

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **S. Š.**, zastoupené JUDr. Ladislavem Kolačkovským, advokátem, se sídlem Na Příkopě 859/22, Praha 1 - Nové Město, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 4. 2011, č. j. X1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 Ad 52/2011 - 21,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 Ad 52/2011 - 21, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalované ze dne 18. 4. 2011, č. j. X1, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně, JUDr. Ladislavu Kolačkovskému, advokátu, se sídlem Na Příkopě 859/22, Praha 1 - Nové Město, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 960 Kč, která je splatná do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně podala dne 27. 1. 2011 žádost o přiznání dávky důchodového pojištění - starobního důchodu, kterou žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 18. 3. 2011, č. j. X, pro nesplnění podmínek ustanovení § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, neboť žalobkyně nezískala potřebných 25 let pojištění. Proti tomuto rozhodnutí podala

žalobkyně námitky, které žalovaná rovněž zamítla rozhodnutím ze dne 18. 4. 2011, č. j. X1. Posléze uvedené rozhodnutí žalobkyně napadla žalobou.

[2] K žalobním námitkám žalobkyně, že žalovaná nezhodnotila veškeré doby zaměstnání, které žalobkyně získala na území ČR i SR a že jí žalovaná neporadila, jak dohledat důkazy o odpracovaných letech u již neexistujících zaměstnavatelů, Městský soud v Praze konstatoval, že se podařilo prokázat dobu pojištění žalobkyně v období od 24. 2. 1965 do 13. 1. 2006, tedy v rozsahu 20 roků a 290 dnů. Tyto doby pak žalovaná zohlednila v osobním listu důchodového pojištění žalobkyně a na tomto základě pak rozhodla o nepřiznání starobního důchodu, neboť žalobkyně nezískala potřebnou dobu pojištění. Podle městského soudu je tedy na žalobkyni, aby prokázala další dobu pojištění, která by jí měla být zohledněna. Proto Městský soud v Praze žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[3] Proti tomuto rozsudku městského soudu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností, v níž uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka především namítá, že žalovaná nevyvinula odpovídající snahu k prošetření všech jí uváděných základních pracovněprávních vztahů a ostatních souvisejících skutečností. Stěžovatelka má za to, že nelze s odkazem na § 12 písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, eliminovat zásadu oficiality a povinnost správního orgánu zjistit dostatečně stav věci. Takový postup by podle stěžovatelky bylo třeba kvalifikovat jako porušení ústavně garantovaného práva na přiměřené zabezpečení ve stáří ve smyslu čl. 30 odst. 2 Listiny a je v rozporu s povinnostmi správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Právě tento postup správního orgánu vede k nepřípustnému zkrácení práv žalobce a k závažné procesní vadě, v jejímž důsledku je napadené správní rozhodnutí nezákonné.

[4] Jestliže jsou splněny podmínky pro účast na důchodovém pojištění, je podle stěžovatelky povinností státu tyto skutečnosti evidovat a celkově systém důchodového pojištění obstarávat.

[5] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[6] Poté, co Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost splňuje všechny formální náležitosti, přistoupil k jejímu věcnému posouzení a dospěl k závěru, že je důvodná.

[7] Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka v žádosti o starobní důchod uvedla, že požaduje zohlednit doby pojištění podle údajů vyplývajících z evidence žalované (od roku 1971 do roku 2011) a skutečnost, že od roku 2011 byla

vedena v evidenci úřadu práce. Stěžovatelka v žádosti rovněž poukázala na to, že pracovala i na území Slovenské republiky, ale že konkrétní dobu si již nepamatuje. O této žádosti rozhodla žalovaná zamítavým rozhodnutím, k němuž byl přiložen osobní list důchodového pojištění, z něhož vyplývá, že stěžovatelce byly zohledněny doby pojištění v různých časových úsecích v letech 1965 - 1996 (28 časových úseků v délce přibližně od jednoho měsíce do 3,5 roku). Celkově tak byla stěžovatelce zhodnocena doba pojištění 20 let a 290 dnů. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka námitky. Jejich první argumentační linie se týkala zhodnocení doby péče o její tři syny, druhá pak celkové doby pojištění – stěžovatelka zde konkrétně požadovala zaslat přehled zaměstnání, kterým odpovídají zhodnocené doby pojištění v osobním listu důchodového pojištění a měla za to, že v období mezi 15. a 18. rokem věku pracovala více než 282 dnů, že je tedy o starobní důchod „ošizená“ a potřebuje zjistit, které zaměstnání (resp. doby pojištění) jí nebylo zohledněno. Námitky byly žalované doručeny dne 13. 4. 2011. Dne 18. 4. 2011 pak žalovaná námitky zamítla a napadené správní rozhodnutí potvrdila. Ve vztahu k celkové době pojištění žalovaná uvedla pouze to, že stěžovatelka dosáhla důchodového věku dne 14. 1. 2006 a že ke dni vydání napadeného rozhodnutí získala 20 let a 290 dnů pojištění a nesplnila tak zákonnou podmínku pro přiznání starobního důchodu. K tomuto rozhodnutí pak žalovaná pravděpodobně přiložila přehled jednotlivých zaměstnavatelů stěžovatelky, který není součástí správního spisu (skutečnost, že se tak stalo, zdejší soud dovodil z rozhodnutí o námitkách, v němž je obsah příloh vyznačen, a z žaloby, kde s tímto přehledem stěžovatelka polemizuje). Teprve ve vyjádření k žalobě pak žalovaná konkrétněji vysvětlila, že stěžovatelkou tvrzené odpracované doby u dvou zaměstnavatelů nezohlednila, neboť tito zaměstnavatelé již zanikli.

[8] Nyní posuzovaný případ je oproti ostatním věcem týkajícím se starobního důchodu poněkud nestandardní vyšším počtem zaměstnání stěžovatelky a tedy i větší roztříštěností získané doby pojištění. Tento aspekt se promítá i do osobního listu důchodového pojištění, který byť byl přiložen k správnímu rozhodnutí, nijak nenapomáhá lepší orientaci v zohledněných (a především pak v nezohledněných) dobách pojištění, neboť neobsahuje přehled jednotlivých zaměstnání stěžovatelky, ale pouze výčet jednotlivých prokázaných dob pojištění bez dalšího. Skutečnost, že takto pojatý osobní list důchodového pojištění poměrně výrazně limitoval stěžovatelku v dalším postupu ve věci, vyplývá i z jejích námitek, v nichž tvrdila, že jí žalovaná nezohlednila všechny doby pojištění, a za účelem další procesní obrany se domáhala přehledu jednotlivých zohledněných zaměstnání (resp. dob pojištění).

[9] Žalovaná však ve svém žalobou napadeném rozhodnutí námitku, že stěžovatelce nebyly zohledněny všechny doby pojištění, nijak nereflektovala. Omezila se pouze na konstatování získané celkové doby pojištění (odstavec vztahující se k této námitce čítá pouhých pět řádků, z nichž dva jsou navíc pouhou citací zákonného ustanovení). V potaz ji vzala snad pouze tím, že přehled jednotlivých zaměstnavatelů stěžovatelky, u nichž

stěžovatelce odpracované doby uznala, k rozhodnutí pravděpodobně přiložila. Žalované však za dané situace nic nebránilo zahrnout přehled zaměstnání a jim odpovídajících dob pojištění do samotného rozhodnutí. Tento postup by s ohledem na celkovou roztříštěnost a nepřehlednost stěžovatelkou získaných dob pojištění byl nanejvýš žádoucí a zajistil by přezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí. Žalovaná by se tak nejen vypořádala s námitkami stěžovatelky, ale rovněž by ozřejmila své úvahy o tom, jak dospěla k celkové době pojištění 20 let a 290 dnů, kterou stěžovatelka ve svých námitkách problematizovala.

[10] Nejvyšší správní soud v této souvislosti již ve své judikatuře vícekrát zdůraznil, že „*není žádného důvodu neklást na rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení o důchodových věcech jako rozhodnutí o opravném prostředku stejné požadavky na jasnost, srozumitelnost a úplnost odůvodnění správního rozhodnutí jako v ostatních věcech*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2011, č. j. 6 Ads 99/2011 - 43, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V posuzovaném případě je tedy třeba požadovat po žalované, aby se ve správním rozhodnutí, jímž rozhoduje o námitkách účastníka řízení, vypořádala se všemi jeho námitkami a uvedla úvahy, kterými se při rozhodování řídila.

[11] Podle dosavadní judikatury správních soudů může soud nedostatečné odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí překlenout, když jsou „*skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné*“ (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č. j. 6 A 825/95 - 7). Tento závěr je výrazem toho, že „*účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy, a že tak lze poněkud slevit z nároků na dodržení jinak zcela oprávněných požadavků § 47 správního řádu z roku 1967 (jeho obdoby ve správním řádu)*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007 ve věci sp. zn. 6 Ads 87/2006).

[12] V posuzovaném případě však nelze výčet zaměstnání, kterým odpovídají zohledněné doby pojištění, přehledným způsobem zjistit ani ze spisového materiálu. Žalovaná byla usnesením zdejšího soudu ze dne 17. 7. 2012, č. j. 6 Ads 32/2012 - 38, vyzvána, aby ve stanovené lhůtě soudu předložila úplný správní spis týkající se posuzované věci, který splňuje požadavky ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (tedy se soupisem všech součástí včetně příloh s určením data, kdy byly do spisu vloženy), a to s ohledem na to, že se povinnost vést řádně správní spis v plném rozsahu vztahuje i na orgány správy sociálního zabezpečení. Správní spis, který byl soudu předložen dne 27. 7. 2012, tyto požadavky ani v nejmenším nesplňoval. Vzhledem k tomu, že jeho obsah tvoří podání, záznamy, rozhodnutí a další dokumenty, které se vztahují i ke starším žádostem stěžovatelky o starobní či invalidní důchod, a že jednotlivé dokumenty nejsou žádným

způsobem očíslovány a seřazeny, není ze správního spisu vůbec seznatelné, ze kterých podkladů žalovaná při vydání rozhodnutí vycházela a jakými úvahami se přitom řídila (není tak zřejmé, zda se v případě staršího dokumentu vloženého do novější části spisu jedná o podklad pro rozhodnutí o žádosti o starobní důchod z roku 2011 či o důsledek nedbale vedeného správního spisu). To vše navíc za situace, že přehled zaměstnání stěžovatelky, které žalovaná pravděpodobně přiložila k rozhodnutí o námitkách a od něhož se odvíjí argumentace stěžovatelky v soudním řízení, není součástí správního spisu vůbec.

[13] Z uvedeného tedy vyplývá, že ani informace vyplývající ze správního spisu nepomohou soudu překlenout nedostatečné odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, které je samo o sobě nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.

[14] Pokud žalovaná považovala argumenty stěžovatelky v námitkách za příliš vágní, nic jí nebránilo stěžovatelce přehled zaměstnání, která jí byla zohledněna, zaslat v průběhu řízení o námitkách a současně ji vyzvat k doplnění jejího podání. Tento postup, byť časově náročnější (řízení o námitkách by netrvalo pouhých pět dnů), by stěžovatelce umožnil zaujmout konkrétní procesní obranu již v řízení o námitkách, tedy ještě ve správním řízení, nikoli až v samotné žalobě.

[15] Další námitka v kasační stížnosti stěžovatelky pak směřovala k tomu, že žalovaná dostatečně nesplnila svou poučovací povinnost a povinnost zjistit úplný skutkový stav, čímž se dopustila zásadní vady řízení. Rovněž v této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na ledabyle vedený správní spis, který neobsahuje dostatečné podklady svědčící pro to, že žalovaná těmto svým zákonným povinnostem dostála.

[16] Nejvyšší správní soud odkazuje na svou předchozí judikaturu, z níž plyne, že i v řízení ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení je třeba postupovat podle základních zásad stanovených v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“). Mezi základní zásady, které ukládá správní řád pro činnost správních orgánů, patří podle § 4 správního řádu to, že veřejná správa je službou veřejnosti. Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu ukládá správnímu orgánu povinnost podle svých možností vycházet osobám dotčeným jeho rozhodováním vstříc. Podle § 4 odst. 1 správního řádu je přitom nutné volit takové řešení, které bude odpovídající danému případu. Konkrétní vyjádření této zásady spočívá v povinnostech poskytnout dotčeným osobám přiměřená poučení o jejich právech a povinnostech, odpovídající jejich zdravotnímu stavu a schopnostem, pomoci odstranit rozpory bránící řádnému projednání a rozhodnutí věci, pomoci napravit vady podání, vyřídit věci bez zbytečných průtahů či volit takový postup, který co nejméně zatíží osoby dotčené činností správních orgánů (srov. např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 6 Ads 13/2006 - 51, či ze dne 10. 5. 2012, č. j. 6 Ads 157/2011 - 56). Nejen správní řád, ale i zákon

č. 582/1991 Sb. ukládá v § 6 odst. 4 písm. l) příslušným orgánům provádějícím sociální zabezpečení poskytovat občanům odbornou pomoc ve věcech sociálního zabezpečení. Vedle povinnosti řádně odůvodnit své rozhodnutí tedy žalovaná porušila i povinnost informovat stěžovatelku pro ni srozumitelným způsobem o dalších možnostech, jak doložit spornou dobu zaměstnání, a povinnost poskytnout odbornou pomoc při zajišťování podkladů pro správní rozhodnutí.

[17] V daném případě tedy byly důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu již v řízení před městským soudem a zdejší soud tedy aplikoval § 110 odst. 2 s. ř. s., podle kterého může v takové situaci Nejvyšší správní soud spolu se zrušením rozsudku městského soudu rozhodnout rovněž o zrušení rozhodnutí správního orgánu, tedy žalované.

[18] Dle § 110 odst. 3 s. ř. s. byl Nejvyšší správní soud povinen rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu.

[19] Přestože byla stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení neuplatnila a ani ze spisu nevyplývá, že by jí nějaké náklady v souvislosti s tímto řízením vznikly. Proto zdejší soud rozhodl tak, že se jí právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[20] Dále je třeba opětovně rozhodnout o náhradě nákladů řízení před městským soudem, vzhledem k tomu, že rozhodnutí městského soudu bylo výrokem I. tohoto rozsudku Nejvyšším správním soudem zrušeno, a to včetně výroku o nákladech řízení, který je výrokem akcesorickým a který zněl tak, že právo na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků. Stěžovatelku je ve světle tohoto rozhodnutí nutno v řízení před městským soudem považovat za úspěšnou a má tedy na náhradu nákladů řízení proti žalované právo podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že však ve své žalobě ani v průběhu soudního řízení své právo na náhradu nákladů řízení neuplatnila, soud jí náhradu nákladů řízení o žalobě nepřiznal.

[21] Stěžovatelce byl usnesením ze dne 17. 4. 2012, č. j. 6 Ads 32/2012 - 29, ustanoven zástupcem JUDr. Ladislav Kolačkovský, advokát, se sídlem Na Příkopě 859/22, Praha – Nové město. Ustanovenému advokátovi se přiznává odměna za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), konkrétně za sepis doplnění kasační stížnosti, která činí 500 Kč (podle § 7 bod 2. ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu). Dále se ustanovenému zástupci přiznává paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že je ustanovený

zástupce plátcem DPH, zvyšuje se mu odměna o tuto daň. Celkově tedy ustanovenému advokátovi byla přiznána částka 960 Kč, k jejíž výplatě byla stanovena přiměřená lhůta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. srpna 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu