



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Ing. E. P., CSc.**, zastoupeného JUDr. Stanislavem Kadlubiecem, advokátem, se sídlem Husova 401, Třinec, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 5. 2007, ve věci starobního důchodu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 21 Cad 141/2007 - 28 ze dne 13. 12. 2007,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 12. 2007, č. j. 21 Cad 141/2007 - 28, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 21 Cad 141/2007 - 28 ze dne 13. 12. 2007, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované č. X ze dne 11. 5. 2007, jímž žalovaná rozhodla podle ustanovení § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále převážně jen „zákon o důchodovém pojištění“), o přiznání starobního důchodu stěžovateli.

V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že krajský soud podle jeho názoru nesprávně posoudil otázku hodnocení jeho doby studia na Moskevském institutu oceli a slitin v letech 1962 až 1965. Krajský soud podle stěžovatele nesprávně konstatoval, že se stěžovatel předčasně dovolává postupu podle čl. 4 odst. 1 Dohody mezi Československou republikou a SSSR o sociálním zabezpečení ze dne 2. 12. 1959 (publikována pod č. 116/1960 Sb.), neboť podle cit. článku posouzení účasti na důchodovém pojištění je závislé na řešení

ve vnitrostátním právním předpisu té smluvní strany, na jejímž území byla příslušná činnost vykonávána, a z tohoto důvodu je vliv studia žalobce na území dnešní Ruské federace na účast na důchodovém pojištění závislý na řešení této otázky v ruských právních předpisech. Stěžovatel namítá, že takové hodnocení je v rozporu s čl. 4 citované dohody, neboť pomíjí skutečnost, že ustanovení čl. 4 odst. 1 dohody výslovně uvádí, že při přiznávání důchodů se započítávají doby zaměstnání na území obou států, aniž jejich započtení podmiňuje požadavkem, aby takové doby byly započitatelné také podle právního řádu či rozhodnutí orgánů státu, na jehož území byla příslušná činnost vykonávána (zde právní řád či rozhodnutí orgánů Ruské federace). Dále stěžovatel namítá, že ustanovení čl. 4 odst. 2 dohody je rozhodné jen pro určení délky doby zaměstnání, tedy v případě stěžovatele pro určení, po jakou dobu trvalo studium stěžovatele v SSSR, aniž by bylo opět nutné, aby o této délce doby zaměstnání rozhodoval cizí nositel pojištění. Z těchto důvodů má stěžovatel za to, že i s ohledem na rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. j. 24 001/02 - 03 ze dne 23. 7. 2002 je doba studia stěžovatele v SSSR jednoznačně vymezena jako doba od 1. 9. 1962 do 18. 6. 1965, a jsou tak u něj splněny podmínky ustanovení § 13 odst. 2 a ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění.

Stěžovatel rovněž poukázal na ustanovení § 85 odst. 1 písm. f) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se prokazuje doba studia na středních, vyšších odborných a vysokých školách v cizině rozhodnutím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o tom, že studium na těchto školách je postaveno na roveň studia na středních, vyšších odborných a vysokých školách v České republice. Stěžovatel z tohoto ustanovení procesního předpisu vyvozuje, že posouzení, zda doba jeho studia v SSSR je dobou rozhodnou pro důchodové nároky, je výlučně věcí rozhodnutí orgánů České republiky, nikoliv věcí orgánů cizího státu, jak naznačuje ve svém rozhodnutí krajský soud. Stěžovatel ostatně takovým rozhodnutím příslušného orgánu disponuje (výše zmíněné rozhodnutí ministerstva školství).

Stěžovatel dále poukázal na právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 23. 3. 2005 ve věci sp. zn. 6 Ads 40/2003, který prezentoval již v řízení o žalobě a k němuž se krajský soud vůbec ve svém rozhodnutí nevyslovil.

Konečně pak stěžovatel poukázal na to, že rozhodnutí krajského soudu zakládá nerovnost stěžovatele ve vztahu k jiným příjemcům dávek důchodového pojištění, jimž doba studia v Moskvě ve stejné době byla zohledněna.

Žalovaná se k podstatě kasačních námitek ve svém vyjádření nevyslovila, pouze vyjádřila plné ztotožnění s argumentací krajského soudu.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel napadl rozhodnutí žalované žalobou, v níž namítal, že v letech 1962 - 1965 studoval na Moskevském institutu oceli a slitin. Tato doba mu přitom nebyla započítána jako doba studia na vysoké škole. Přitom byl do Moskvy vyslán jako vládní stipendista tehdejším ministerstvem školství po ukončení druhého ročníku Vysoké školy báňské v Ostravě za účelem získání vzdělání v oboru automatizace hutnictví, tj. oboru, který v té době nebyl v Československu vyučován. Poukázal rovněž na to, že mu studium v Moskvě bylo

uznáno v roce 2002 Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy jako studium na české vysoké škole.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě namítla obsah rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, sp. zn. 3 Ads 45/2003, který podle jejího názoru řešil případ obdobný, a je tudíž použitelný na případ stěžovatele. Žalovaná zastává názor, že přijetím zákona č. 425/2003 Sb. došlo novelizací ustanovení § 13 zákona o důchodovém pojištění účinnou od 1. 1. 2004 ke změně hodnocení doby studia tak, že doba studia před rokem 1996 se považuje za dobu pojištění jen do 18 let věku, a v období po dosažení věku 18 let se doba studia považuje za náhradní dobu pojištění, a to jen v rozsahu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let, nicméně to neznamená, že by se novela přímým důsledkem promítla i v pohledu na hodnocení doby studia v cizině před 1. 1. 1996. Dobu studia před 1. 1. 1996 je třeba podle žalované ve smyslu § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění posuzovat jako náhradní dobu pojištění jen za předpokladu, že se podle předpisů platných před 1. 1. 1996 hodnotila nějakým způsobem pro vznik nároku na důchod. Zákon č. 100/1988 Sb. v § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) přitom stanovil, že za dobu zaměstnání se považuje studium po skončení povinné školní docházky; pokud šlo o občany České republiky v cizině ovšem za podmínky, že nevyplyvá něco jiného z mezinárodní smlouvy. Podle názoru žalované je takovou mezinárodní smlouvou v případě žalobce Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení. Podle čl. 4 odst. 2 dohody se započtení doby zaměstnání, pokud jde o dobu práce v každé ze smluvních stran, provádí podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla vykonávána práce nebo jí na roven postavená činnost. Přitom, jak se žalovaná domnívá, z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 3 Ads 45/2003) plyne, že ustanovení § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb. lze aplikovat pouze za splnění podmínky, že mezinárodní smlouva nestanovila jinak. Tato podmínka podle žalované však splněna není. Jedinou možností zohlednění doby studia v Moskvě je tak podle žalované pouze její posouzení v kontextu mezinárodních smluvních dokumentů (zde dohody se SSSR), přičemž v případě stěžovatele platí, že dobu studia musí ve smyslu čl. 4 odst. 2 dohody prokázat potvrzením orgánu smluvní strany. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je podle žalované irelevantní.

Od další podrobné rekapitulace obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud upouští s ohledem na to, že obsah spisu je oběma účastníkům znám a s ohledem na to, že pro posouzení věci není příliš relevantní. Pouze uvádí, že krajský soud, jak již bylo výše předznamenáno, žalobu zamítl a rozhodnutí žalované označil za správné, a to s odůvodněním, které je v podstatě totožné právnímu hodnocení žalované.

Rozsudek byl stěžovateli doručen dne 14. 1. 2008, kasační stížnost byla podána dne 25. 1. 2008.

Stěžovatel je oprávněn k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“), a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvody, které lze podle obsahu pořadit pod důvod kasační stížnosti předvídaný ustanovením § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a pro tento důvod

Nejvyšší správní soud kasační stížnost shledává přípustnou. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je naplněn, pokud krajský soud aplikuje na věc nepřiléhavou právní normu, anebo normu sice patřičnou, leč její výklad podle názoru Nejvyššího právního soudu neobstojí.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost stěžovatele v podstatě nastoluje dva okruhy aplikačních otázek, s nimiž je zapotřebí se vypořádat: první okruh se týká posouzení vztahu mezinárodní smlouvy (Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení) a vnitrostátního zákonodárství, v závislosti na způsobu řešení tohoto problému pak vyvstává otázka druhá, a to, jak v případě stěžovatele vyložit vnitrostátní právní úpravu umožňující hodnocení dob získaných před rokem 1996 (zde dob studia v zahraniční, konkrétně v SSSR) pro výši důchodu z důchodového pojištění (nárok na důchod by vznikl stěžovateli i bez započtení doby studia v cizině).

Ze skutkových okolností, které nebyly v průběhu dosavadního řízení zpochybněny, plyne, že stěžovatel podal dne 20. 12. 2006 žádost o starobní důchod; důchod požadoval přiznat od 9. 1. 2007, nárok na důchod vznikl dne 22. 2. 2004. Spornou otázkou v posuzované věci je hodnocení doby stěžovatelova studia na Moskevském institutu oceli a slitin od 1. 9. 1962 do 18. 6. 1965. Ve správním spise je založeno rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 23. 7. 2002, že stěžovatel studoval od 1. 9. 1962 do 18. 6. 1965 v oboru hutnictví železa na Moskevském institutu oceli a slitin, přičemž toto studium je postaveno na roveň studiu na vysokých školách v České republice.

Stěžejní otázkou, na kterou má být dána odpověď, je, jaká právní ustanovení jsou pro nesporný skutkový stav použitelnými normami, a dále pak, jak je třeba je vyložit, aby takový výklad snesl nároky ústavně konformní aplikace.

Nejvyšší správní soud považuje za klíčové, že stěžovatel byl vyslán v roce 1962 ke studiu do SSSR, kde absolvoval vysokoškolské studium v oboru hutnictví železa. Vyslání ke studiu se v této době spravovalo Dohodou mezi vládami Československé republiky a SSSR ze dne 18. 3. 1958 o vzájemné výměně studentů a aspirantů ke studiu na vysokých školách a vědecko-výzkumných ústavech (publikována pod č. 25/1958 Sb.). Ke studiu v SSSR vysílalo studenty ministerstvo školství, ke studiu byli přijímáni na základě žádosti tohoto ministerstva (srov. čl. 1, čl. 3 a čl. 4 cit. dohody). Přijímající země vyplácela studentům stipendium, které česká strana podle čl. 8 uhrazovala (jednalo se o vzájemné vyrovnávání těchto platů podle čl. 7 a 8 cit. dohody).

Pokud jde o hodnocení doby takto pojatého studia žalobce z hlediska předpisů o sociálním zabezpečení (resp. důchodovém pojištění), Nejvyšší správní soud považuje vzhledem k časovému odstupu téměř padesáti let za účelné podat základní rysy vývoje důchodového zabezpečení (pojištění) osob studujících v cizině v celém tomto dlouhém období.

V době zahájení stěžovatelova studia v SSSR, jak ostatně zjistil i krajský soud, českoslovenští občané vyslaní ministerstvem školství ke studiu na vysokých školách byli důchodově zabezpečeni podle vyhlášky Ústřední rady odborů a Státního úřadu sociálního zabezpečení č. 102/1957 Ú. l., o nemocenském pojištění a o důchodovém zabezpečení studentů a vědeckých aspirantů (srov. § 1 odst. 1 písm. c/ cit. vyhlášky), přičemž zákonnou oporu pro tuto úpravu poskytoval zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, a zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců.

Ke změně (byť spíše formálního charakteru) došlo přijetím zákona č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, a vyhlášky č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení. Podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 101/1964 Sb. byli důchodového zabezpečení účastni též tzv. „pracující“ (na rozdíl od „pracovníků“, kterými byli míněni především pracující v pracovním poměru), kteří měli v důchodovém zabezpečení práva obdobná oněm, jež náležela pracovníkům. Do této skupiny byli zahrnováni i studenti. Dobou zaměstnání rozhodnou pro vznik nebo výši nároku na důchod pak byla podle § 6 odst. 1 bod č. 1 cit. zákona i doba činnosti těchto osob (nazvaných pracujícími), a to od vzniku československého státu – tedy rovněž studium, a to v rozsahu vymezeném § 6 odst. 1 bod č. 4 cit. zákona. Jednalo se o dobu studia na školách, včetně vysokých škol, potřebnou k přípravě pro povolání, po skončení povinné školní docházky, s určitým omezením zápočtu doby studia před 9. 5. 1945. Podle § 47 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 102/1964 Sb. bylo na roveň studia podle § 6 odst. 1 bod č. 4 cit. zákona postaveno studium československých občanů v cizině, přičemž se započítávalo shodně jako doba zaměstnání v cizině (u československých občanů se vyžadoval pro tento zápočet trvalý pobyt v ČSSR ke dni vzniku nároku na důchod), pokud nevyplývalo něco jiného z mezistátní úmluvy - srov. § 6 odst. 1 bod č. 5 cit. zákona; touto úpravou došlo k derogaci těch ustanovení vyhlášky č. 102/1957 Ú. l., která upravovala důchodové zabezpečení studentů vyslaných ke studiu do ciziny (§ 150 bod č. 12 vyhlášky č. 102/1964 Sb.).

Od 1. 7. 1960 nabyla platnosti výše zmíněná Dohoda mezi Československou republikou a SSSR o sociálním zabezpečení. Jednalo se o smlouvu mající usnadnit pohyb občanů mezi oběma státy, a to na principu teritoriálním, jenž se promítá do úpravy, podle níž důchody přiznávají a vyplácejí orgány té smluvní strany, na jejímž území občan trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany (čl. 6 smlouvy). Započtení doby zaměstnání nebo jí naroveň postavené činnosti se provádí podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla taková činnost vykonávána (čl. 4 odst. 2 smlouvy). Tato smlouva respektovala jinak obvyklý princip, že u tzv. vyslaných pracovníků (k přechodnému výkonu zaměstnání na území druhého státu) se sociální zabezpečení provádí výlučně podle předpisů státu vysílajícího (čl. 10 odst. 2 písm. b/ smlouvy).

Podle zákona č. 121/1975 Sb., o důchodovém zabezpečení, zápočet doby studia v cizině vyplýval přímo ze zákona (doba studia v cizině byla dobou zaměstnání, podmínkou zápočtu bylo československé občanství, trvalý pobyt ke dni vzniku nároku na důchod a dobově podmíněné „zdržování se v cizině s povolením příslušného státního orgánu“ jako reakce /především/ na emigraci roku 1968 – srov. § 10 odst. 1 písm. d/, odst. 2 cit. zákona). Pro úplnost lze poukázat na úpravu ve vyhlášce č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, a to § 50 odst. 2, podle něhož od 1. 1. 1980 (po

změně provedenou vyhláškou č. 164/1979 Sb.) podléhali důchodovému zabezpečení i českoslovenští občané – pracující, kteří byli vysláni ke studiu v zahraničí a pobírali v zahraničí stipendium od československé nebo zahraniční organizace (v kategorii tzv. expertů v zahraničí, kterými byli občané, kteří v rámci mezinárodní spolupráce byli se souhlasem československých orgánů po 30. 9. 1948 činní pro zahraniční zaměstnavatele). Přes nepřiliš jasně distinkce mezi studenty vyslanými ke studiu na vysokých školách do ciziny ministerstvem školství a studenty vyslanými ke studiu do ciziny ve skupině expertů v zahraničí lze mít jednoznačně za to, že všichni studenti vyslaní ke studiu na vysoké škole v cizině byli účastní důchodového zabezpečení a doba studia měla být pro nárok a výši důchodu hodnocena jako doba zaměstnání.

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném od 1. 10. 1988, tuto konstrukci rovněž zachoval. Prohlásil studenty a žáky účastnými důchodového zabezpečení (§ 6 odst. 1 písm. d/), přičemž za „zaměstnání“ považoval též studium po skončení povinné školní docházky (§ 8 odst. 1 písm. f/). Doba zaměstnání měla vliv na nárok a výši starobního důchodu (§ 20 a násl. cit. zákona). Doba studia v cizině se hodnotila, pokud nevyplývalo něco jiného z mezinárodních úmluv (§ 11 písm. a/ zákona č. 100/1988 Sb.) československým státním občanům, pokud se zdržovali v cizině s povolením příslušného orgánu. Již na tomto místě třeba poznamenat, že cit. zákon opomněl u doby studia vyjádřit časové ohraničení hodnocených dob, tak jak to činily předchozí předpisy po desetiletí (doba studia se hodnotila počínaje rokem 1918), třebaže u některých jiných dob takové vymezení učinil. Nutno mít za evidentní, že tento zákon nemínil hodnotit pouze doby studia získané od 1. 10. 1988 (účinnost zákona), zvláště když v § 10 vyhlášky č. 149/1988 Sb., ve znění účinném od 1. 10. 1988 do 30. 4. 1990 bylo stanoveno, že jde-li o dobu zaměstnání vykonávaného československým občanem v cizině před 1. 1. 1947, má se za to, že se občan zdržoval v cizině s povolením příslušného státního orgánu, a veškeré předchozí právní úpravy takové časové vymezení výslovně obsahovaly.

Společenské a politické změny po roce 1989 se projeví zásadním způsobem i v těchto úpravách. Zákonem č. 110/1990 Sb. byl novelizován § 11 zákona č. 100/1988 Sb., takže od 1. 5. 1990 platilo, že doby studia v cizině se hodnotí pro vznik a výši nároků na důchod, jde-li o československé občany. Byla tedy vypuštěna podmínka souhlasu k pobytu v cizině. Pro konečné závěry Nejvyššího správního soudu v této věci je podstatné zdůraznit, že touto novelizací byla zavedena od 1. 5. 1990 - ovšem pro doby získávané po tomto datu - podmínka zaplacení pojistného za doby zaměstnání v cizině vykonávané v pracovním poměru, členství v JZD, činnosti na roveň postavené pracovnímu poměru, členství ve výrobním družstvu a jako činnost osob samostatně výdělečně činných. Podmínka zaplacení pojistného se tedy na dobu studia v cizině získávanou po 30. 4. 1990 nevztahovala. Pro všechny doby zaměstnání získané před 1. 5. 1990 v cizině pak zákon č. 110/1990 Sb. včlenil do zákona č. 100/1988 Sb. úpravu, podle níž se tyto doby hodnotí podle předpisů platných před 1. 5. 1990; přitom se nevyžaduje splnění podmínky povolení státních orgánů k pobytu v cizině (srov. § 169a zákona č. 100/1988 Sb.). Znamenalo to, že doby studia v cizině před 1. 5. 1990 se hodnotí podle předpisů platných do tohoto data – vyžaduje se tedy pouze československé (české) občanství, což ostatně bylo nutné i pro hodnocení studia v cizině po 30. 4. 1990. Citované přechodné ustanovení mělo zásadní význam spíše pro ty osoby, které v cizině pracovaly v pracovních vztazích před 1. 5. 1990 a pro něž podmínka zaplacení pojistného nemohla být zpětně vyžadována, na rozdíl od

osob, jež v cizině pracovaly po 30. 4. 1990, a u nichž navíc byl (vedle zaplacení pojistného) vyžadován trvalý pobyt na území tehdejší ČSFR. Vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, v ust. § 10 s účinností od 1. 1. 1993 upravila pro účely § 11 písm. b) zákona č. 100/1988 Sb. definici zaměstnání v cizině tak, že šlo o zaměstnání vykonávané v cizině pro zaměstnavatele, kteří mají sídlo v cizině. Šlo o to odlišit tzv. vyslané pracovníky (k výkonu práce do ciziny) zaměstnavatelů se sídlem na území České republiky, kteří byli nemocensky pojištěni podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, a důchodově zabezpečeni na základě § 5 písm. a) a § 8 odst. 1 písm. a) cit. zákona, od těch, kteří od 1. 1. 1993 mohli dobrovolně platit pojistné na důchodové zabezpečení podle § 3 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Ke dni 1. 8. 1991 byla z předpisů o sociálním zabezpečení (vyhláška č. 149/1988 Sb.) vypuštěna zákonem č. 306/1991 Sb. úprava zabezpečení tzv. expertů v zahraničí, jež zahrnovala, jak shora ukázáno, rovněž skupinu studentů vyslaných ke studiu do zahraničí (§ 44), pobírajících stipendium od československé nebo zahraniční organizace. Podle § 175 odst. 3 vyhlášky č. 149/1988 Sb. je pak pro doby činnosti (zaměstnání) těchto tzv. expertů v zahraničí před 1. 5. 1990 určující úprava obsažená v předpisech platných před 1. 5. 1990 (jde o jeden z případů, kdy nelze automaticky aplikovat předpisy účinné bezprostředně před 1. 1. 1996).

Právní stav hodnocení dob studia v cizině jako doby zaměstnání byl k 31. 12. 1995, tedy před přijetím zákona o důchodovém pojištění, takový, že pokud nestanovila něco jiného mezinárodní smlouva, tyto doby získané do 31. 12. 1995 byly hodnoceny osobám s českým občanstvím, a to počínaje vznikem československého státu (rokem 1918). Na rozdíl od doby studia v cizině doby pracovní činnosti v cizině získané od 1. 5. 1990 do 31. 12. 1995 byly započitatelné jako doby zaměstnání, jen pokud měla taková osoba trvalý pobyt na území České republiky a zaplatila za tyto doby pojistné.

Od 1. 1. 1996 nabyl účinnosti zákon o důchodovém pojištění. Pokud jde o dobu studia na vysoké škole v zahraničí po 31. 12. 1995, platí, že taková doba (po 18. roce věku) se hodnotí jako doba náhradní, pokud Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vydá rozhodnutí podle § 21 písm. a) cit. zákona (§ 5 odst. 1 písm. m/, § 12 cit. zákona). Vlivy novelizace § 12 zákonem č. 289/1997 Sb. pro tento výklad nejsou určující.

Stěžejním ustanovením pro vyřešení předložené právní otázky je ustanovení § 13 cit. zákona o důchodovém pojištění, které obsahuje pravidlo pro hodnocení dob zaměstnání získaných před 1. 1. 1996. Jde svou povahou o stěžejní ustanovení směřující do minulosti, v níž po několik desetiletí nynější pojištěnci (§ 2 odst. 2 cit. zákona) získávali doby potřebné pro nárok na starobní důchod, ovlivňující ovšem také jeho výši. Pokud jde o znění ustanovení § 13 cit. zákona, pak je třeba s ohledem na jeho novelizaci provedenou zákonem č. 425/2003 Sb. s účinností od 1. 1. 2004 určit, jaké znění tohoto ustanovení je pro projednávanou věc relevantní.

Zákon č. 425/2003 Sb., účinný od 1. 1. 2004, učinil z doby studia po dosažení věku 18 let získané před 1. 1. 1996 (a to kdykoliv a kdekoli před tímto datem) dobu náhradní (před tímto datem se jednalo o dobu pojištění, jež byla představována tzv. dobami zaměstnání získanými před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem). Od 1. 1. 2004 zněl § 13 zákona o důchodovém pojištění takto:

„(1) Za dobu pojištění se považují doby zaměstnání získané před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, **s výjimkou doby studia po dosažení věku 18 let**; jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. 5. 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud bylo za ni zapláceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného.

(2) Za náhradní dobu pojištění se považují též náhradní doby získané před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem a doba pobírání důchodu za výsluhu let. **Za náhradní dobu pojištění se považuje též doba studia získaná před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let.**“

Zákon č. 425/2003 Sb. obsahoval v čl. II bodu č. 2 přechodné ustanovení, podle něhož o nárocích na důchody, které vznikly před 1. 1. 2004 a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, a o přiznání, odnětí nebo změně výše těchto důchodů za dobu před 1. 1. 2004, i když o nich již bylo pravomocně rozhodnuto, se rozhodne podle předpisů účinných před tímto dnem. Jestliže v posuzované věci nárok na starobní důchod vznikl dne 22. 2. 2004, pak uvedené ustanovení nařizuje použít ustanovení § 13 ve znění účinném po 31. 12. 2003, tedy v novelizovaném znění.

Předpisy platnými před 1. 1. 1996 byl především zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a jeho prováděcí předpis, vyhláška č. 149/1988 Sb. Jak shora blíže rozvedeno, doba studia na vysoké škole v cizině (v případě stěžovatele letech 1962 až 1965) byla dobou zaměstnání podle § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) ve znění účinném před 1. 5. 1990, s modifikací provedenou § 169a zákona č. 100/1988 Sb. (zákonem č. 110/1990 Sb.), a podle § 1 a § 24 vyhlášky č. 149/1988 Sb. Jedinou podmínkou pro hodnocení této doby bylo občanství České republiky. K vytvoření uceleného pohledu na právní úpravu je vhodné připomenout, že studenti vysokých škol vyslaní ke studiu do ciziny byli nemocensky pojištěni již podle vyhlášky č. 102/1957 Ú. l., o nemocenském a o důchodovém zabezpečení studentů a vědeckých aspirantů, (srov. § 1 odst. 2) a posléze podle vyhlášky č. 165/1979 Sb., o nemocenském pojištění některých pracovníků a poskytování dávek nemocenského pojištění občanů ve zvláštních případech (srov. § 46 písm. c/ cit. vyhlášky). Jejich nemocenské pojištění podle vnitrostátního práva bylo tedy kontinuální od padesátých let.

Jak bylo výše podrobně rozvedeno, podle § 11 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb., ve znění účinném k 30. 4. 1990, tedy za použití § 169a cit. zákona (nutno zdůraznit, že jde o poslední znění zákona účinné pro doby studia v cizině získané před 1. 5. 1990 a tedy ve smyslu § 13 odst. 1 věty před středníkem zákona o důchodovém pojištění jde o „předpisy platné přede dnem 1. 1. 1996“) se doba studia v cizině osobám majícím české státní občanství, pokud nevyplývá něco jiného z mezinárodních smluv, hodnotí bez dalšího. Žalobce získal dobu studia v letech 1962 až 1965 na území tehdejšího SSSR, konkrétně v Moskvě. Pod č. 116/1960 Sb. byla publikována Dohoda mezi Československou republikou a SSSR o sociálním zabezpečení. Po zániku SSSR do smlouvy sukcedovala Ruská federace (tento fakt je Nejvyššímu soudu znám z úřední činnosti, sukcesní protokol vstoupil v platnost 2. 12. 1997), pro vztahy mezi Českou republikou a Ruskou federací je tedy tato smlouva použitelná. Nejvyšší správní soud obecně setrvává na svém již dříve vyjádřeném názoru, ostatně vyjádřeném jako ústavní princip, totiž, že stanoví-li mezinárodní smlouva

něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Smlouva nepochybně stanoví (čl. 4), že doby hodnocené jako zaměstnání se posuzují podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla práce vykonávána. Na tuto skutečnost se žalovaná i krajský soud opakovaně odvolávají a vyvozují z toho, že skutečnost studia jako skutečnost důchodově relevantní musí potvrdit ruský nositel pojištění. Žalovaná i krajský soud však opomíjejí charakter tohoto studia. Nijak nezohledňují, že se jednalo o vyslání ke studiu státním orgánem (Ministerstvem školství), přičemž náklady na stipendium byly ruské straně refundovány. Šlo tedy o obdobu institutu tzv. vyslaných pracovníků, kteří jsou vždy z aplikace smluv tohoto typu vyloučeni a podléhají vnitrostátní právní úpravě. V rámci smlouvy jde o nutnou analogii čl. 10 odst. 2 písm. b), podle něhož se sociální zabezpečení pracovníků podniku jednoho státu vyslaných k přechodnému výkonu zaměstnání na území druhého státu provádí podle předpisů státu vysílajícího. Nadto Nejvyšší správní soud připomíná obecně uznávaný princip, podle něhož mezinárodní smlouva tohoto typu neslouží k tomu, aby zhoršila standard dosažený vnitrostátním zákonodárstvím, podle něž doby studia v cizině byly českým občanům hodnotitelné. **Smlouva tedy primárně pro charakter studia nebyla na přiznání žalobcova starobního důchodu použitelná.** Její užití by vedle již zmíněných negativních efektů vedlo také k dalším nerovnostem (je vhodné uvážit například hypotetický případ občana Ruské federace, kterému by podle našich předpisů musela být hodnocena i doba studia ve třetí zemi, zatímco žalobci ani ve smluvním státě; nebo při přesídlování důchodců z Ruské federace do České republiky by podle čl. 7 odst. 2 smlouvy musel být přiznán důchod podle právních předpisů smluvní strany, na jejíž území důchodce přesídlil, přičemž i v tomto případě by mohlo docházet ke značnému zvýhodnění občanů druhé smluvní strany). Nejvyšší správní soud tedy musí konstatovat, že **dohoda se na posuzovanou věc vůbec nepoužije. Doba studia na vysoké škole v SSSR v letech 1959 až 1965 bude hodnocena podle shora uvedeného § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) zákona č. 100/1998 Sb., ve znění k 30. 4. 1990 ve vztahu k § 13 odst. 2 větě druhé zákona č. 155/1995 Sb., ve znění k 1. 1. 2004.**

Pro úplnost Nejvyšší správní soud upozorňuje, že předloženými právními otázkami se obsáhle zabýval ve věci sp. zn. 6 Ads 23/2007 (rozsudek č. j. 6 Ads 23/2007 - 101 ze dne 30. 1. 2008, dostupný na www.nssoud.cz).

K argumentaci stěžovatele ve vztahu k případům, které žalobkyně rozhodla jinak (opačně), přičemž se jednalo o žalobcovy spolužáky při studiu v SSSR, tedy o identické skutkové okolnosti, lze jen uvést, že obecně nelze přijmout tezi, že by rozhodnutí v jedné či více věcech žalobkyni zavazovala bezvýjimečně k témuž postupu do budoucna, nejedná se totiž o vázanost tzv. vlastní praxí, která může být principem pouze u případů zákonem výslovně neupravených. Stěžovatelka musí samozřejmě dbát základní zásady správního řízení zakotvené od 1. 1. 2006 ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), tedy aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 3), ovšem ani tento princip nemůže vést k identickému rozhodování, pokud by se zjistilo, že stěžovatelka aplikovala zákon chybně. Pak je legitimním důvodem pro změnu rozhodovací praxe zjištění chybného aplikačního postupu. Od této situace je třeba odlišit nezdůvodněné odlišné přístupy žalované k týmž právním otázkám; takový přístup hraničí s libovůlí, která je z hlediska ústavnosti nepřipustná (k tomu srov. početnou judikaturu Ústavního soudu – např. nálezy ve věci sp. zn. III. ÚS 346/06 – v níž Ústavní soud setrvale konstatuje, že kategorie správnosti není sice sama o sobě finálním referenčním hlediskem

ústavně právního přezkumu, nicméně ve spojení se zjištěním, že se aplikace příslušné právní normy dotýká /porušuje/ některé ze základních práv a svobod, nabývá ústavní relevance předvídatelnost a rozumnost aplikace normy, fakt, zda tato aplikace koresponduje s fixovanými závěry soudní praxe, není-li naopak výrazem interpretační svévole /libovůle/, jemuž chybí smysluplné odůvodnění, případně zda nevybočuje z mezí všeobecně /konsensuálně/ akceptovaného chápání dotčených právních institutů, resp. nepředstavuje-li tím výklad extrémní, resp. excesivní).

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Krajský soud je názorem v tomto rozsudku vysloveným v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 21. listopadu 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu