

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **Ing. J. Š.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 2. 10. 2009, č. I., č. II. a č. III., všechna č. j. X, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 1. 12. 2010, č. j. 63 Cad 74/2009 - 44,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 1. 12. 2010, č. j. 63 Cad 74/2009 - 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadla žalovaná v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, jímž byla zrušena její tři rozhodnutí ze dne 2. 10. 2009.

I.
Skutkový stav

1. Rozhodnutím ze dne 8. 8. 2003, přiznala žalovaná žalobci starobní důchod podle § 30 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“) od 23. 12. 2002 ve výši 4792 Kč měsíčně s tím, že od ledna 2003 náleží starobní důchod ve výši 4925 Kč měsíčně. Dobu samostatné výdělečné činnosti za roky 1992 – 1995 nebylo možné pro účely důchodového pojištění hodnotit, neboť za rok 1992 byl

dluh na pojistném. Pokud šlo o výdělky za dobu pracovní činnosti od roku 1989 do roku 1992, informovala žalovaná žalobce, že dosud neobdržela výsledek šetření, které prováděla Sociální pojišťovna v Bratislavě.

2. Dne 8. 9. 2003 doplatil žalobce dlužné pojistné za rok 1992.

3. S ohledem na to, že žalobce doplatil dlužné pojistné, upravila žalovaná (rozhodnutí ze dne 9. 10. 2003) žalobci od 8. 9. 2003 starobní důchod podle § 30 zákona č. 155/1995 Sb. na 5554 Kč měsíčně. Dodatečně rovněž započetla nově prokázanou dobu pojištění a nově prokázaný vyměřovací základ.

4. Dne 22. 12. 2004 dosáhl žalobce důchodového věku.

5. Rozhodnutím ze dne 11. 7. 2005 přiznala žalovaná žalobci od 22. 12. 2004 starobní důchod podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. a podle čl. 46 odst. 1 Nařízení Rady č. 1408/71 ve výši 6870 Kč měsíčně s tím, že podle nařízení vlády č. 565/2004 Sb. se od ledna 2005 zvyšuje procentní výměra o 5,4 % (301 Kč) na 5861 Kč měsíčně a základní výměra o 90 Kč na 1400 Kč měsíčně. Celkem tak náleží 7261 Kč měsíčně.

6. V odůvodnění žalovaná uvedla, že doba pojištění stanovená pro nárok na důchod byla splněna podle českých právních předpisů, proto byl důchod přiznán podle čl. 46 odst. 1 Nařízení 1408/71.

7. Dne 27. 2. 2007 vydala žalovaná tři rozhodnutí. Rozhodnutím č. I. přiznala žalobci starobní důchod podle § 30 zákona č. 155/1995 Sb. a podle čl. 11 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb. s odůvodněním, že důchod přiznaný rozhodnutím ze dne 8. 8. 2003 byl přiznán a vyplácen v nesprávné výši. Vzhledem k tomu, že žalobce byl přede dnem rozdělení ČSFR zaměstnán u a. s. Rudný projekt Košice, považuje se veškerá doba zabezpečení získaná do 31. 12. 1992 za dobu zabezpečení Slovenské republiky (čl. 20 Smlouvy) a o nároku na důchod za tuto dobu rozhodne Sociální pojišťovna – ústředí v Bratislavě. (Nárok na starobní důchod vznikl pouze s přihlédnutím ke slovenským dobám pojištění.) Tímto rozhodnutím realizovala žalovaná rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci ze dne 14. 10. 2005, sp. zn. 62 Cad 63/2003.

8. Rozhodnutím č. II. ze dne 27. 2. 2007 upravila žalovaná důchod od 8. 9. 2003 (datum doplacení pojistného) podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. na 5901 Kč měsíčně s tím, že podle nařízení vlády č. 337/2003 se od ledna 2004 zvyšuje na 6016 Kč měsíčně. V odůvodnění žalovaná uvedla, že dodatečně započetla dobu samostatné výdělečné činnosti od 1. 1. 1992 do 31. 12. 1995 včetně vyměřovacích základů, za kterou žalobce uhradil dlužné pojistné dne 8. 9. 2003.

9. Vzhledem k nově prokázaným skutečnostem, tj. že měl žalobce ke dni rozdělení ČSFR dva zaměstnavatele, z toho každého na jiném území, ovšem od 14. 9. 1992 trvalý pobyt na území České republiky (potvrzení Městského úřadu v České Lípě ze dne 9. 4. 2003), považují se doby zabezpečení získané před 31. 12. 1992 podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy za doby zabezpečení České republiky. Proto je od 8. 9. 2003, tj. od

doplacení pojistného za činnost osoby samostatně výdělečně činné, příslušná k započtu doby pojištění do 31. 12. 1992 Česká správa sociálního zabezpečení Praha. Sociální pojišťovna – ústředí v Bratislavě je od 8. 9. 2003 příslušná posoudit nově nárok na důchodovou dávku za dobu zabezpečení, kterou žalobce získal na území Slovenské republiky po 31. 12. 1992.

10. Rozhodnutím č. III. upravila žalovaná starobní důchod žalobce od 22. 12. 2004 podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. a podle čl. 46 odst. 1 Nařízení 1408/71 na 7197 Kč měsíčně, po zvýšení podle nařízení vlády č. 565/2004 Sb., č. 415/2005 S. a č. 461/2006 Sb. na 8386 Kč měsíčně. V odůvodnění žalovaná uvedla, že dodatečně pro výpočet osobního vyměřovacího základu započetla dobu od 1. 6. 1989 do 31. 12. 1991 jako vyloučenou dobu, protože se nepodařilo došetřit výpočtový základ za toto období. K dobám pojištění získaným ve státě, kde žadatel o důchod nesplnil podmínky nároku na důchod, se nepřihlíží a ani se nevylučují.

11. Všechna tři naposledy uvedená rozhodnutí žalované zrušil Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 10. 11. 2008, č. j. 63 Cad 17/2007-57, pro nepřezkoumatelnost.

12. Dne 2. 10. 2009 vydala žalovaná na základě uvedeného rozsudku nově tato tři rozhodnutí:

13. Rozhodnutím č. I. přiznala žalovaná žalobci od ledna 2003 starobní důchod podle § 30 zákona č. 155/1995 Sb. a podle čl. 11 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení ve výši 1147 Kč měsíčně. V odůvodnění uvedla, že starobní důchod původně přiznaný rozhodnutím ze dne 8. 8. 2003 byl přiznán a vyplácen v nesprávné výši, neboť vzhledem k nově zjištěným skutečnostem byla podle čl. 20 Smlouvy příslušná ke zhodnocení dob pojištění získaných do 31. 12. 1992 Slovenská republika.

14. Žalovaná rovněž dodatečně zhodnotila žalobci nově prokázané vyměřovací základy za období od 1. 1. 1995 do 30. 6. 1995 a od 1. 6. 1989 do 30. 11. 1989.

15. Rozhodnutím č. II. žalovaná podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. zvýšila žalobci od 8. 9. 2003 důchod přiznaný podle § 30 téhož zákona i s přihlédnutím k Nařízení Rady 1408/71 a Nařízení Rady 574/72 na částku 6295 Kč měsíčně s tím, že od ledna 2004 náleží ve výši 6420 Kč. Podle potvrzení vystaveného OSSZ v České Lípě ze dne 24. 9. 2003 bylo nově prokázáno, že žalobce si dne 8. 9. 2003 doplatil pojistné na sociální zabezpečení za rok 1992, kdy vykonával samostatnou výdělečnou činnost. Proto byla žalobci dodatečně započtena pro důchodové účely doba pojištění od 1. 1. 1992 do 31. 12. 1995, včetně vyměřovacích základů za uvedené roky. Ke dni 31. 12. 1992 tak byl žalobce důchodově zabezpečen také na území ČR (paralelně měl sídlo zaměstnavatele i na území SR). Podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy se tak doby zabezpečení získané před 31. 12. 1992 považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl oprávněný trvalý pobyt. Dle potvrzení Městského úřadu v České Lípě ze dne 9. 4. 2003 měl žalobce od 14. 9. 1992 trvalý pobyt na území ČR.

16. Na základě nově shromážděných podkladů ve smyslu citovaného článku Smlouvy tak došlo ke změně příslušnosti k zápočtu dob získaných do 31. 12. 1992. Od data, kdy žalobce uhradil pojistné za dobu samostatné výdělečné činnosti v roce 1992, tj. od 8. 9. 2003 je příslušná k zápočtu těchto dob Česká správa sociálního zabezpečení. Sociální pojišťovna Bratislava je od tohoto data příslušná posoudit nově nárok žalobce na důchodovou dávku za dobu zabezpečení, kterou žalobce získal na území SR po 31. 12. 1992 (od 1. 1. 1993 do 22. 4. 1993).

17. Dodatečně žalovaná započítala žalobci další dobu pojištění od 15. 8. 1961 do 1. 2. 1970 a zhodnotila nově prokázané vyměřovací základy za období od 1. 1. 1995 do 30. 6. 1995. Rovněž byl žalobci dodatečně zhodnocen nově prokázaný vyměřovací základ za období od 1. 6. 1989 do 30. 11. 1989.

18. Za dobu pojištění od 1. 12. 1989 do 31. 12. 1992 nebylo možné provést rekonstrukci evidenčního listu ve smyslu § 6 odst. 4 písm. u) zákona č. 582/1991 Sb., jelikož nebyly k dispozici další průkazné doklady, mzdové listy nebo výplatní pásky, ze kterých by bylo lze výši hrubých výdělků v jednotlivých kalendářních rocích zjistit. Na evidenční list důchodového zabezpečení nelze uvést částku 29 052 Sk, jak požaduje žalobce (čistá mzda za dobu šesti měsíců podle rozsudku Krajského soudu v Košicích ze dne 31. 3. 1993, sp. zn. 19 Co 154/91). Dále nebylo možné do hrubého výdělku zahrnout odstupné ve výši 11 200 Sk, neboť odstupné poskytnuté zaměstnanci zaměstnavatelem se do hrubého výdělku nezahrnuje. Výši hrubé mzdy nelze odvodit z průměrné čisté mzdy uvedené na potvrzení ze dne 22. 4. 1993, které bylo předloženo žalobcem.

19. K zahraniční době pojištění v rozmezí let 1969 – září 1973, kdy byl žalobce údajně výdělečně činný na území Velké Británie a Irska, nebylo možné přihlédnout, neboť jako oprávněná osoba neposkytl žalované přehled o době své výdělečné činnosti v těchto státech EU a doporučeným způsobem nesepsal prostřednictvím OSSZ příslušné jeho místu pobytu přílohu k žádosti o důchod na evropských formulářích E 207 a E 202, které jsou nezbytnou součástí dokumentů pro zahájení řízení s nositelem pojištění Velké Británie a Irska.

20. Rozhodnutím č. III. nakonec žalovaná podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb. zvýšila žalobci od 22. 12. 2004 důchod přiznaný podle § 29 písm. a) téhož zákona s přihlédnutím k Nařízení Rady 1408/71 a Nařízení Rady 574/72 na částku 7684 Kč měsíčně, postupně zvýšenou na 10 107 Kč měsíčně od ledna 2009.

II.
Rozsudek krajského soudu

21. Krajský soud opět všechna tři napadená rozhodnutí zrušil. Předeslal, že již jednou ve věci rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 10. 11. 2008, č. j. 63 Cad 17/2007 - 57, kdy všechna tři rozhodnutí žalované také zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Důvodem tehdejšího postupu byla výtka nepřezkoumatelnosti všech tří rozhodnutí ve smyslu §

78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), s odkazem na povinnosti stanovené § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád"). Soud podle 78 odst. 5 s. ř. s. zavázal správní orgán k tomu, aby respektoval zákonem daný obsah odůvodnění správního rozhodnutí, rozvedl skutková zjištění a zdroje těchto zjištění a právní závěry, které učinil.

22. Ve vztahu k nyní přezkoumávaným novým rozhodnutím žalované č. I. a II. krajský soud konstatoval, že došlo k jistému zkvalitnění úrovně odůvodnění rozhodnutí, byť i zde se opakuje nedostatek, že jsou sice popsány skutkové závěry, ale bez uvedení důkazů a jejich hodnocení (samostatně i v kontextu s důkazy dalšími). Odůvodnění jsou sice již obsáhlejší, avšak přesto se výslovně nevypořádávají s řadou námitek (skutkových i právních), které žalobce uplatňoval v průběhu celého správního řízení a které zřejmě žalovaná neakceptovala (otázka dob zaměstnání v cizině, vlastní výpočty žalobce a jeho právní názory apod.) Dílčí důkazy jsou sice obsaženy ve správním spise, ten však nemá účastník řízení k dispozici. Soud netvrdí, že je nutné veškeré důkazy v celé jejich šíři v odůvodnění rozhodnutí opakovat, jejich podstatu je však třeba uvést v části zabývající se skutkovými závěry.

23. Žalovaná tedy podle krajského soudu v rozhodnutí č. I. a II. nerespektovala právní názor vyslovený v rozsudku ze dne 10. 11. 2008. Navíc ještě došlo k vadě, kterou sama žalovaná připouští, že v těchto rozhodnutích nebylo přihlédnuto k čl. 16 odst. 1 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, č. 117/2002 Sb. m. s. (dále jen „Ujednání"). Obě napadená rozhodnutí jsou tedy nepřezkoumatelná ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost podle soudu spočívá v tom, že žalovaná patřičně neodůvodňuje, na základě jakých zjištění dospěla ke skutkovým závěrům, přičemž se již vůbec nezabývá skutkovými a právními námitkami účastníka řízení. Ve svých závěrech právních pak žalovaná nikterak neodůvodňuje nezbytnost aplikace užitých zákonných ustanovení. Zatímco skutková zjištění lze ověřit obsahem správního spisu, u právních závěrů účastník tuto možnost prakticky nemá.

24. Soud dále vyslovil souhlas s rozhodnutím č. III. v rozsahu, ve kterém žalovaná odůvodnila zvýšení starobního důchodu původně určeného podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb. podle § 56 odst. 1 písm. b) téhož zákona na částky uvedené ve výroku rozhodnutí. V odůvodnění pak zmínila i význam doplněného dokazování a odůvodnila, proč nemohla přihlédnout k období let 1969 až 1973, kdy žalobce pobýval ve Velké Británii a Irsku. Krajský soud se však nemohl ztotožnit s rozhodnutím č. III. v části týkající se období od 1. 12. 1989 do 31. 12. 1992, kde žalovaná tvrdí, že toto období musela vyloučit pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu, protože dokazováním nemohla rekonstruovat evidenční listy pro nedostatečnost dostupných důkazů.

25. Žalovaná vycházela podle soudu z nesprávného právního názoru, čímž byl ovlivněn proces dokazování, a tím i rozhodnutí o meritu věci. Jak vyplývá z § 28 (popř. 30) zákona č. 155/1995 Sb., má pojištěnec nárok na starobní důchod, splní-li zde stanovené podmínky, v to počítaje i získání potřebné doby pojištění. Doby pojištění u zaměstnanců jsou dokladovány evidenčními listy, které podle dřívější zákonné

úpravy shromažďovaly pro potřeby důchodového pojištění zaměstnanců okresní národní výbory (nyní okresní správy sociálního zabezpečení). Zaměstnanci v tomto směru ze zákonné úpravy i dříve účinné nevyplývaly žádné povinnosti, naopak bylo věcí státu a jeho orgánů, aby a) vyžadoval plnění povinností na tomto úseku od firem a b) vedl doklady tak, aby mohly sloužit jako důkazy pro potřeby řízení o důchodovém pojištění.

26. Ve správním spise jsou pak sice zprávy o tom, že doklady za toto období již k dispozici nejsou, avšak soud z obsahu správního spisu nemohl ověřit, zda šetření bylo skutečně komplexní (pátrání po dokladech zaniklých okresních národních výborů). Pokud by se ale zjistilo, že doklady již skutečně neexistují, pak nelze v žádném případě klást tento nedostatek k tíži žalobce, který žádnou svou povinnost na tomto úseku neporušil. Podle soudu nemůže být žalobce „sankcionován" za vadný postup správních orgánů státu.

27. Za daného důkazního stavu není podle soudu vyvráceno tvrzení žalobce, že má právo na akceptaci období od 1. 12. 1989 do 31. 12. 1992, a toto jeho právo je nutno šetřit ve smyslu správního řádu. Soud připouští, že může pro nedostatek jiných spolehlivějších dokladů dojít k nikoli zcela přesnému zjištění výdělků za dané období, žalovaná se však může pokusit tuto mezeru zaplnit i výslechem účastníka, který je důkaz jako každý jiný, eventuálně výslechem dalších osob. Podle názoru soudu je také zcela paušální a neodpovídající tvrzení žalované, že nelze z čisté mzdy zjistit výdělek hrubý. Jednak výše daně je daná zákonem a čistý výdělek má k dispozici (dokonce i hrubý ohledně odstupného – to jako kontrolní údaj k výpočtu) a nelze se dále omezit bez dalšího jen na konstatování, že nemá k dispozici údaj o tom, za jaké období byly částky žalobci proplaceny.

28. Podle názoru krajského soudu je vhodné, a to i s ohledem na to, že ve věci je již opakovaně rozhodováno, aby v rámci součinnosti bylo s účastníkem jednáno (§ 85a zákona č. 582/1991 Sb. nevylučuje nařízení ústního jednání podle § 49 odst. 1 správního řádu – toto ustanovení je naopak pokládá za žádoucí, přispěje-li ke splnění účelu řízení a ochraně práv účastníka) s cílem vyjasnění skutkových i právních stanovisek v zájmu naplnění základních zásad správního řízení.

III.
Kasační stížnost

29. Rozsudek krajského soudu napadla žalovaná (dále jen „stěžovatelka") kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem spatřuje zejména v otázce hodnocení doby pojištění (vyloučené doby) žalobce v období od 1. 12. 1989 do 31. 12. 1992 a výdělků za tuto dobu, v jejímž řešení stěžovatelka dle názoru krajského soudu pochybila. Napadený rozsudek je podle stěžovatelky rovněž nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, neboť krajský soud – přestože uvedl, že se stěžovatelka řídila nesprávným právním názorem – zrušil napadená rozhodnutí pro

nepřezkoumatelnost, aniž by své rozhodnutí opřel o relevantní doklady či specifikoval právní ustanovení, z nichž při formulaci svého úsudku o nesprávném právním názoru stěžovatelky vycházel. Z rozsudku krajského soudu není též zřejmé, jak má stěžovatelka v dalším řízení pokračovat.

30. V evidenci stěžovatelky jsou doloženy vyměřovací základy za dobu zaměstnání u zaměstnavatele Rudný projekt, a. s., Košice (sporná doba) pouze za období od 1. 7. 1983 do 31. 5. 1989. Ve spisové dokumentaci se dále nachází rozsudek Městského soudu v Košicích ze dne 29. 11. 1990, č. j. 31 C 254/89-109, jímž byla shledána neplatnou výpověď z pracovního poměru žalobce ke dni 31. 5. 1989, a rozsudek Krajského soudu v Košicích ze dne 25. 11. 1992, č. j. Co 154/91 - 140, jímž byla žalobci přiznána ztráta na výdělku za období šesti měsíců od skončení tohoto zaměstnání, přičemž při jejím stanovení vycházel soud z průměrného hrubého měsíčního výdělku 5854 Kč, tzn. že za šest měsíců činila ztráta na výdělku celkem 35 124 Kč hrubého. Tato částka byla žalobci zhodnocena pro výši starobního důchodu jako vyměřovací základ. Pokud tedy žalobce v průběhu správního i soudního řízení opakovaně požadoval zhodnocení částky 29 052 Kč, bylo této žádosti již napadenými rozhodnutími vyhověno.

31. Z předložených a dosažitelných dokladů nelze podle názoru stěžovatelky prokázat, že by žalobci byla vyplacena jiná další částka než právě 29 052 Kč, která mu náležela dle výše uvedeného rozsudku za období šesti měsíců od skončení zaměstnání a jež představuje „hrubý“ výdělek v částce 35 124 Kč, který mu byl pro důchodové účely zhodnocen. Žalobce jiné další doklady ohledně případných zúčtovaných a vyplacených částek stěžovatelce neposkytl. Ve věci neprokázaných vyměřovacích základů za dobu od 1. 12. 1989 do 22. 4. 1993 po celou dobu správního řízení odkazoval toliko na potvrzení organizace Rudný projekt, a. s., Košice ze dne 22. 4. 1993, v jehož bodě 1 je uvedeno, že odstupné bylo vyplaceno od 23. 4. 1993 do 23. 6. 1993 ve výši 11 200 Kč a v bodě 2, že průměrný čistý měsíční výdělek (pravděpodobný čistý měsíční výdělek) podle zákona č. 1/1992 Zb. byl 4433 Kč. Jakým způsobem má žalovaná z těchto informací dovodit skutečný vyměřovací základ žalobce za dobu od 1. 12. 1989 do 22. 4. 1993 krajský soud neuvedl, pouze konstatoval, že výše daně je daná zákonem a čistý výdělek má stěžovatelka k dispozici (dokonce i hrubý ohledně odstupného jako kontrolní údaj k výpočtu). Dle názoru stěžovatelky však z pouhé znalosti výše daně a čistého průměrného měsíčního výdělku (který může být ostatně též pravděpodobným průměrným výdělkem) nelze jednoznačně určit skutečné vyměřovací základy žalobce a dobu, za kterou by měly být hodnoceny ve smyslu § 16 odst. 3 věty třetí zákona č. 155/1995 Sb.

32. V období od 1. 6. 1989 byla proto žalobci hodnocena doba pojištění v rozsahu 214 dnů, vyměřovací základ ve výši 35 127 Kč a pro stanovení osobního vyměřovacího základu bylo 31 dnů z rozhodného období vyloučeno. V době od 1. 1. 1990 do 31. 12. 1991 byla hodnocena doba pojištění v rozsahu 730 dnů a pro stanovení osobního vyměřovacího základu byla tato doba z rozhodného období vyloučena. Výdělky za uvedenou dobu se nepodařilo dohledat a dle názoru stěžovatelky nejsou již ani objektivně zjistitelné. Hodnocením této doby jako doby pojištění a jejím vyloučením

pro stanovení osobního vyměřovacího základu tedy nemohlo dojít k sankcionování žalobce tím, že mu nebyla díky nedbalosti správního orgánu započítána doba pojištění a výdělky, jak uvádí krajský soud.

33. Stěžovatelka dále poznamenala, že pro účely důchodového pojištění nelze započítat vyměřovací základy pouze na základě vyjádření účastníka řízení o jejich výši. Z toho důvodu považuje za neurčitý pokyn krajského soudu, podle něhož by měla v otázce neprokázané výše výdělků provést výslech žalobce a tím „zaplnit“ mezeru v dokladech, ačkoliv v další části odůvodnění rozsudku soud naznačuje, že výši skutečného výdělku lze odvodit z čistého průměrného výdělku (jak bylo uvedeno výše). V této části je napadený rozsudek pro stěžovatelku nesrozumitelný. K dané problematice odkázala stěžovatelka rovněž na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 3 Ads 78/2010 – 93, a ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 88/2008 - 173, dostupné na www.nssoud.cz.

34. Z uvedeného je podle stěžovatelky zřejmé, že stěžovatelka již ve věci došetření výše vyměřovacích základů nic dalšího učinit nemůže a její další rozhodnutí by se opíralo o stejné skutkové i právní závěry, které již byly uvedeny ve zrušeném rozhodnutí č. III. To by zcela jistě vedlo k podání dalšího opravného prostředku a následně žaloby. Stěžovatelka si je vědoma svého pochybení ve věci aplikace čl. 16 Ujednání i rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 96, podle kterého je podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřezkoumatelné takové rozhodnutí správního orgánu, které toliko odkazuje na podklady, aniž by uvádělo skutkovou a právní úvahu, včetně hodnocení důkazů. Pokud však krajský soud i přes jím tvrzenou nepřezkoumatelnost rozhodnutí č. I., II. a III. vyslovil v rozsudku závazný právní názor, který je v rozporu s nadále zastávaným právním názorem stěžovatelky ohledně započtu vyloučených dob, nezbylo jí než podat tuto kasační stížnost. Právní názor krajského soudu dopadá na všechna tři napadená rozhodnutí a není z něj zřejmé, jak má stěžovatelka v dalším řízení pokračovat.

35. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

IV.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

36. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

37. Krajský soud vyslovil v napadeném rozsudku několik tezí, se kterými Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Buď jsou totiž v rozporu se zákonnými předpisy, nebo s judikaturou, nebo se základními principy, na kterých je vybudován systém důchodového pojištění (konkrétně stanovování výše dávek či zásady správního řízení o důchodových nárocích). Pro přehlednost rozdělil Nejvyšší správní soud další

odůvodnění do tří tematických celků, a to 1) k pojmu nepřezkoumatelnost, 2) k dokazování v řízení o důchodové dávce a 3) k zásadě ústnosti ve správním řízení.

IV. a)
Nepřezkoumatelnost

38. Krajský soud v daném případě již podruhé zrušil tři rozhodnutí žalované ve věci žalobce s odůvodněním, že jsou nepřezkoumatelná. Nepřezkoumatelnost spatřuje v tom, že žalovaná patřičně neodůvodňuje, na základě jakých zjištění dospěla ke skutkovým závěrům a nezabývá se skutkovými a právními námitkami účastníka řízení. Ve svých závěrech právních pak žalovaná podle krajského soudu neodůvodňuje nezbytnost aplikace užitých zákonných ustanovení. Takový obsah ovšem pojmu nepřezkoumatelnost nenáleží.

39. Nepřezkoumatelnost může obecně spočívat buď v nesrozumitelnosti, nebo v nedostatku důvodů.

40. Nesrozumitelnost správního rozhodnutí vykládá doktrína obecně jako případy, kdy *„nelze seznat, zda a pokud rozhodnutí zasáhlo účastníkovi do jeho práv a povinností... výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda správní orgán žádost zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat, co je zamítavý výrok a co odůvodnění“*. Nesrozumitelné je takové rozhodnutí *„z něhož není patrné, kdo... je jeho adresátem či tím, kdo má být dotčen na právu“*, či má-li nevhodná formulace výroku za následek, že *„rozhodnutí nikoho nezavazuje“*. (Mazanec, M., Správní soudnictví, Linde, Praha, 1998, s. 198)

41. V souladu s touto interpretací vyložil uvedený pojem [byť ve vztahu k ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] i Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, takto: *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl... , případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.“*

42. Nedostatkem důvodů pak podle doktríny *„nelze rozumět pouhé chybějící odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, tím méně jeho dílčí nedostatky; tu jde o procesní vadu a soud takové rozhodnutí může zrušit jen tam, kde taková vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí... Důvodem tu mohou být jen důvody skutkové... pro nedostatek právních důvodů musí soud rozhodnutí zrušit pro nezákonnost (a nikoli pro nepřezkoumatelnost). Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, které utvářejí rozhodovací důvody; typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované (zjištěné v rozporu se zákonem) a nebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“* (cit. op., s. 199) Shodně pak výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu.

43. Závěr o nepřezkoumatelnosti tedy předpokládá, že správní rozhodnutí trpí obecně velmi intenzivními vadami. Žádné z výše vyjmenovaných pochybení však Nejvyšší správní soud v napadených rozhodnutích žalované neshledal. Naopak, dle jeho názoru je z nich zcela zřejmé, kdo je adresátem rozhodnutí, jakým způsobem správní orgán rozhodl a jak se tato rozhodnutí dotýkají práv žalobce. Výroky jsou jednoznačné a jasně odděleny od odůvodnění. Rozhodovací důvody žalované pak nepochybně vyplývají ze skutečností zjištěných v průběhu správního řízení, tj. z důkazů dokládajících splnění podmínek pro vznik žalobcova nároku a určujících jeho výši. Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované proto považuje Nejvyšší správní soud za neopodstatněný, neboť charakter vytýkaných vad nedosahuje intenzity vyžadované pro posouzení rozhodnutí jako nepřezkoumatelných, naopak svědčí o tom, že soud byl schopen napadená správní rozhodnutí přezkoumat a zaujmout k jejich odůvodnění – byť kritický – postoj.

44. Nad rámec výše uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zdůraznit, že správní soudnictví představuje jednu ze záruk *zákonnosti* výkonu veřejné správy, resp. je institucí, která má chránit *veřejná subjektivní práva* občanů (§ 2 s. ř. s.). Určitou přidanou hodnotou judikatury správních soudů je pak jistě také kultivace rozhodovací činnosti veřejné správy. Této přidané hodnotě by ovšem neměl být přikládán větší význam, než jí přísluší, neboť by se tím mohla dostávat do rozporu se základními zásadami řízení, mezi které patří rovněž jeho rychlost a hospodárnost.

45. Nejvyšší správní soud proto připomíná, že důvodem pro zrušení správního rozhodnutí na základě podané žaloby je pouze jeho *nezákonnost* (tj. rozpor s právním řádem) nebo *vady řízení, které mohly mít na zákonnost rozhodnutí vliv* (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Pouhé dílčí nedostatky odůvodnění či jakékoli jiné „nedokonalosti" správního rozhodnutí, které zůstaly bez (potenciálního) vlivu na zákonnost, dostatečným důvodem pro to, aby takové rozhodnutí bylo zrušeno, nejsou.

IV. b)
Dokazování v řízení o důchodovou dávku

46. V otázce prokazování dob pojištění a výše vyměřovacích základů odkazuje Nejvyšší správní soud na svou dřívější judikaturu, zejm. stěžovatelkou dovolávané rozsudky ze dne 27. 10. 2010, č. j. 3 Ads 78/2010 – 93, a ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 88/2008 - 173. Podle prvně jmenovaného rozsudku nelze za účelem prokázání vyměřovacích základů „*použít tytéž podpůrné důkazní prostředky, jako stran prokázání samotné doby pojištění, tzn. kupř. čestné prohlášení dvou svědků a žadatele o důchod. Rovněž platové výměry a další doklady o vyměření mzdy či jiné doklady o průběhu pracovního poměru (např. zápočtový list) nejsou dostatečně podrobným zdrojem informací k určení vyměřovacích základů za příslušnou dobu pojištění, neboť nezaznamenávají příjem za každý jednotlivý měsíc. Z údajů uvedených v platových výměrech nelze vyčíst podrobnosti o průběhu žalobcova pracovního poměru, tzn. zejména zda žalobce pracoval každý měsíc, zda nečerpal neplacené volno či nemocenské či zda za něj bylo po celou dobu odváděno pojistné, popř. v jaké výši.*"

47. Rovněž v projednávané věci nepředstavují žalobcem doložené dokumenty (potvrzení organizace Rudný projekt, a.s., Košice ze dne 22. 4. 1993) dostatečný podklad pro stanovení výše vyměřovacího základu, neboť z nich nelze zjistit konkrétní žalobcovy příjmy ve sporném období. *„Zaplňovat mezery“* v doložených příjmech výslechem účastníka řízení, jak navrhuje krajský soud v napadeném rozsudku, ovšem, jak vyplývá z výše citovaného, není možné.

48. Pro případy, kdy není sporu o tom, že pojištěnec byl po určitou dobu poplatníkem pojistného, nelze však zjistit výši jeho vyměřovacích základů, stanoví nicméně zákon č. 155/1995 Sb. pravidlo, podle kterého se tyto doby – pro účely výpočtu výše dávky – *vylučují* [srov. § 16 odst. 4 psím. c) a § 16 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. věta druhá za středníkem]. Uvedené pravidlo – zákonem formulované pouze pro období po 31. prosinci 1995 – je pak nutno vztáhnout i na dobu před tímto datem, jak již Nejvyšší správní soud dříve judikoval (srov. rozsudek ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 88/2008 - 173).

49. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že institut vyloučených dob je zaměřen *ve prospěch* pojištěnce, nikoli v jeho neprospěch. Smyslem je zde zabránit tomu, aby byly oprávněnému takzvaně „rozmělňovány“ výdělky tím, že by se do vyměřovacího základu zahrnovaly doby bez započitatelného příjmu. Vyloučením dob, za které se nepodařilo zjistit výši žalobcových příjmů, tedy principielně nemohlo být zasaženo do žalobcových práv. Názor krajského soudu, podle kterého postupovala žalovaná *„k tíži“* žalobce, resp. podle kterého byl postupem žalované žalobce *„sankcionován za vadný postup správních orgánů státu“*, proto není racionální.

50. Dále je třeba upozornit (jak již bylo výše opakovaně naznačeno) na nutnost rozlišování mezi započtem dob pojištění *pro nárok* na straně jedné a *pro výpočet výše* důchodu na straně druhé. Pokyn krajského soudu žalované, aby *„akceptovala“* pro žalobce období od 1. 12. 1989 do 31. 12. 1992 se z tohoto hlediska jeví jako nejasný, ba nesrozumitelný.

IV. c)
Zásada ústnosti ve správním řízení

51. Zcela srozumitelně naproti tomu zavázal krajský soud stěžovatelku tím, že považuje za vhodné, aby bylo v dalším řízení (v rámci součinnosti) s účastníkem jednáno *„s cílem vyjasnění skutkových i právních stanovisek v zájmu naplnění základních zásad správního řízení“*. Přitom soud odkázal na ustanovení § 85a zákona č. 582/1991 Sb. a § 49 odst. 1 správního řádu s tím, že posléze uvedené ustanovení pokládá nařízení jednání za žádoucí, přispěje-li ke splnění účelu řízení a ochraně práv účastníka. Ani tento pokyn však nepovažuje Nejvyšší správní soud za korektní, resp. souladný se zákonem. Z dovolávaných ustanovení totiž podle jeho názoru vyplývají zcela opačné závěry, než ke kterým dospěl krajský soud.

52. Podle § 49 odst. 1 správního řádu nařídí správní orgán ústní jednání *v případech, kdy to stanoví zákon*, a dále tehdy, *jestliže je to* ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků *nezbytné*.

53. Z uvedeného vyplývá, že správní řízení obecně *není* ovládáno zásadou ústnosti a bezprostřednosti. Tato se uplatní pouze ve dvou typových případech, tj. pokud to zákon výslovně stanoví (srov. např. § 74 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), nebo je-li to s ohledem na účel řízení a uplatnění práv účastníků *nezbytné* (tedy nikoli žádoucí, jak uvádí krajský soud).

54. Řízení o důchodové dávce nespadá do první kategorie a speciální právní úprava v zákoně č. 582/1991 Sb. svědčí spíše pro závěr o naprosté výjimečnosti situace, kdy by se mohlo jednat o případ druhý.

55. Nejvyšší správní soud nepopírá, že řízení o důchodové dávce je standardním správním řízení, na které dopadají ustanovení správního řádu (§ 108 zákona č. 582/1991 Sb.), tj. včetně základních zásad správního řízení, speciální právní úprava nicméně zakotvuje pro toto řízení určitá specifika, odůvodněná zejména množstvím žalovanou vyřizovaných věcí. Ustanovení § 85a například vylučuje aplikaci správního řádu při oznamování zahájení řízení z moci úřední; žalovaná rovněž nepředkládá účastníkům podklady pro rozhodnutí k vyjádření. Tento ústupek od standardních pravidel správního řízení pak kompenzuje § 89 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. tím, že umožňuje oprávněnému o podklady pro výpočet důchodu žalovanou požádat. Podá-li navíc oprávněný takovou žádost ve lhůtě pro podání správní žaloby, počíná mu sdělením podkladů běžet lhůta nová. Ať už oprávněný žádost podá, či nikoliv, vždy má vedle podání správní žaloby (ve stanovené lhůtě) možnost vyvolat řízení o změně výše důchodu podle § 56 zákona č. 155/1995 Sb. Druhou naznačenou možnost přitom může využít kdykoliv, a to bez ohledu na to, jak dlouhá doba již uplynula od vydání správního rozhodnutí o přiznání dávky.

56. Z výše uvedeného podle Nejvyššího správního soudu vyplývá zřejmý důraz zákonodárce na rychlost a hospodárnost řízení o důchodových dávkách, který značně omezuje již tak správním řádem velmi úzce vymezený prostor pro uplatnění zásady ústnosti ve správním řízení. Kombinace krajským soudem aplikovaných ustanovení zákona č. 582/1991 Sb. a správního řádu tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodně nevede k závěru o vhodnosti nařizování jednání v důchodových věcech obecně ani v daném konkrétním případě zvláště.

57. Poněkud protismyslně se nakonec jeví také poukaz krajského soudu na to, že je v dané věci již opakovaně rozhodováno, který má podpůrně svědčit pro nařízení jednání žalovanou. Právě proto, že je v daném případě rozhodováno podruhé (potřetí), jsou již skutková a právní stanoviska stran nepochybně všem dobře známá a není proto zřejmé, co ještě by se mělo dále „*vyjasňovat*“.

V.
Závěr

58. Je tak na místě shrnout, že 1) napadená správní rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná; 2) je třeba rozlišovat mezi započtem dob pojištění pro nárok a pro výpočet výše důchodu; 3) za účelem prokázání vyměřovacích základů nelze použít tytéž podpůrné důkazní prostředky, jako stran prokázání samotné doby pojištění; 4) princip ústnosti se ve správním řízení o důchodovou dávku zásadně neuplatní.

59. K samotným rozhodnutím stěžovatelky je nakonec na místě uvést následující: Rozhodnutím č. I. ze dne 27. 2. 2007, posléze nahrazeným rozhodnutím č. I. ze dne 2. 10. 2009, žalovaná realizovala rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci ze dne 14. 10. 2005, sp. zn. 62 Cad 63/2003 (který není součástí správního spisu). Přezkum rozhodnutí se proto omezuje na kontrolu toho, zda žalovaná dodržela právní názor krajského soudu či nikoliv. V rozhodnutí č. II. již žalovaná nepopřela svou příslušnost k zohlednění dob pojištění získaných žalobcem před 1. 1. 1993 (k této právní otázce srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 3 Ads 17/2011-53, www.nssoud.cz). Žalovaná započetla žalobci nově doložené doby pojištění od 15. 8. 1961 do 1. 2. 1970, jakož i nově prokázané vyměřovací základy za období od 1. 1. 1995 do 30. 6. 1995 a od 1. 6. 1989 do 30. 11. 1989. Rozhodnutím č. III. nakonec žalovaná pouze upravila výši důchodu přiznaného ke dni dosažení důchodového věku žalobcem podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb. rozhodnutím, které nebylo žalobou vůbec napadeno.

60. Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek trpí vadou podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., a proto jej v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočce v Liberci k dalšímu řízení. Na podkladě výše popsaného tedy krajský soud nově posoudí soulad napadených správních rozhodnutí se zákonem a o věci znovu rozhodne; přitom je vázán názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne také o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

61. Za této procesní situace již Nejvyšší správní soud nerozhodoval samostatně o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

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

V Brně dne 8. července 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu