j. 3 Ads 168/2011-54, který na citované rozhodnutí navazuje, pak NSS uvedl, že „*doba výkonu zaměstnání se zjišťuje z evidenčních listů důchodového pojištění zakládaných v centrální evidenci České správy sociálního zabezpečení, a vykazuje se v osobním listu důchodového pojištění, vyhotovovaným taktéž Českou správou*

sociálního zabezpečení. *Je-li účastník v řízení o přiznání důchodu [...] toho názoru, že mu nějaká doba pojištění (zaměstnání) není započtena, měl by své tvrzení doložit příslušnými doklady nebo k prokázání tvrzené skutečnosti alespoň navrhnout důkazy.* Nedisponuje-li žadatel průkaznými písemnými doklady, potom může postupovat ve smyslu § 85 odst. 5 zákona č. 582/1991 Sb., který stanoví: *K prokázání doby pojištění lze použít čestného prohlášení nejméně 2 svědků a žadatele o důchod nebo o úpravu důchodu, nelze-li tuto dobu prokázat jinak. [...] Podle úpravy obsažené v § 50 odst. 2 správního řádu sice podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán, nicméně stejně tak platí, účastníci řízení jsou povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.*“ (důraz přidán). V citovaném rozsudku také NSS uvedl, že v případě řízení o důchodu se jedná o řízení o žádosti, ovládané zásadou dispoziční. Postup správního orgánu je tedy do značné míry předurčen aktivitou žadatele.

28. Žalobkyně žalované vytkla, že jí neoprávněně vyloučila dobu před rokem 1986, dále dobu, kdy pracovala na pozici odborného referenta na Místním národním výboru X, i dobu, kdy pracovala jako servírka u společníků H.-M. v restauraci vyhlídka – S. v. X a jako číšnice a barmanka v Baru T. a následně dobu od 1. 7. 1996 do 15. 11. 1996, kdy pracovala v T. Dále namítala, že žalovaná nezohlednila její tvrzení uvedená v námitkách, která dokládala i pracovními smlouvami a s tím spojenými listinami. Žalobkyně má za to, že skutečnosti potřebné pro zahrnutí některých dob pojištění do vyměřovacího základu prokázala.
29. Nejprve musí soud vytknout, že žalobkyně, byť byla ve správním řízení zastoupena právním profesionálem, uplatnila námitky proti prvostupňovému rozhodnutí velmi obecně. V podaných námitkách neoznačila konkrétní období, jehož započítání se domáhala, ale vždy pouze specifikovala datum nástupu do zaměstnání, ovšem již neuvedla, jak dlouho u daného zaměstnavatele pracovala. K námitkám pak doložila toliko pracovní smlouvy, případně popisy funkce, pracovní posudek nebo dohody o hmotné odpovědnosti. K tvrzení, že v období od 1. 7. 1996 do 15. 11. 1996 pracovala v T. pak nedoložila nic (zároveň ani v námitkách nespecifikovala zaměstnavatele, místo výkonu práce, apod.).
30. Zaprvé žalobkyně namítla, že měla být v napadeném rozhodnutí uvedena i odpracovaná doba do 31. 12. 1985. V té souvislosti odkázala na § 18 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Dle žalobkyně by to sice nemělo dopad na výši starobního důchodu, ale žalovaná by měla být ve svých rozhodnutích přesná.
31. Žalovaná k tomu v napadeném rozhodnutí uvedla, že pro stanovení osobního vyměřovacího základu začíná rozhodné období až rokem 1986. Do té doby je zhodnocována pouze získaná doba pojištění, nikoliv výdělků.
32. Žalobkyně neprezentovala v žalobních bodech konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů žalované. Žalobkyně pouze uvedla, že žalovaná měla uvést i doby před rokem 1986, aby bylo napadené rozhodnutí správné a netvrdila, jak by mělo být zasaženo některé z jejích veřejných subjektivních práv. Soud přitom není povinen hledat jiný způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, které již přesvědčivě vyslovily správní orgány (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013-128, ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 As 72/2014-88 a ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Soud proto toliko odkazuje na odůvodnění žalované, které považuje za dostatečné a příléhavé a je v souladu § 18 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění.
33. Žalobkyně odkazuje na § 18 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, který definuje rozhodné období. Ačkoliv tento odstavec stanoví, že rozhodným obdobím pro stanovení osobního

vyměřovacího základu je 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, **pokud se dále nestanoví jinak**. Zákon o důchodovém pojištění dále v § 18 odst. 4 stanoví, že **do rozhodného období se nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986. Pouze není-li však v takovém rozhodném období aspoň pět kalendářních roků s vyměřovacím základem pojištěnce (§ 16 odst. 3 a 7), prodlužuje se rozhodné období před rok 1986** (důrazy přidány) postupně tak, aby zahrnovalo ještě jeden takový rok, nejvýše však kalendářní rok bezprostředně následující po roce, v němž pojištěnec dosáhl věku 18 let. Rozhodné období žalobkyně však činí více než pět kalendářních roků. Proto se neuplatní věta druhá § 18 odst. 4, ale věta první. Do rozhodného období se proto nezahrnují kalendářní roky před rokem 1986 (viz rovněž shora citovaný rozsudek NSS č. j. 4 Ads 28/2013-22). Tento žalobní bod tedy není důvodný.

34. Zadruhé žalobkyně rozporuje dobu, kdy byla zaměstnána na pozici samostatného odborného referenta na Místním národním výboru X na základě pracovní smlouvy ze dne 30. 6. 1989. Pracovní pozici měla vykonávat od 1. 7. 1989 (viz formulace námitek ve správním řízení).
35. Žalovaná k tomu v napadeném rozhodnutí uvedla, že podle její evidence byla žalobkyně od 30. 6. 1989 zaměstnána u IPS X, doba pojištění 181 dnů, z toho 5 dnů vyloučená doba a vyměřovací základ 17 323 Kč. Od 1. 7. 1989 do 31. 12. 1989 byla zaměstnána na Místním národním výboru X, doba pojištění 184 dnů, vyměřovací základ 16 401 Kč. Součet dob pojištění činí 365 dnů, tedy správně celý kalendářní rok.
36. Z výše uvedené rekapitulace napadeného rozhodnutí tedy vyplývá, že byla započítána doba, kdy byla žalobkyně zaměstnána u Místního národního výboru X na základě pracovní smlouvy ze dne 30. 6. 1989 (s nástupem od 1. 7. 1989). Vyplývá to rovněž z evidenčního listu za období od 1. 7. 1989 do 31. 5. 1990, který je součástí správního spisu. Není tedy zřejmé, s čím přesně žalobkyně nesouhlasí a jak mělo být zasazeno do jejích práv. Žalobkyně v žalobě s vypořádáním žalované uvedeném v napadeném rozhodnutí nijak nepolemizuje a nepřináší žádná tvrzení o zásahu do jejích veřejných subjektivních práv. Není přitom úkolem soudu doplňovat a vyhledávat za žalobkyni možnou argumentaci. Ani tento žalobní bod tedy není důvodný.
37. Dále žalobkyně rozporovala údaje týkající se roku 1993. Žalobkyně tvrdila, že na základě pracovní smlouvy ze dne 4. 1. 1993 měla pracovat jako servírka u společníků H. – M. v restauraci V. – S. v. X. Od 18. 5. 1993 do 31. 8. 1993 měla pracovat na základě pracovní smlouvy ze dne 1. 3. 1993 jako číšník – barman v Baru T.
38. V napadeném rozhodnutí žalovaná k roku 1993 uvedla, že v evidenci jsou založeny tři evidenční listy: od SBD X na dobu od 1. 1. 1993 do 30. 4. 1993, doba pojištění 120 dnů, vyměřovací základ 2 142 Kč, zhodnoceno v plném rozsahu. Další evidenční list je od Baru T. Praha X na dobu od 1. 3. 1993 do 17. 5. 1993. Vzhledem k tomu, že se doby překrývají, je v OLDP (*osobní list důchodového pojištění*, pozn. soudu), zhodnocena doba až od 1. 5. 1993 do 17. 5. 1993, tj. 17 dnů a plný vyměřovací základ 8 157 Kč. Třetí evidenční list je od Restaurace L. na dobu od 1. 9. 1993 do 31. 12. 1993, doba pojištění 122 dnů a vyměřovací základ 10 600 Kč. Jiné evidenční listy v evidenci nejsou. Z dokumentů předložených žalobkyní týkajících se údajného zaměstnání v Restauraci V. nelze dovodit, zda žalobkyně byla či nebyla účastna pojištění. Od 1. 3. 1993 již byla prokazatelně zaměstnána v Baru T. Celá doba od 4. 1. 1993 do 28. 2. 1993 je tak pokryta evidenčním listem z SBD X.

39. Ve vztahu k zaměstnání v Restauraci V. tedy žalovaná správně dospěla k závěru, že dané období (od 4. 1. 1993 do 28. 2. 1993) bylo pokryto evidenčním listem od společnosti SPD X. A zároveň z předložených dokumentů nebylo možné zjistit, zda byla žalobkyně účastna pojištění. Ve vztahu k zaměstnavateli Bar T. pak žalovaná přezkoumatelně vysvětlila, proč započítala pouze období od 1. 5. 1993 do 17. 5. 1993, tj. protože se doba od 1. 3. 1993 do 30. 4. 1993 překrývá s dobou vykonávající v SBD X a zároveň dle evidenčního listu od Baru T. vykonávala žalobkyně zaměstnání pouze do 17. 5. 1993 (evidenční list žalobkyně sama podepsala).
40. Soud má přitom odůvodnění žalované za příléhavé a správné. Z osobního listu důchodového pojištění žalobkyně je patrné, že nebyla prokázána doba účasti na pojištění od 18. 5. 1993 do 31. 8. 1993 a dále doba od 1. 7. 1996 do 15. 11. 1996. Žalobkyně přitom v námitkách neuvedla nijak konkrétně, v jakém zaměstnání měla v době od 18. 5. 1993 do 31. 8. 1993 být. Toliko implicitně by bylo možné z předložených listin dovozovat, že to mohlo být v restauraci V., protože předložila pracovní smlouvu ze dne 4. 1. 1993 uzavřenou na dobu neurčitou (pokud by do zaměstnání dle této smlouvy nastoupila, byl by předpoklad, že i v době od 18. 5. 1993 do 31. 8. 1993 ho mohla na základě této smlouvy vykonávat). Ovšem z vlastní pracovní smlouvy tato skutečnost nevyplývá, neboť neproказuje, že žalobkyně danou práci skutečně vykonávala a že nebyla například ukončena již ve zkušební době (3 měsíce od uzavření smlouvy). Spolehlivějším dokladem o výkonu zaměstnání v restauraci V. by tak mohly být například výplatní pásky, ze kterých by již bylo patrné, že v daném měsíci skutečně došlo k výkonu zaměstnání. Zároveň ani dohoda o hmotné odpovědnosti uzavřená mezi zaměstnavatelem (společníky H. – M.) a žalobkyní pak nevypovídá nic o konkrétní době, po kterou žalobkyně pro tohoto zaměstnavatele pracovala, ale svědčí pouze o tom, že žalobkyně odpovídala za schodek na hodnotách svěřených k vyúčtování.
41. Obdobné závěry platí i pro výkon zaměstnání v Baru T. Vlastní pracovní smlouva ani dohoda o odpovědnosti za škodu nejsou způsobilé prokázat konkrétní dobu, po kterou žalobkyně zaměstnání vykonávala. Smlouva byla uzavřena dne 1. 3. 1993, přitom sporné období začíná až od 18. 5. 1993. Navíc je ve správním spise založen evidenční list vystavený zaměstnavatelem Bar T., který potvrzuje výkon zaměstnání žalobkyní do 17. 5. 1993, a žalobkyně tento evidenční list podepsala, z čehož lze dovozovat, že nerozporovala v něm uvedené informace.
42. Žalobkyně tedy sice ve vztahu k zaměstnání v restauraci Vyhlička předložila pracovní smlouvu a dohodu o hmotné odpovědnosti ze dne 4. 1. 1993, z nich ovšem vyplývá pouze datum jejich uzavření (k témuž dni) a sjednaná zkušební doba 3 měsíce. Z předloženého platového výměru ze dne 4. 1. 1993 pak vyplývá jen sjednaná výše mzdy, nikoli ovšem konkrétní měsíce, ve kterých – a zda vůbec – ji žalobkyně pobírala. Ve vztahu k zaměstnání v Baru T. žalobkyně předložila též jen pracovní smlouvu a dohodu o hmotné odpovědnosti ze dne 1. 3. 1993, i z nich ovšem vyplývá pouze datum jejich uzavření (k témuž dni) a nikoli přesné období, ve kterém byla žalobkyně účastna důchodovému pojištění.
43. Ve vztahu k žalobkyní rozporovanému období roku 1996 pak žalobkyně pouze obecně uvedla, že pracovala v T. Neuvedla ani přesný název zaměstnavatele, ale nepředložila ani žádné doklady, kterými by chtěla tvrzenou skutečnost prokázat.
44. Soud má za to, že v projednávaném případě žalobkyně neuvedla potřebné údaje dostatečně konkrétně a nenavrhla k tomu odpovídající důkazy (viz shora citovaný rozsudek NSS č. j. 6 Ads 88/2007-75), a žalovaná tak neměla povinnost dohledávat údaje o zaměstnáních

žalobkyně. Ostatně, soud přihlédl i k tomu, že žalobkyně ani v žalobě nikterak svou argumentaci nerozhojnila a ani se nepokusila doplnit oproti správnímu řízení svá tvrzení o vykonávaných zaměstnáních, případně doplnit další důkazy, které by mohly její tvrzení prokázat.

45. Nicméně nad rámec nezbytného odůvodnění soud zdůrazňuje, že žalovaná jakožto výkonný orgán státní správy na úseku sociálního zabezpečení má na základě § 4 odst. 2 správního řádu ve vztahu k žadatelům o dávky sociálního pojištění poučovací povinnost, jež je projevem ústavně zakotveného práva na právní pomoc, podle kterého má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Poučovací povinnost správního orgánu znamená především povinnost poskytnout dotčeným osobám poučení o právech a povinnostech vyplývajících z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost týkající se otázek hmotného práva má své místo právě v řízeních, jejichž předmětem jsou sociální dávky (dávky důchodového pojištění), a to za předpokladu dodržení zásady rovnosti účastníků řízení a nestranného přístupu k nim. Nedostatečné poučení poskytnuté žadateli o dávku důchodového pojištění žalovanou tak může představovat podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 6 Ads 57/2007-42). Splněním poučovací povinnosti je tak případně i poučení žadatele o tom, že jím předkládané doklady nejsou způsobilé prokázat potřebná tvrzení (např. doby pojištění, nebo výši vyměřovacího základu).
46. A nakonec soud poukazuje na to, že § 56 zákona o důchodovém pojištění upravuje tzv. řízení o změně důchodu, které pro oblast vztahů důchodového pojištění výrazným způsobem upřednostňuje zásadu materiální správnosti před zásadou neměnnosti správních rozhodnutí. Jeho smyslem a účelem je právě ochrana věcné (materiální) správnosti rozhodnutí o důchodové dávce, tedy aby výše důchodů byla správná a odpovídala zákonným normám. NSS k tomuto ustanovení v rozsudku ze dne 12. 7. 2006, č. j. 6 Ads 58/2005-44, uvedl, že *v důchodovém pojištění se v široké míře připouští změna pravomocného rozhodnutí o dávce, a to jak vlivem nových skutečností, které nastaly po právní moci rozhodnutí, tak vlivem skutečností, které existovaly v době rozhodování, a přihlíží se k nim dodatečně. Zákon přitom nerozlišuje, zda oprávněná osoba takovou skutečnost mohla v původním řízení uplatnit, či nikoliv.* Pokud má tak žalobkyně za to, že disponuje ve světle výše uvedené judikatury a výkladu soudu dostatečnými podklady pro prokázání sporných dob, může postupovat podle § 56 zákona o důchodovém pojištění.

Závěr a náklady řízení

47. S ohledem na výše uvedené je tak zřejmé, že žalovaná postupovala v souladu se zákonem, s ohledem na skutkový stav určila správně výpočtový základ starobního důchodu žalobkyně, zároveň se řádně zabývala tvrzeními žalobkyně a předloženými listinami. Nebylo prokázáno, že by měla být žalobkyni započtena i doba před rokem 1986, dále období od 18. 5. 1993 do 31. 8. 1993 a od 1. 7. 1996 do 15. 11. 1996. Soud proto uzavřel, že žaloba není důvodná, a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.
48. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná žalovaná pak nemá v souladu s § 60 odst. 2 s. ř. s. na náhradu nákladů řízení nárok. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 17. června 2024

Mgr. Martina Kotouček Mikolášková, v. r.
soudkyně