ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **M. S.**, zast. Mgr. Martinem Bílým, advokátem se sídlem Olivova 553/3, Ostrava – Mariánské Hory, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 10. 2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2016, čj. 18 Ad 67/2015 – 12,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2016, čj. 18 Ad 67/2015 – 12, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

### I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalované o přiznání starobního důchodu ve výši 8 720 Kč měsíčně. Žalovaná při výpočtu důchodu neuznala žalobci vyměřovací základ za období od 1. 1. 1986 do 30. 9. 1992, ve kterém pracoval v Elektrárně Třebovice. Toto období žalovaná považovala za dobu vyloučenou ve smyslu § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění. Svůj postup odůvodnila tím, že společnost Dalkia Česká republika, a.s. – nástupnická společnost uvedené elektrárny (od 1. 1. 2015 zapsána v rejstříku jako Veolia Energie ČR, a.s.) nedoložila evidenční listy důchodového pojištění žalobce z důvodu jejich zničení při povodních, a nebylo tedy možné zjistit jeho osobní vyměřovací základ. K potvrzení o zaměstnání za období od 1. 10. 1983 do 30. 9. 1992 vystavenému zaměstnavatelem, které žalobce v řízení před žalovanou doložil a ve kterém je uveden jeho průměrný hrubý (7 684 Kč) a čistý (6 304 Kč) měsíční příjem, žalovaná nepřihlédla.

[2] Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Soud dospěl k závěru, že z průměrného čistého měsíčního výdělku žalobce uvedeného v potvrzení o zaměstnání nelze při určení osobního vyměřovacího základu vycházet. Žalovaná podle soudu postupovala správně, pokud období od 1. 1. 1986 do 30. 9. 1992 posoudila jako dobu vyloučenou ve smyslu § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění.

## II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. V kasační stížnosti namítá, že jeho příjmy ve vyloučeném období byly nadprůměrné a že jejich zahrnutí do vyměřovacího základu by mělo vliv na výslednou výši starobního důchodu v řádech stovek, příp. tisíc korun. Stěžovatel zdůrazňuje, že nemožnost dohledat údaje týkající se vyloučeného období nevznikla jeho zaviněním. Nad rámec svých povinností doložil alespoň jediný doklad, který měl k dispozici, a to potvrzení o zaměstnání (zápočtový list). Neuznání zápočtového listu vede k bezpráví, neboť stěžovatel se nemá v nastalé situaci jak bránit. Uvádí, že z rozhodnutí krajského soudu není patrné, v čem spočívá rozdíl mezi příjmy pro pracovněprávní účely a pro účely důchodového pojištění. Pokud by nějaká odlišnost mezi těmito příjmy existovala, je možné ji podle stěžovatele zjistit a odstranit. Způsob výpočtu příjmu pro pracovně právní účely i pro účely důchodového pojištění byl v rozhodné době dán tehdy účinnými právními předpisy. Je tedy bez jakýchkoli obtíží možné s využitím těchto pravidel z příjmu zjištěného pro pracovně právní účely zjistit příjem využitelný při výpočtu osobního vyměřovacího základu. Tento postup je na místě zvláště tehdy, pokud není možné bez viny stěžovatele zjistit příjem v takové výši, která by mohla sloužit pro účely důchodového pojištění. Podle stěžovatele žádný právní předpis nevymezuje přípustné, resp. nepřípustné způsoby prokazování příjmu. Žalovaná pochybila, pokud jím doložený zápočtový list neuznala.

[4] Stěžovatel dále uvádí, že archiv soukromé společnosti nemůže být jediným místem, kde lze zjistit údaje o jeho příjmech. Poukazuje na povinnosti zaměstnavatele podle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečí, a zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, údaje evidovat a předkládat příslušným státním orgánům. Údaje o jeho příjmech by tudíž měly být vedeny v archivech státních orgánů, a pokud ne, žalovaná měla vycházet z podkladů předložených stěžovatelem tak, aby mu nastalá situace nebyla (bez jeho zavinění) na újmu. Navrhuje, aby žalovaná vycházela z jeho příjmu za rok 1992 a takto zjištěný průměrný příjem s využitím koeficientu nárůstu použila i pro předcházející roky. Připouští, že takto zjištěný příjem nebude přesný, ale výsledná odchylka od skutečného stavu bude menší než při vyloučení celé uvedené doby.

[5] Stěžovatel se cítí být poškozen bez své viny jen proto, že zaměstnavatel nebyl schopen jeho příjmy doložit. V této souvislosti navíc upozorňuje, že podnik, pro který pracoval, byl vlastněný státem. Namítá, že nesprávný postup žalované a následné pochybení krajského soudu vede ke zkrácení jeho ústavně zaručeného práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, a odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, bod 49, a ze dne 26. 9. 2013, sp. zn. I. ÚS 215/12, bod 24).

pokračování

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve ověřil, zda kasační stížnost splňuje formální náležitosti a shledal, že je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), a že stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti; neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Stěžovatel zejména namítá, že v případě zničení evidenčních listů důchodového pojištění bez jeho zavinění měla žalovaná přihlížet k potvrzení o zaměstnání, které doložil. Je přesvědčen, že z údajů tam uvedených je možné při aplikaci právních předpisů účinných v té době zjistit výši osobního vyměřovacího základu.

[9] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že osobní vyměřovací základ je měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů. 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 (viz § 16 odst. 1, 3 a 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění).

[10] Žalovaná v řízení o přiznání dávky důchodového pojištění postupuje podle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“), a to části šesté hlavy druhé a páté, a dále podle § 108 tohoto zákona; pro toto řízení platí podpůrně obecné předpisy o správním řízení.

[11] Podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o důchodovém pojištění platí, že *vyloučenými dobami jsou [...] doby c) po které pojištěnec byl poplatníkem pojistného na pojištění, nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacích základů.*

[12] Podle § 38 zákona o sociálním zabezpečení je základním důkazním prostředkem k osvědčení doby pojištění a získaných vyměřovacích základů evidenční list důchodového pojištění. Zákon o sociálním zabezpečení však neobsahuje ucelenou úpravu dokazování. V případě absence evidenčního listu, tento zákon uvádí výčet povinných důkazů pouze ve vztahu k určitým dobám pojištění. Např. podle § 85 odst. 5 cit. zákona lze k prokázání doby pojištění použít čestného prohlášení nejméně dvou svědků a žadatele o důchod, nelze-li tuto dobu prokázat jinak. Pro účely určení výše osobního vyměřovacího základu však cit. zákon nestanoví žádný povinný důkaz. Pokud tedy nelze evidenční list důchodového pojištění dohledat, žalovaná aplikuje obecná pravidla pro dokazování upravená správním řádu (vyjma speciální úpravy v § 85 zákona o sociálním zabezpečení).

[13] Žalovaná je povinna v rámci své rozhodovací činnosti shromáždit dostatečné množství podkladů tak, aby spolehlivě zjistila skutkový stav věci (viz § 3 správního řádu). Podle § 51 a násl. správního řádu platí, že k provedení důkazů lze 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.

[14] Tato obecná ustanovení jsou ohledně dokazování výše vyměřovacího základu dále konkretizována judikaturou NSS. V rozsudku NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 3 Ads 78/2010-93, se k této otázce uvádí: „[*p*]*latové 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.*“ (k tomu srov. také rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 Ads 58/2004-36).

[15] Nejvyšší správní soud se možností užití jiných důkazních prostředků zabýval také v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, čj. 4 Ads 28/2013-22, a dospěl k následujícímu závěru: „[j]*estliže je možné při stanovení osobního vyměřovacího základu a starobního důchodu pojištěnce i bez evidenčního listu důchodového pojištění (zabezpečení) postavit najisto aspoň minimální výši jeho vyměřovacího základu za příslušný kalendářní rok a pro pojištěnce je takový postup výhodnější, není žádný důvod pro vyloučení veškeré doby pojištění jím získané v tomto roce podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.*“ V daném případě neměla Česká správa sociálního zabezpečení k dispozici evidenční listy důchodového pojištění žadatelky o důchod, ani její mzdové listy za roky 1986, 1987 a 1988. Česká správa sociálního zabezpečení považovala proto uvedené období za dobu vyloučenou ve smyslu § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění. Z tvrzení žadatelky a výslechu jejího nadřízeného však zcela jednoznačně vyplynulo, že v uvedených letech se oproti roku 1985 její základní hrubá mzda nesnížila a že i výše jejích odměn zůstala nezměněna; to potvrdil i mzdový list za rok 1989. Žadatelka doložila také potvrzení o dočasné pracovní neschopnosti, o ošetřování člena rodiny a o jejím nástupu na mateřskou dovolenou, z nichž bylo zcela zřejmé, ve kterých konkrétních dnech od roku 1986 do roku 1988 jí náležely dávky nemocenského pojištění a jaké doby se vylučovaly pro účely zjišťování jejího hrubého výdělku. V této situaci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že bylo možné určit *alespoň přesnou minimální výši vyměřovacích základů žadatelky za roky 1986 až 1988*, a to i přesto, že Česká správa sociálního zabezpečení neměla za uvedené období k dispozici evidenční listy důchodového pojištění, ani mzdové listy žadatelky.

[16] Evidenční list důchodového pojištění je nutno považovat za stěžejní důkaz dob zaměstnání a příjmů. Zákon však nevylučuje užití jiných důkazních prostředků (zejména mzdových listů, příp. jiných listinných důkazů) a judikatura NSS tento výklad jednoznačně potvrzuje, zejména pokud je takový postup pro stěžovatele příznivější. Bude se jednat zejména o situace, kdy žadatel dosahoval ve vyloučeném období nadprůměrných výdělků a odváděl tomu odpovídající částku na důchodové pojištění. Vyloučení takové doby pro účely určení výše vyměřovacího základu se může negativně projevit při výpočtu výsledné výše důchodu, a to v řádech několika stovek, příp. tisíc Kč. Aplikace § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění tedy může být pro žadatele o důchod za určitých okolností nevýhodná.

pokračování

[17] Předložené potvrzení o zaměstnání krajský soud vyhodnotil tak, že v něm „*je uveden průměrný čistý měsíční příjem 6 304 Kč. Jedná se o průměrný měsíční výdělek žalobce vyčíslený pro pracovně právní účely podle zákona č. 1/1992 Sb., účinného v době vystavení potvrzení o zaměstnání, který způsob výpočtu průměrného měsíčního výdělku upravoval v ust. § 17. Průměrný výdělek pro pracovně právní účely se podle tohoto ustanovení zjišťoval z hrubé mzdy zúčtované zaměstnanci k výplatě v rozhodném období a z doby odpracované v rozhodném období a tímto rozhodným obdobím bylo předcházející kalendářní čtvrtletí. Pro účely důchodového pojištění – výpočet osobního vyměřovacího základu je tedy nepoužitelný.*“

[18] Nejvyšší správní soud považuje shora cit. závěry krajského soudu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z odůvodnění krajského soudu není zřejmé, jaký je rozdíl mezi průměrným výdělkem pro pracovněprávní účely a pro účely důchodového pojištění a z jakých důvodů není možné při znalosti jednoho údaje (za použití tehdy platných právních předpisů) určit „*alespoň přesnou minimální výši vyměřovacích základů*“ za vyloučené období v souladu s výše citovanou judikaturou. Krajský soud se navíc ve svém odůvodnění omezil pouze na posouzení relevance údaje o průměrném čistém měsíčním výdělku stěžovatele, nijak se však nevypořádal s údajem o jeho průměrném hrubém měsíčním výdělku, který je v předloženém potvrzení o zaměstnání také uveden. Krajský soud neposoudil, zda je možné tento údaj použít pro určení přesné minimální výše vyměřovacích základů za vyloučené období, příp. z jakých důvodů to možné není.

[19] Podle krajského soudu je důvodem pro aplikaci § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění „*nesporně i nemožnost zjistit výši žalobcových vyměřovacích základů za uvedené období*“. S tím lze v obecné rovině souhlasit, neboť § 16 odst. 4 výslovně předpokládá, že vyloučenými dobami podle písm. c) jsou doby, po které pojištěnec byl poplatníkem pojistného na pojištění, *nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacích základů*. Z odůvodnění napadeného rozsudku však není seznatelné, jakým způsobem krajský soud dospěl k závěru o tvrzené nemožnosti. Krajský soud se nevyjádřil k úkonům žalované a správního orgánu prvního stupně, které v souladu s ustanovením § 3 správního řádu směřovaly, resp. měly směřovat ke zjištění skutkového stavu.

[20] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že námitky stěžovatele jsou důvodné. Krajský soud se proto v dalším řízení bude zabývat zejména otázkou, zda lze některý z údajů uvedených v potvrzení o zaměstnání použít k určení minimální výše vyměřovacích základů a zohlední přitom dostupné evidenční listy důchodového pojištění a jiné údaje o příjmech stěžovatele – byť se tyto nemusí vztahovat přímo k vyloučené době (k tomu viz shora cit. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2013, čj. 4 Ads 28/2013-22). Výsledkem tohoto posouzení bude závěr o tom, zda je možné zjistit alespoň přesnou minimální výši vyměřovacího základu ve smyslu příslušných ustanovení zákona o důchodovém pojištění. Krajský soud přitom posoudí, zda žalovaná v řízení o přiznání dávky důchodového pojištění dodržela požadavek na dostatečné zjištění skutkového stavu a postupovala v souladu s § 3 a § 52 správního řádu.

## IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[22] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[23] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. října 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu