

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. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **A. K.,** zastoupeného JUDr. Ludvíkem Hynkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 2074/37, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 7. 9. 2009, č.j. X, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2011, č. j. 1 Cad 126/2009 – 66,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen městský soud), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 8. 2009. Při posouzení věci vycházel městský soud z následujícího skutkového stavu: Citovaným správním rozhodnutím byl žalobci podle ustanovení § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. a podle čl. 7 odst. 2 a čl. 5 odst. 2 Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení č. 116/1960 Sb. (dále jen Dohoda) přiznán ode dne 7. 8. 2008 starobní důchod ve výši 10 111 Kč měsíčně. Od ledna roku 2009 byla uvedená částka navýšena podle nařízení vlády č. 363/2008 Sb. na 10 461 Kč měsíčně. Základní výměra byla určena částkou 2100 Kč, procentní výměra částkou 7941 Kč. Výše procentní výměry důchodu byla vypočtena z osobního vyměřovacího základu ve výši 36 081 Kč

redukovaného na výpočtový základ ve výši 15 569 Kč při započtu 34 let pojištění. Pro stanovení osobního vyměřovacího základu byl vzat v úvahu fiktivní hrubý výdělek žalobce ve výši 45 450 Kč určený Ministerstvem práce a sociálních věcí podle výdělků v oboru srovnatelném s tím, v němž žalobce vykonával naposledy práci na území Ruské federace.

Městský soud po posouzení věci neshledal důvodnou žalobní námitku, že žalovaná zvolila v Informačním systému průměrných výdělků Ministerstva práce a sociálních věcí nesprávně položku katalogu zaměstnání, podle níž stanovila průměrný měsíční výdělek pro účely výpočtu osobního vyměřovacího základu. Vycházel přitom obdobně jako žalovaná ze sdělení tohoto orgánu ze dne 13. 8. 2009, podle něhož není výdělek zástupce šéfredaktora (což je funkce, kterou žalobce na území druhé smluvní strany vykonával) v statistických šetřeních samostatně sledován, porovnatelný hrubý měsíční výdělek činil v položce 2451(určené mimo jiné pro novináře a redaktory) za I.-III. čtvrtletí roku 2008 v České republice 45 450 Kč. K žalobcově námitce, že jeho zaměstnání zástupce šéfredaktora Nezavisimoj gazety mělo být hodnoceno podle položky 1229 určené pro vedoucí pracovních dílčích celků jinde neuvedených (kultura, zdravotnictví), došetřil pak městský soud zařazení jeho zaměstnání přímým dotazem na Ministerstvo práce a sociálních věcí i s poukazem na žalobcem předložené vyjádření šéfredaktora deníku Právo o jeho náplni práce i pravomocech. Po seznámení s uvedeným setrvalo ministerstvo na svém původním stanovisku, když k požadavku žalobce ve svém podání ze dne 28. 7. 2011 uvedlo, že položka 1229 je určena jen pro šéfredaktory rozhlasu a televize. V souhrnu tak dospěl městský soud k závěru, že žalovaná při stanovení průměrného měsíčního výdělku postupovala v souladu se zákonem.

Kasační stížnost podal žalobce (dále jen stěžovatel) z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Konkrétně namítal, že stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí představuje svévolný a ničím nepodložený výklad účelu ustanovení položky 1229 KZAM – L, neboť nijak nevysvětlilo, proč nevycházelo z konkrétních průměrných výdělků konkrétních zástupců šéfredaktorů konkrétních srovnatelných deníků a na základě jaké skutečnosti nebo kterého konkrétního ustanovení dospělo k závěru, že položka 1229 je určena pouze pro šéfredaktory rozhlasu a televize. Takové stanovisko považuje stěžovatel za nepřezkoumatelné. Ministerstvo jako ústřední orgán státní správy by mělo poskytnout takové stanovisko, z něhož je jednoznačně, přesně a nepochybně zřejmé, jakým způsobem a postupem k němu dospělo, o které ustanovení které právní normy se při jeho tvorbě opíralo a která konkrétní právní norma připouští, aby k posouzení zařazení pracovníka do seznamu KZAM – L č. 1229 – vedoucí pracovník dílčích celků jinde neuvedených došlo uvážením správního orgánu.

Dle názoru stěžovatele není stanovisko MPSV důkazem způsobilým prokázat nepochybně výši jeho průměrného měsíčního výdělku pro účely výpočtu starobního důchodu. Rozhodnutí žalované, které z uvedeného stanoviska vycházelo, proto považuje stěžovatel za nepřezkoumatelné, přičemž tuto vadu namítal již v řízení před městským soudem. Napadený rozsudek je pak v důsledku toho zatížen vadou řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť soud pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované nezrušil, případně též vadou řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť z následného doplňku

stanoviska ministerstva sám vycházel. Stěžovatel proto navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, Nejvyšší správní soud proto vycházel z výše popsaného. K tomu jen pro úplnost ze správního spisu dodává, že stěžovatel uplatnil žádost o přiznání starobního důchodu dne 22. 7. 2008, tedy ještě za účinnosti Dohody. Stěžovatel sám se narodil dne X a věkovou podmínku pro vznik nároku na starobní důchod podle českých předpisů splnil dne X. Na území České republiky stěžovatel nebyl zaměstnán, poslední dobu zaměstnání (pojištění) má vykázánu na území Ruské federace ke dni 24. 8. 2004, starobní důchod od ruského nositele pojištění nepobíral.

Ke stížním námitkám uvádí Nejvyšší správní soud následující: Pro výpočet výše starobního důchodu stěžovatele je zásadní ustanovení článku 5 odst. 2 Dohody, podle něhož se občanům, kteří přesídlili z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany a po přesídlení nepracovali, vyměří důchody a jiné dávky **z průměrného měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru a kvalifikace** ke dni přiznání důchodu nebo jiné dávky v zemi, do níž přesídlili. K tomuto ustanovení nebyl v rámci Protokolu k Dohodě připojen žádný dodatek, který by je podrobněji upravoval, po celou dobu platnosti Dohody nebyl přijat ani žádný jiný obecně závazný předpis, který by stanovil, jak v těchto případech postupovat. Posuzování této otázky tedy bylo vždy výhradně věcí úvahy nositele sociálního zabezpečení (pojištění) v návaznosti na metodiku jeho nadřízeného orgánu – Ministerstva práce a sociálních věcí. Pro účely zjišťování průměrného měsíčního výdělku je tedy nositelem pojištění využíván zmiňovaný informační systém Ministerstva práce a sociálních věcí. Namítá-li nyní stěžovatel, že ministerstvo ve svém stanovisku neuvedlo s odkazem na konkrétní právní normu, proč zařadilo zaměstnání stěžovatele do položky 2451 a nikoliv do položky 1229 a která právní norma připouští, aby k takovému zařazení došlo uvážením správního orgánu, pak důvod je s ohledem na výše uvedené nasnadě. Ministerstvo nemohlo kromě článku 5 odst. 2 Dohody odkázat ve svém stanovisku na žádnou normu, protože taková norma neexistuje. Samotný informační systém včetně jeho jednotlivých položek byl vytvořen ministerstvem, proto tento orgán také provádí jeho výklad a jednotlivé profese ve svém systému zařazuje na základě svého správního uvážení.

Za této situace může správní soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pouze posoudit, zda správní orgán při svém uvážení nepřekročil zákonné meze nebo jej nezneužil. Nejvyšší správní soud má za to, že k ničemu takovému v projednávané věci nedošlo. Článek 5 odst. 2 Dohody ukládá nositeli pojištění vycházet při zjišťování osobního vyměřovacího základu z **průměrného výdělku** v obdobném **oboru a kvalifikaci.** Položka 2451 katalogu zaměstnání je určena pro skupinu povolání spisovatelé, autoři, kritikové, novináři, redaktoři. Do této skupiny stěžovatel jako novinář nepochybně patří. V dané skupině je zajisté velká diferenciace ve výdělcích zjevná ze srovnání výdělků v prvním a devátém decilu, pro stanovení osobního vyměřovacího základu stěžovatele je však ve smyslu výše citovaného ustanovení Dohody rozhodující výdělek průměrný. Jinak řečeno, pro stanovení osobního vyměřovacího základu stěžovatele není po zařazení do příslušné položky podle jeho oboru rozhodující, zda v něm naposledy vykonával funkci zástupce šéfredaktora nebo řadového

novináře, ale právě jen průměrný výdělek v celé sledované skupině. Domáhá-li se pak stěžovatel zařazení do položky 1229, jež je určena pro vedoucí pracovních dílčích celků jinde neuvedených v oblasti kultury a zdravotnictví, pak je především třeba uvést, že ani v případě, že by bylo možno noviny považovat za pracovní dílčí celek v oblasti kultury, nebylo by možno stěžovatele do této položky zařadit, neboť nebyl šéfredaktorem, ale pouze zástupcem šéfredaktora. Z vyjádření ministerstva ze dne 28. 7. 2011 lze pak usuzovat, že pod tuto položku by v oblasti masových sdělovacích prostředků nespadala ani funkce šéfredaktora novin, ale pouze funkce šéfredaktorů rozhlasu a televize, bližší důvody tohoto rozlišení však s ohledem na skutkové okolnosti nebylo třeba zkoumat.

Nejvyšší správní soud tak nesdílí názor stěžovatele, že jeho zařazení ministerstvem do příslušné položky dle katalogu zaměstnání je výrazem svévole, naopak toto zařazení přesně odpovídá jedinému zákonnému ustanovení, které tuto problematiku upravuje, tj. čl. 5 odst. 2 Dohody, jenž pro stanovení fiktivního výdělku činí stěžejním zařazení do oboru**,** případně obdobného oboru s přihlédnutím k požadované kvalifikaci a v něm dosahované průměrné výdělky, nikoliv konkrétní výdělky v konkrétně vykonávané funkci v daném oboru. Stěžovateli tak lze přisvědčit pouze v tom, že této otázce měl nositel pojištění v odůvodnění svého rozhodnutí věnovat více pozornosti, byť zajisté nemohl předvídat, že právě ona se stane spornou, stejně tak obsáhlejší mohla být na toto téma i úvaha městského soudu, kde již otázka stanovení fiktivního výdělku byla ústředním žalobním bodem. Tyto nedostatky ovšem hodnotí Nejvyšší správní soud v obou případech jako dílčí nedostatky odůvodnění, nikoliv jako důvod nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí či napadeného rozsudku.

Jak totiž Nejvyšší správní soud již opakovaně judikoval, nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí může nastat pro jeho „nesrozumitelnost“ nebo pro „nedostatek důvodů“. Nesrozumitelnost pak lze obecně spatřovat tam, kde nelze seznat, zda a v jaké míře rozhodnutí zasáhlo účastníkovi do jeho práv a povinností, typicky tedy tam, kde 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, kdo je adresátem či tím, kdo má být dotčen na právu, nevhodná formulace výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje, apod. Některé ze zde uváděných důvodů pak nový správní řád dokonce podřadil pojmu nicotnosti (viz § 77 odst. 2 správního řádu). Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět pouhé nedostatky v odůvodnění výroku rozhodnutí, ale důvodem zde mohou být převážně důvody skutkové. Jednat se však o takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy o situace, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, nebo kdy není zřejmé, zda nějaké důkazy byly vůbec v řízení provedeny. Podle obdobných kriterií je hodnocena i nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu. Již jen z výše uvedeného je zřejmé, že ani správní rozhodnutí, ani napadený rozsudek za nepřezkoumatelné označit nelze.

Nejvyšší správní soud pak považuje za vhodné přičinit k věci ještě několik poznámek k samotné Dohodě a k její aplikaci v projednávaném případě. Dohoda o sociálním zabezpečení byla mezi tehdejší Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik uzavřena v roce 1959, platnosti nabyla dne 1. 7. 1960. Jednalo se typově o tzv. teritoriální smlouvu, u níž se v oblasti důchodového zabezpečení

uplatňuje pravidlo, podle něhož hodnocení dob zaměstnání pro posouzení důchodových nároků a vyplácení důchodů je prováděno vždy pouze jednou z institucí sociálního zabezpečení smluvních států podle aktuálního bydliště žadatele o důchod či poživatele důchodu. Dohoda byla uzavřena v době účinnosti zákona č. 55/1956 Sb. o sociálním zabezpečení, tomu pak odpovídala i právní úprava jednotlivých institutů smlouvy ohledně posouzení nároku na dávku a stanovení její výše. Dohoda byla inkorporována do právního řádu tehdejší Československé republiky na základě zákona č. 100/1932 Sb. o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv na poli sociálního zabezpečení, ony vnitrostátní účinky měla na základě ustanovení § 1 odst. 1 tohoto zákona v právním řádu Československé a později též České republiky v době od 1. 7. 1960 do 31. 12. 2008. Dohoda se postupem času v důsledku změn společenských, politických i právních po roce 1989 jak v (bývalém) Československu, tak v (bývalém) Sovětském svazu stala anachronickou, její aplikace byla čím dál tím obtížnější a na samou hranici použitelnosti se dostala po nabytí účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., kterým byl v České republice dokončen přechod ze systému důchodového zabezpečení na systém důchodového pojištění. V této souvislosti lze vzpomenout například výkladové potíže s pojmem přesídlení podle čl. 7 Dohody, požadavek na souhlas smluvních stran podle bodu II. Protokolu, problémy s určením metody stanovení průměrného měsíčního výdělku podle čl. 5 odst. 2 v případech, kdy důchodce po přesídlení pracoval a tato doba by proto (na rozdíl od dřívější úpravy) spadala do rozhodného období podle § 18 citovaného zákona, případně též problém vylučování dob z rozhodného období pro stanovení tohoto výdělku, byly-li získány na území druhého smluvního státu. To vše spolu s dalšími skutečnostmi pak vedlo až vypovězení Dohody českou stranou, aniž však byla tato smlouva nahrazena jinou. Po zániku Dohody není již Česká republika účastníkem žádné smlouvy o sociálním zabezpečení, která by byla koncipována výhradně na teritoriálním principu, ze smluv smíšeného typu stojí za zmínku Smlouva mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení, která ve vztazích mezi oběma státy nahradila právě Dohodu, a kde se v návaznosti na to promítl teritoriální princip do hodnocení získaných dob pojištění podle přechodného ustanovení čl. 39 odst. 4 Smlouvy.

Na základě výše uvedeného pak k projednávané věci dodává ještě následující: Předně je nutno upozornit na skutečnost, že žalovaná rozhodla o nároku na starobní důchod stěžovatele s použitím Dohody v době, kdy tato již nebyla součástí právního řádu České republiky (dne 7. 8. 2009) a kdy zároveň neexistovalo žádné ustanovení smlouvy ji nahrazující či jiného právního předpisu, který by tuto Dohodu učinil i po ukončení její platnosti použitelnou, či které by danou problematiku upravovalo shodně. Ustanovení čl. 20 odst. 3 Dohody se vztahuje jen na nároky přiznané po dobu platnosti Dohody. Lze tak konstatovat, že žalovaná postupovala při posouzení nároku stěžovatele na starobní důchod při výběru příslušných právních norem výrazně v jeho prospěch, neboť pokud by byly v jeho věci striktně aplikovány jen platné a účinné vnitrostátní předpisy, stěžovateli by nárok na dávku vůbec nevznikl. Na uvedeném hodnocení nemění nic ani skutečnost, že tak žalovaná postupovala zřejmě na základě dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu, která připustila použití Dohody i v případech, kdy tato byla platným právem alespoň v okamžiku zahájení správního řízení.

Dále je třeba uvést, že s účinností zákona č. 155/1995 Sb. od 1. 1. 1996 jsou v České republice přiznávány důchodové dávky téměř v plném rozsahu na pojistném principu.

Vznik nároku na dávku i výše dávky jsou tak závislé na získané době pojištění a výši příjmů, z nichž bylo do systému důchodového pojištění České republiky odvedeno tomu odpovídající pojistné. Rozhodné období, z něhož se průměrný výdělek zjišťuje, činí podle současných předpisů 30 let, prozatím začíná rokem 1986. Stěžovatel v daném případě ovšem na území České republiky po přesídlení nepracoval vůbec a do systému důchodového pojištění neodvedl žádné pojistné. Ruskou stranou přitom nejsou (ani v minulosti nebyly) do systému důchodového pojištění České republiky v rámci provádění Dohody refundovány za započet dob zaměstnání v Ruské federaci žádné finanční prostředky. Stěžovateli však byl i za této situace vypočítáván důchod z fiktivní částky 45 450 Kč, jež byla zjišťována pouze za rok 2008. Tato částka je přitom přibližně dvojnásobná oproti průměrné mzdě v České republice za rok 2008, která činila 22 691 Kč a více než dvojnásobná oproti průměrné mzdě, jež by byla ve skutkově obdobném případě započítána pro důchodové nároky například ukrajinskému zaměstnanci podle čl. 7 odst. 2 Správního ujednání, jenž provádí zmiňovaný čl. 39 odst. 4 Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení. Zde by totiž byla pro výpočet výše dávky rozhodující průměrná mzda v České republice v době o dva roky předcházející roku přiznání důchodu, tedy za rok 2006 ve výši 19 546 Kč, (zdroj MPSV ČR). Rovněž výše stěžovatelova důchodu výrazně přesahuje průměrný důchod v České republice, který činil v roce 2008 9343 Kč, ačkoliv se zohledněním všech dob doložených na území Ruské federace má zatím započteno pouhých 34 let zaměstnání. Postup nositele pojištění při aplikaci Dohody lze tedy označit za velmi velkorysý vůči stěžovateli nejen v otázce vzniku nároku na dávku, ale i pokud jde o stanovení její výše.

Jakkoliv si je Nejvyšší správní soud vědom skutečnosti, že předestřené úvahy nemají bezprostřední vliv na posouzení zákonnosti jak napadeného rozsudku městského soudu, tak i rozhodnutí žalované z hlediska uplatněných stížních bodů, považuje přesto za účelné s těmito skutečnostmi stěžovatele seznámit, neboť ze způsobu, jakým uplatňuje svoje práva v řízení, lze dovodit, že mu veškeré souvislosti spojené s aplikací Dohody zřejmě nejsou známy. Tím zajisté Nejvyšší správní soud nikterak neupírá stěžovateli jeho právo na využití zákonných opravných prostředků a na soudní ochranu, dle jeho názoru je však vždy lepší, pokud účastník využívá tato procesní práva s plnou znalostí práva hmotného, což mu umožňuje též řádně zvážit, jaké limity si pro uplatňování svého nároku sám stanoví.

V souhrnu Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je zákonný, kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítnul.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení, žalovaná ve věcech důchodového pojištění nemá právo na náhradu nákladů řízení ani v případě úspěchu, Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

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 15. února 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu