



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci **žalobce: Ing. J. M.**, zastoupeného Mgr. Alešem Gracíkem, advokátem se sídlem Nový Bydžov, Masarykovo náměstí 1144, proti **žalované České správě sociálního zabezpečení, se sídlem Praha 5, Křížová 25**, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 28 Cad 36/2003 - 35 ze dne 11. 2. 2004,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 28 Cad 36/2003 - 35 ze dne 11. 2. 2004 **se z r u š u j e** a žaloba **se o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl kasační stížností nadepsaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalované ze dne 12. 5. 2003 a věc vrácena žalované k dalšímu řízení.

Dne 1. 3. 2003 stěžovatel požádal prostřednictvím Okresní správy sociálního zabezpečení v Hradci Králové o přiznání starobního důchodu, a to od 31. 3. 2003. Dne 12. 5. 2003 zaslala žalovaná stěžovateli svůj přípis, v rámci něhož mu oznámila, že není příslušná k rozhodnutí o jeho žádosti o důchod a jeho výplatě. Žalovaná přitom odkázala na čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení

a čl. 19 Správního ujednání o provádění uvedené smlouvy, podle nichž je k rozhodnutí o žádosti o důchod a v případě jeho přiznání též k jeho výplatě příslušná Sociální pojišťovna – ústředí v Bratislavě. Podle uvedeného přípisu žalovaná rozhodne o nároku na důchod za dobu pojištění po 31. 12. 1992 na území České republiky po ukončení řízení se Sociální pojišťovnou. Z toho důvodu byla žádost stěžovatele žalovanou postoupena této instituci, na kterou se má stěžovatel ve všech záležitostech svého důchodového zabezpečení obracet. Proti tomuto přípisu podal stěžovatel žalobu, jíž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. V žalobě uvedl, že je oprávněn se domáhat důchodového zabezpečení v České republice, neboť se narodil v České republice, vždy byl jejím občanem, jako občan Československa vždy platil sociální dávky (myšleno zřejmě pojistné) vládě v Praze, která s nimi hospodařila a která, pokud nyní tvrdí, že stěžovatel nemá nárok na starobní důchod v České republice, jedná v rozporu s dobrými mravy. Namítl rovněž, že uvedená smlouva je diskriminační, neboť dělí občany České republiky pro účely důchodového zabezpečení do dvou kategorií, a to podle toho, kde pracovali 1. 1. 1993.

Krajský soud v Hradci Králové ve svém rozsudku nejprve uvedl, že napadené sdělení lze považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Přihlédl přitom podle svých slov k judikátu R 73/1973 a dospěl k závěru, že z obsahu sdělení vyplývá, že jím bylo fakticky rozhodováno o právech stěžovatele a pro řízení o dávce došlo k úpravě právního postavení stěžovatele jako účastníka řízení ve věci důchodového pojištění. Podle soudu bylo ze žádosti a z připojených důkazů nesporné, že stěžovatel měl vykázanu též dobu pojištění získanou výlučně po rozdělení společného státu, a to na území České republiky, a bylo tedy na žalované, aby se kvalifikovaným způsobem konkrétně s tímto požadavkem vypořádala. Při přezkumu rozhodnutí podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. se pak soud neztotožnil s názorem stěžovatele, že Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (dále též „Smlouva“) je diskriminačním předpisem. Soud poukázal na mechanismus přijetí Smlouvy, jež je v souladu s ústavními pravidly, zdůraznil její hlavní cíl a zejména potřebnost přijetí takového předpisu v době po rozdělení společného státu. Doby před rozdělením státu byly nejen dobami českými, ale též slovenskými, a Smlouva zakotvuje takový postup, aby při rozhodování o nároku na dávky došlo beze zbytku k jejich zápočtu. Nelze podle soudu akceptovat požadavek stěžovatele, aby o dávce bylo rozhodováno v každém jednotlivém případě individuálně. Odkaz žalované na čl. 20 Smlouvy a čl. 19 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (dále jen „správní ujednání“) považoval krajský soud za správný a v souladu se zákonem. Podle soudu se však žalovaná přesvědčivě nevypořádala s důkazem, z něhož vyplývá, že se stěžovatel domáhal též zápočtu doby pojištění získané výlučně po rozdělení společného státu v České republice. Soud je přesvědčen, že žalovaná měla v souladu s § 29 odst. 1 v kontextu s § 40 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přerušit řízení a vyčkat do doby pravomocného rozhodnutí slovenského nositele pojištění o dávce. Pak by bylo podle soudu najisto postaveno, zda-li doba získaná stěžovatelem po 31. 12. 1992 na území České republiky byla v rozhodnutí slovenského nositele pojištění zohledněna a posouzena v souladu s čl. 11 odst. 5 Smlouvy či zda bude zapotřebí o této době rozhodnout v souladu s § 4 a § 61 zákona č. 155/1995 Sb. s přihlédnutím ke Smlouvě jako o „dílčím starobním důchodu“. Postup žalovanou uplatněný, tedy sdělení, že o nároku na důchod za dobu pojištění po 31. 12. 1992 na území České republiky bude rozhodnuto po ukončení řízení se Sociální pojišťovnou v Bratislavě, tak dle soudu neposkytuje stěžovateli dostatečnou právní jistotu, že bude s jeho žádostí nakládáno v souladu se zákonem. Proto soud zrušil rozhodnutí žalované spočívající

v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a vrátil věc žalované k dalšímu řízení. V něm má žalovaná podle soudu nejprve ověřit, zda je rozhodnutí o dávce vydané slovenským nositelem pojištění pravomocné. Pokud nikoli, má žalovaná přerušit řízení a vyčkat nabytí právní moci s přihlédnutím k právnímu názoru vyjádřenému krajským soudem v rozhodnutí. Pokud žalovaná zjistí, že je slovenské rozhodnutí již pravomocné, bude mít objektivní podklady pro to, aby posoudila požadavek stěžovatele na zápočet doby pojištění získané po rozdělení společného státu na území České republiky.

V kasační stížnosti stěžovatel napadá skutečnost, že krajský soud žalovanou současně se zrušením jejího rozhodnutí nezavázal právním názorem ohledně zápočtu doby zaměstnání pro přiznání starobního důchodu, jak požadoval v žalobě. Nezákonnost předchozích rozhodnutí spatřuje stěžovatel ve zkrácení rozhodné doby zaměstnání o čtyři roky. Slovenský nositel pojištění mu sice zaevidoval celkovou dobu zaměstnání 45 let, ale pro výpočet starobního důchodu mu započtl pouze rozhodných 41 let. Z komunikace se slovenským nositelem pojištění dovozuje, že jeho původní rozhodnutí nemůže být pravomocné, a proto by měla žalovaná rozhodnout o celé rozhodné době zaměstnání. Soud podle stěžovatele nesprávně posoudil právní otázku týkající se aplikace Smlouvy. Nevzal totiž v úvahu, že občané České republiky pobírající důchody na základě Smlouvy ze Slovenské republiky mají trvale sníženu životní úroveň, a to o 30 až 50 % oproti občanům, kteří pobírají české důchody. Smlouva je v tomto smyslu diskriminující, neboť třídí občany na ty, na něž se vztahuje zákon č. 155/1995 Sb., a na ty, na které se nevztahuje, přičemž tato diskriminace je podle něj nepřipustná. Tyto skutečnosti podle stěžovatele prokazují nezákonnost rozsudku krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení; proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení a současně jej zavázal právním názorem ke stanovení celkové rozhodné doby zaměstnání.

Dříve, než se Nejvyšší správní soud mohl zabývat důvodností kasační stížnosti, musel posoudit existenci podmínek řízení, k čemuž je zavázán ex offio. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. má žalobní legitimaci ten (tj. právnická nebo fyzická osoba), kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále „jen rozhodnutí“). Taková osoba se pak žalobou může domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li s. ř. s. nebo zvláštní zákon jinak (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Naopak výslovně vyloučeny ze soudního přezkouvání jsou ty úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími (§ 70 písm. a/ s. ř. s.). Je tedy zřejmé, že právní úprava soudního řízení ve správním soudnictví zavedla legislativní zkratku rozhodnutí, kterou v § 65 odst. 1 zákona vymezila pomocí definičních znaků, podle nichž se musí jednat o úkon, jehož původcem je správní orgán a kterým dochází k založení, změně, zrušení nebo autoritativnímu určení práv nebo povinností fyzických nebo právnických osob. Pouze ty akty správních orgánů, které splňují uvedené znaky, mohou být ve správním soudnictví předmětem přezkumu soudu. Naopak ty úkony správních orgánů, jež nejsou rozhodnutími, jsou bez výjimky ze soudního přezkumu v režimu s. ř. s. vyloučeny.

V dané věci Krajský soud v Hradci Králové připustil k žalobě stěžovatele přezkum přípisu (sdělení) žalované, tedy správního orgánu, jehož obsahem byla informace o tom, že žalovaná není příslušná k rozhodnutí o stěžovatelově žádosti o starobní důchod a že tato žádost byla postoupena slovenskému nositeli důchodového pojištění, jež je k rozhodnutí o žádosti stěžovatele podle Smlouvy příslušný. Krajský soud tak učinil s tím,

že se ve skutečnosti jedná o rozhodnutí ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jehož zákonnost lze v soudním řízení správním obecně k žalobě přezkoumat. Krajský soud tento svůj závěr opřel o judikát Nejvyššího soudu ČSR Rc 73/73 (rozhodnutí ve věci 5 Cz 2/73 [Sb. NS 73, 9: 524]). V návaznosti na tento judikát krajský soud dovodil, že dle obsahu napadeného sdělení bylo fakticky rozhodováno o právech stěžovatele a pro řízení o dávce došlo k úpravě právního postavení stěžovatele jako účastníka řízení ve věci důchodového pojištění.

Podle uvedeného judikátu Nejvyššího soudu ČSR je pro posouzení, zda v projednávané věci důchodového pojištění došlo k vydání správního rozhodnutí nebo zda jde jen o písemné vyrozumění, sdělení nebo informaci o stavu věci, podávané správním orgánem, rozhodující obsah takové písemnosti. O rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení přezkoumatelné soudem jde tehdy, je-li jím rozhodováno o právech a povinnostech fyzické osoby a dochází-li k úpravě právního postavení účastníka řízení ve věci důchodového pojištění. Není přitom rozhodné označení rozhodnutí, ani uvedení či neuvedení poučení o opravném prostředku.

Nejvyšší správní soud obecnou použitelnost uvedeného judikátu, vydaného za předchozí právní úpravy správního soudnictví Nejvyšším soudem ČSR, v podmínkách nové právní úpravy platné a účinné od 1. 1. 2003 žádným způsobem nezpochybňuje. V dané věci je však přesvědčen, že žalobou napadený úkon žalované nesplňuje znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ani ve světle závěrů uvedeného judikátu. Je totiž zřejmé, že uvedeným úkonem žalované nebylo žádným způsobem rozhodováno o subjektivních právech a povinnostech stěžovatele a tímto úkonem nedošlo k jakékoli změně či jiné úpravě právního postavení stěžovatele jakožto účastníka řízení ve věci důchodového pojištění. Uvedený přípis žalované toliko konstatuje, že podle relevantních ustanovení Smlouvy je příslušným k rozhodnutí o žádosti o důchod slovenský nositel pojištění, kterému byla stěžovatelova žádost v souladu s ustanoveními Správního ujednání postoupena k dalšímu vyřízení, a že o nároku na důchod podle českých předpisů bude rozhodnuto až po ukončení správního řízení vedeného slovenským nositelem pojištění. Takové sdělení nemá a nemůže mít samo o sobě žádný přímý ani zprostředkovaný dopad do sféry práv a povinností stěžovatele, resp. jím nedochází ke vzniku, změně, zániku nebo závaznému určení jeho práv a povinností. Toto sdělení má naopak charakter informace o stavu věci podávané správním orgánem, které však ani podle shora citovaného judikátu Nejvyššího soudu není rozhodnutím, jež by bylo lze přezkoumat ve správním soudnictví. O subjektivním právu stěžovatele na starobní důchod je příslušný rozhodnout slovenský nositel důchodového pojištění, který, jak vyplývá z připojeného spisu, již o žádosti stěžovatele o důchod rozhodl. Žalovaná po právní moci rozhodnutí slovenského nositele důchodového pojištění rozhodne o tzv. dílčím důchodu stěžovatele podle § 61 zákona č. 155/1995 Sb. a teprve meritorní rozhodnutí ve věci nároku stěžovatele na dílčí starobní důchod bude takovým úkonem žalované ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., na nějž se nebude vztahovat kompetenční výluka podle žádného z písmen § 70 s. ř. s., a který tak bude moci být případně přezkoumán soudem ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalobou napadené sdělení žalované ze dne 12. 5. 2003 bylo úkonem správního orgánu, jenž není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takové úkony jsou přitom ze soudního přezkoumání podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeny. V řízení před Krajským soudem v Hradci Králové chyběly podmínky soudního řízení, přičemž z povahy věci se jedná o nedostatek neodstranitelný. V takovém případě byly v projednávané věci splněny důvody pro odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 s. ř. s. V situaci, kdy žalobu podle uvedeného ustanovení neodmítl krajský soud, ukládá § 110 odst. 1 s. ř. s., aby spolu se zrušením napadeného usnesení krajského soudu žalobu odmítl Nejvyšší správní

soud. Učiní-li tak, je bezpředmětné, aby se zabýval důvodností jednotlivých námitek obsažených v kasační stížnosti.

Rozsudek krajského soudu byl zrušen, žaloba byla odmítnuta, Nejvyšší správní soud proto rozhodl v souladu s ust. § 60 odst. 3 a § 110 odst. 2 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 16. března 2005

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu