

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: **P. J.**, zast. JUDr. Jiřinou Lužovou, advokátkou se sídlem Dušní 866/22, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 5. 2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 11. 2016, čj. 55 Ad 6/2016 – 30,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 11. 2016, čj. 55 Ad 6/2016 – 30, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce požádal o starobní důchod. Žalovaná rozhodnutím ze dne 16. 12. 2015 přiznala žalobci starobní důchod za 44 roků a 53 dnů pojištění ve výši 11 537 Kč. Z celkové doby jeho zaměstnání u ČKD Dukla (které trvalo od 12. 3. 1974 do 31. 3. 2000) nezapočetla jako dobu pojištění období od 1. 1. 1996 do 31. 12. 1998 a období od 1. 1. 2000 do 31. 3. 2000.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky, v nichž trval na zohlednění veškeré jím získané doby pojištění. Žalovaná k tomu uvedla, že od 1. 1. 1996 musí žalobce, mimo skutečnost, že jeho pracovní poměr u ČKD Dukla trval, prokázat i splnění podmínek v § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Dospěla přitom k závěru, že pokud nelze dohledat evidenční list důchodového pojištění s údajem o době trvání pojištění po 31. 12. 1995 a ani místně příslušný správní orgán není schopen tento údaj zpracovat z dostupné podkladové dokumentace, nemůže sporné období zohlednit. Žalovaná při uznání

dob pojištění vycházela z evidenčního listu důchodového zabezpečení na období od 12. 3. 1974 do 31. 12. 1995, dále uznala dobu od 1. 3. 1999 do 31. 3. 1999, kdy byla doložena nemoc ze zápočtového listu, a dále uznala i dobu od 1. 12. 1999 do 31. 12. 1999; v ostatních obdobích se účast na důchodovém pojištění žalobce nepodařilo prokázat. Z těchto důvodů žalovaná zkrátila doby pojištění o období od 1. 1. 1999 do 28. 2. 1999 a od 1. 4. 1999 do 30. 11. 1999 a starobní důchod stěžovatele stanovila, po započtu 43 let a 115 dnů, na 11 369 Kč.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu ke krajskému soudu. V ní namítal, že v období od 12. 3. 1974 do 31. 3. 2000 byl nepřetržitě zaměstnán ve společnosti ČKD Dukla. V této souvislosti upozornil na několik dokumentů, které v řízení před žalovanou doložil a které prokazují dobu pojištění. Současně soudu předložil čestná prohlášení dvou svědků s tím, že pokud není možné dobu pojištění prokázat jinak, lze postupovat dle § 85 odst. 5 zákona o sociálním zabezpečení.

[4] Krajský soud v odůvodnění rozsudku odkázal na § 11 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění s tím, že dobou pojištění po 31. 12. 1995 je doba účasti na pojištění osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, bylo-li za ně zaplaceno pojistné. Podle krajského soudu nelze k prokázání doby výdělečné činnosti ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění použít čestné prohlášení svědků J. F. a P. F., jestliže nejsou v případě žalobce dohledatelné mzdové listy za jednotlivé kalendářní roky a rekonstrukce evidenčních listů důchodového pojištění není možná. Krajský soud k tomu uvedl, že „*čestné prohlášení nelze považovat za prokázání namítané doby pojištění, ale slouží jako podklad pro správní uvážení, zda tuto dobu lze zhodnotit. Čestné prohlášení nemůže sloužit k prokázání výše vyměřovacích základů, je vždy nezbytné, aby výše dosahovaných výdělků byla alespoň orientačně uvedena, neboť je nutno posoudit, zda se jednalo o činnost vykonávanou v rozsahu zakládajícím účast na nemocenském, tedy i důchodovém pojištění*“. Žalobce dle soudu neprokázal dobu pojištění v každém kalendářním měsíci za období od 1. 1. 1996 do 28. 2. 1999, od 1. 4. 1999 do 30. 11. 1999 a od 1. 1. 2000 do 31. 3. 2000. Soud své závěry podpořil rozsudkem NSS ze dne 11. 7. 2013, čj. 4 Ads 28/2013-22, a žalobu žalobce jako nedůvodnou zamítl.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítá, že judikatura Nejvyššího správního soudu, kterou krajský soud aplikoval, nedopadá na jeho případ, neboť podstatou kasační stížnosti ve věci čj. 4 Ads 28/2013-22 bylo stanovení výše osobního vyměřovacího základu podle § 16 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Předmětem jeho kasační stížnosti však není započet příjmu za období od 1. 1. 1996 do 2. 4. 2000, ale započtení doby pojištění. Uvedenou dobu lze přitom považovat za dobu vyloučenou podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o důchodovém pojištění.

[6] Namítá, že splnil podmínky dle § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Ze sporného období mu však byl započten pouze březen roku 1999, neboť z potvrzení o zaměstnání vyplývá, že v tomto měsíci byl po dobu 10 dnů v dočasné pracovní neschopnosti, čímž prokazatelně splnil jednu z podmínek v § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. S tímto postupem nesouhlasí a je přesvědčen, že předložil dostatek důkazů o trvání svého dlouholetého nepřetržitého zaměstnání po 31. 12. 1995, a

pokračování

tedy i doby pojištění. Krajský soud odmítl možnost prokázání doby pojištění jinými důkazními prostředky, i přesto, že stěžovatel v řízení před správními orgány předložil potvrzení o zaměstnání ze dne 31. 3. 2000, osobní kartu zaměstnance z období let 1992 až 2000, potvrzení o účasti na zdravotním pojištění, dohodu o rozvázání pracovního poměru ze dne 27. 3. 2000.

[7] Stěžovatel v řízení před krajským soudem předložil i čestné prohlášení dvou svědků ve smyslu § 85 odst. 5 zákona o sociálním zabezpečení. Nesouhlasí s krajským soudem, že tato prohlášení nelze použít k prokázání doby pojištění z důvodu, že nebyly prokázány výše příjmů stěžovatele. V této souvislosti poukazuje na § 16 odst. 4 písm. c) zákona o důchodovém pojištění, podle kterého se za vyloučenou dobu pro stanovení osobního vyměřovacího základu považuje mj. i doba, po kterou byl pojištěnec poplatníkem pojistného, nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacích základů. Je tedy zřejmé, že i po 31. 12. 1995 mohou existovat doby, u nichž je prokázána doba pojištění, aniž je znám vyměřovací základ. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2014, sp. zn. I. ÚS 173/13, ve kterém se soud zabýval otázkou vysoké míry pravděpodobnosti při dokazování.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná ve svém vyjádření odkázala na dosavadní judikaturu NSS, zejména na rozsudek ze dne 11. 7. 2013, čj. 4 Ads 28/2013-22, ze kterého obsáhle cituje pasáž vztahující se k výpočtu výše vyměřovacích základů. Tam uvedené závěry dopadají dle žalované i na nyní projednávanou věc. Dále žalovaná upozorňuje na znění § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění a uvádí, že za dobu pojištění lze považovat pouze ten kalendářní měsíc, ve kterém byly dosaženy příjmy započitatelné do vyměřovacího základu pro stanovení pojistného podle zákona o sociálním zabezpečení. To se v případě stěžovatele prokázat nepodařilo, a proto žalovaná souhlasí s posouzením věci krajským soudem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] 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.).

[11] 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.

[12] V nyní projednávané věci je nutné si uvědomit, že kasační stížnost (stejně jako žaloba) stěžovatele se týká neuznání dob pojištění v řízení o starobním důchodu a s tím související otázkou, jaké důkazní prostředky lze k prokázání doby pojištění použít.

[13] Podle § 11 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, [d]*obou pojištění je po 31. prosinci 1995 doba účasti na pojištění a) osob uvedených v § 5 odst. 1 a v § 5 odst. 4,*

za kterou bylo v České republice zaplaceno pojistné, b) osob uvedených v § 6, za kterou bylo v České republice zaplaceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného. Podle § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění se [z]*a dobu pojištění uvedenou v odstavci 1 písm. a) u osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. a) až d) a f) až t a v § 5 odst. 4 nepovažuje kalendářní měsíc, ve kterém nebyly dosaženy příjmy započitatelné do vyměřovacího základu pro pojištěnce proto, že tyto osoby nevykonávaly činnost zakládající účast na pojištění, pokud nešlo o omluvné důvody; za omluvné důvody se považují skutečnosti uvedené v § 16 odst. 4 větě druhé písm. a). Podmínka zaplacení pojistného uvedená v odstavci 1 písm. a) se považuje za splněnou, v případě, kdy pojistné nebylo zaplaceno jen proto, že v kalendářním roce osoba uvedená v odstavci 1 písm. a) dosáhla stanoveného maximálního vyměřovacího základu pro pojistné, a v případě, kdy zaměstnavatel pojistné na pojištění neodvedl, ačkoliv byl povinen toto pojistné odvést, pokud se dále nestanoví jinak.* Žalovaná ve svém vyjádření zdůraznila, že za dobu pojištění se nepovažuje kalendářní měsíc, ve kterém nebyly dosaženy příjmy započitatelné do vyměřovacího základu pro pojištěnce proto, že tyto osoby nevykonávaly činnost zakládající účast na pojištění. Je však zřejmé, že cit. ustanovení upravuje i další výjimky z odst. 1, včetně fikce zaplacení pojistného, pokud zaměstnavatel v rozporu se svými povinnostmi pojistné za zaměstnance neodvedl.

[14] 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.

[15] Podle § 38 zákona o sociálním zabezpečení je základním důkazním prostředkem k prokázání *doby pojištění* a *získaných vyměřovacích základů* evidenční list důchodového pojištění; v tomto ohledu lze s krajským soudem souhlasit. V evidenčním listu jsou obsaženy údaje o době pojištění i o výši vyměřovacích základů, což jsou pro stanovení starobního důchodu významné skutečnosti. Z judikatury NSS však vyplývá, že pokud není evidenční list k dispozici, lze k prokázání doby pojištění i výše vyměřovacích základů použít i jiné důkazní prostředky.

[16] Závěry NSS z rozsudku ze dne 11. 7. 2013, čj. 4 Ads 28/2013-22, které krajský soud převzal do svého odůvodnění, nedopadají na nyní projednávanou věc. Podle judikatury NSS je třeba klást odlišné požadavky na prokazování *doby pojištění* na straně jedné a *výše vyměřovacích základů* na straně druhé. Posouzení věci krajským soudem je v tomto ohledu nesprávné, neboť soud ve svém rozhodnutí směšuje otázku uznání dob pojištění a určení výše vyměřovacích základů. Tyto skutečnosti je třeba striktně oddělovat, neboť pro ně platí jiná pravidla, včetně právní úpravy dokazování.

[17] Podle § 85 odst. 5 zákona o sociálním zabezpečení platí, že k prokázání *doby pojištění* lze použít čestné prohlášení nejméně dvou svědků a žadatele o důchod, nelze-li tuto dobu prokázat jinak. Zákon o sociálním zabezpečení neobsahuje ucelenou úpravu dokazování; obecná pravidla obsažená ve správním řádu se aplikují subsidiárně. K provedení důkazů je tedy možné 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 (§ 51 a násl. správního řádu).

pokračování

[18] Krajský soud posuzoval stěžovatelem předkládané důkazy, kterými prokazoval dobu pojištění, podle kritérií, která jsou stanovena pro prokazování výše vyměřovacího základu, resp. příjmů, z nichž lze vyměřovací základ vypočíst. Tato kritéria jsou jiná, lze je označit za náročnější, zejména jsou zde vyšší nároky na přesnost údajů v předkládaných listinách. To potvrzuje judikatura NSS, ze které lze citovat např. rozsudek ze dne 27. 10. 2010, čj. 3 Ads 78/2010-93: *„[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 rozsudky NSS ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 Ads 58/2004-36, a ze dne 11. 7. 2013, čj. 4 Ads 28/2013-22).

[19] Úvaha krajského soudu, že vzhledem k neprokázání výše vyměřovacího základu v každém kalendářním měsíci sporného období je vyloučeno započtení této doby jako doby pojištění pro účely výpočtu starobního důchodu, navíc nemá oporu v platné právní úpravě (k tomu viz obdobně rozsudky NSS ze dne 10. 8. 2017, čj. 10 Ads 14/2017-48, a ze dne 30. 9. 2014, čj. 3 Ads 19/2014-26). Krajský soud svým postupem v podstatě vyloučil použití § 16 odst. 4, věta druhá, písm. c) zákona o důchodovém pojištění, podle kterého [v]*yloučenými dobami jsou po 31. 12. 1995 doby, po které pojištěnec byl poplatníkem pojistného na pojištění, nelze-li zjistit výši jeho vyměřovacích základů*. Při prokázání doby pojištění a současném neprokázání alespoň „přesné minimální výše vyměřovacích základů“ je naopak zřejmé, že zatímco dobu pojištění lze započíst, může být současně vyloučena. Pokud žadatel o důchod prokáže dobu pojištění, nemusí nutně vždy prokázat i výši vyměřovacích základů. U sporných dob pojištění je namístě postupovat dle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o důchodovém pojištění. Dobu, ve které by stěžovatel na základě důkazů prokázal, že byl poplatníkem pojistného na pojištění ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, aniž by bylo současně možné zjistit výši jeho vyměřovacích základů, je nutno považovat za dobu pojištění, nicméně pro účely výpočtu výše vyměřovacího základu za dobu vyloučenou.

[20] Jak bylo výše uvedeno, stěžovatel se v projednávané věci nedomáhá započtení výdělků za uvedené období, nýbrž uznání doby pojištění. Žalovaná tedy mohla vycházet z důkazů ve správním spise, a to z potvrzení o zaměstnání ze dne 31. 3. 2000, osobní karty zaměstnance z období let 1992 až 2000, potvrzení o účasti na zdravotním pojištění z důvodu zaměstnání v ČKD, dohody o rozvázání pracovního poměru ze dne 27. 3. 2000 a dalších. Nejvyšší správní soud má za to, že žalovaná měla v řízení o námitkách dostatek relevantních podkladů pro úvahu o započtení období od 1. 1. 1996 do 31. 3. 2000 jako doby pojištění, popřípadě mohla v součinnosti se stěžovatelem tyto podklady doplnit, a to např. právě čestným prohlášením dvou svědků a stěžovatele dle § 85 odst. 5 zákona o sociálním zabezpečení.

[21] Stěžovatel čestná prohlášení svědků připojil až k žalobě. Krajský soud je v souladu se zásadou tzv. plné jurisdikce nevyloučil jako nepřípustné důkazy, avšak dospěl k závěru,

že jimi nelze prokázat dobu pojištění. S ohledem na shora uvedené jeho názor není v souladu se zákonem. Možnost použití čestného prohlášení nejméně dvou svědků k prokázání doby pojištění § 85 odst. 5 zákona o sociálním zabezpečení výslovně předpokládá, bez ohledu na skutečnost, zda je předmětem dokazování doba pojištění před 31. 12. 1995 či po tomto datu.

[22] Shora popsaný skutkový stav, který byl v základních rysech zjištěn v řízení o námitkách před žalovanou a poté doplněn v řízení před krajským soudem, tento soud posoudil v rozporu s výše uvedenými ustanoveními zákona o důchodovém pojištění. Krajský soud nesprávně aplikoval na prokazování doby pojištění (vyšší) důkazní standard vyžadovaný judikaturou NSS na určení výše vyměřovacích základů. NSS proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), ve kterém je krajský soud vázán právním názorem NSS v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. října 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně Senátu