

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **L. O.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 2. 2009, č. j. 42 Cad 37/2008 – 34, o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 16. 2. 2009, č. j. 42 Cad 37/2008 – 34, zrušil pro nezákonnost rozhodnutí žalované České správy sociálního zabezpečení ze dne 4. 4. 2008, č. j. X, jímž byl žalobkyni přiznán starobní důchod, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Rozhodl dále tak, že žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v částce 34 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku. Přezkoumávaným rozhodnutím žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) přiznala žalobkyni od 1. 9. 2007 starobní důchod podle ustanovení § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. (o důchodovém pojištění) v platném znění a Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení č. 116/1960 Sb. mezinárodních smluv (m. s.), a to ve výši 2340 Kč měsíčně. V odůvodnění uvedla, že výše důchodu se skládá ze základní výměry, která činí 1570 Kč měsíčně a procentní výměry, která se stanoví procentní sazbou z výpočtového základu (dále jen „VPZ“), jenž činí v případě žalobkyně 327 Kč a jeho výše odpovídá osobnímu vyměřovacímu základu 327 Kč za roky 1986 – 2006. Procentní výměra ke dni vzniku nároku na důchod za 24 roků pojištění činí 36 % VPZ, tj. 118 Kč měsíčně, avšak byla přiznána v minimální zákonné výši 770 Kč měsíčně.

Ve včas podané žalobě proti tomuto rozhodnutí vyslovila žalobkyně nesouhlas s přiznanou výší důchodu. Zdůraznila, že nežádala o nové přiznání starobního důchodu, ale o „převedení“ starobního důchodu přiznaného jí v Ruské federaci v souvislosti s přesídlením do České republiky. Uvedla, že v Rusku pobírala důchod od 17. 7. 1998, tedy od 50 let věku, neboť pracovala v klenotnickém závodě od r. 1972 jako emailer s vypalovací barvou na stříbře, zlatě, nádobí a různých špercích. Byla odborníkem nejvyšší

dosažitelné třídy v oboru a vzhledem ke škodlivosti používaných materiálů jí byl starobní důchod přiznán již v 50 letech. Žádost o důchod chtěla podat již po svém příjezdu do České republiky, ale bylo jí řečeno, že zde nemá trvalý pobyt. Podle předběžného propočtu na „ČSSZ v Teplicích“ i v Praze v r. 2001 by měla dostávat přibližně 50 % průměrné měsíční mzdy ze zaměstnání přirovnatelného k jejímu povolání, tedy zhruba 50 % z částky 14 000 až 16 000 Kč + 1032 Kč. Domáhala se přezkoumání a zrušení napadeného rozhodnutí.

Stěžovatelka ve vyjádření k žalobě uvedla, že zhodnotila žalobkyni veškerou dobu pojištění, kterou měla uloženu ve své evidenci a dobu podle potvrzení ruského nositele pojištění. Jedná se o rozpis dob pojištění v rozmezí od 2. 7. 1963 do 31. 8. 2007 v rozsahu 8986 dnů, tj. 24 roků a 226 dnů. Při výpočtu důchodu pak postupovala podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. v platném znění a podle Dohody mezi ČSR a SSSR č. 116/1960 Sb. m. s. (dále jen „Dohoda“), což znamená, že při přiznání důchodu se žalobkyni plně započítala doba zaměstnání na území obou smluvních stran bez ohledu na to, jaká část doby zaměstnání připadá na práci v každém z těchto států (čl. 4 odst. 1 Dohody). Dále pak postupovala podle čl. 5 odst. 1 Dohody, podle něhož občanům, kteří přesídlili z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany a po přesídlení pracovali, se vyměřují důchody a jiné dávky z výdělku dosaženého v zaměstnání v zemi, do níž přesídlili. Tento postup žalovaná zvolila proto, že ve spisové dokumentaci žalobkyně evidovala evidenční listy prokazující, že na území České republiky po přesídlení p r a c o v a l a . Evidenční listy vydala organizace Ammisch s. r. o., se sídlem Prosetická 216, Teplice, k níž byla žalobkyně v pracovním vztahu. Organizace o tom vedla evidenční list a odváděla za žalobkyni sociální pojištění. Žalovaná byla tudíž povinna postupovat podle čl. 5 odst. 1 Dohody. Skutečnost, že žalobkyně současně pobírala starobní důchod přiznaný ruským nositelem pojištění a pracovala v České republice a byla zde důchodově pojištěna, posuzuje žalovaná jako porušení ruských právních předpisů (oznamovací povinnost) a základního principu teritoriality Dohody. Stěžovatelka navrhovala Krajskému soudu v Ústí nad Labem zamítnutí žaloby.

Krajský soud napadeným rozsudkem zrušil přezkoumávané rozhodnutí stěžovatelky a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Se stěžovatelkou se ztotožnil v názoru, že na daný případ je nutné (kromě zákona o důchodovém pojištění) aplikovat úpravu obsaženou v Dohodě. Nesouhlasil však s tím, že pro stanovení výdělku pro přiznání důchodu je nutno aplikovat čl. 5 odst. 1 Dohody. Vyslovil přesvědčení, že stěžovatelka pominula čl. 5 odst. 2 Dohody, v němž je uvedeno, že u občanů, kteří přesídlili z jedné země do druhé p o p ř i z n á n í d ů c h o d u nebo jiné dávky, se při stanovení výdělku pro přiznání a výši důchodu postupuje stejně jako u občanů, kteří přesídlili z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany a po přesídlení nepracovali. Pak se při výměře důchodu vychází z průměrného měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru v zemi, do níž přesídlili. V případě stěžovatelky je podle názoru krajského soudu rozhodujícím kritériem skutečnost, že žalobkyně přesídlila do České republiky až po přiznání starobního důchodu a k výdělkům dosahovaným po přiznání starobního důchodu na území České republiky nelze pro přiznání starobního důchodu při stanovení vyměřovacího základu přihlížet. Není možné považovat za jediné kritérium pro určení postupu pro stanovení výdělku přesídlivších občanů, zda žadatel po přesídlení do České republiky pracoval či nikoliv, neboť pak by speciální úprava pro osoby, které přesídlily po přiznání důchodu, pozbývala

jakéhokoliv významu. Krajský soud uzavřel, že žalovaná se dopustila nezákonnosti, když při stanovení výdělku pro přiznávání důchodu použila nesprávné ustanovení Dohody, v důsledku čehož došlo z její strany k nesprávnému stanovení výše starobního důchodu žalobkyně. Soud proto pro nezákonnost napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

Stěžovatelka podala proti napadenému rozsudku včas kasační stížnost, v níž vytýká krajskému soudu nesprávné právní posouzení věci ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka nesdílí jeho názor, že na daný případ je nutno aplikovat odst. 2, větu druhou, čl. 5 Dohody a má za to, že krajský soud tuto část textu účelově vytrhla z kontextu celého článku 5 Dohody. Pominul především odst. 1 téhož článku, podle něhož občanům, kteří přesídlili z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany a po přesídlení pracovali, vyměřují se důchody a jiné dávky z výdělku dosaženého v zaměstnání v zemi, do níž přesídlili. Má za to, že z dikce čl. 5 Dohody je zcela zřejmé, že je v něm uplatněn princip přesídlení spolu se zkoumáním, zdali přesídlivší občan pracuje či nepracuje. Toto posouzení je základním krokem pro stanovení dalších postupů ve shodě s Dohodou. V prvním případě - to znamená v případě, kdy občan po přesídlení pracoval, se totiž zohledňují výděly dosažené v zaměstnání v zemi přesídlení, a až ve druhém případě, kdy občan po přesídlení nepracoval, se přihlíží k průměrnému měsíčnímu výdělku zaměstnance obdobného oboru i kvalifikace ke dni přiznání důchodu nebo jiné dávky v zemi, do níž přesídlil. Lze tak vysledovat, že čl. 5 Dohody staví na roveň aktivní občany i občany, kterým byl před přesídlením přiznán v domovské zemi důchod. Jediné, co čl. 5 Dohody rozlišuje je, zdali tito občané po přesídlení pracovali či nikoliv.

Podle názoru stěžovatelky, pokud by se z tohoto posouzení měli vyvázat občané, kteří přesídlili až po přiznání důchodu, zajisté by Dohoda na tyto případy pamatovala svým konkrétním ustanovením a nezahrnovala by tuto úpravu pod ustanovení jiné. Že tomu tak není, dosvědčuje právě článek 5 odst. 2 věty druhé Dohody, který jasně a konkrétně určuje postup při přepočtu důchodů v situaci, kdy přesídlivší občan, kterému byl přiznán důchod před přesídlením, nepracoval. Pokud by takový občan pracoval, není třeba zjišťovat průměrný měsíční výdělek zaměstnance oboru a kvalifikace ke dni přiznání důchodu, neboť u pracujícího občana je výdělek znám. Tak tomu bylo i u žalobkyně, jejíž činnost podléhala nemocenskému a následně důchodovému pojištění, což v předmětné věci zpochybněno nebylo; z její činnosti bylo odváděno pojistné do státního rozpočtu České republiky a za tuto činnost jí náleží, stejně jako občanu České republiky, jemuž je dle čl. 2 Dohody účastník postaven na roveň, i dávka důchodového pojištění podle zákona o důchodovém pojištění. A právě tato situace je vyřešena článkem 5 odst. 1 Dohody. Stěžovatelka je tudíž přesvědčena, že právní názor zaujatý Krajským soudem v Ústí nad Labem není správný a odporuje článku 5 Dohody. Skutečnost, že se zvolený postup pro daný případ projevil na výši důchodu negativně, nemůže a nesmí v žádném případě ovlivnit správnou aplikaci čl. 5 odst. 1 Dohody. Stěžovatelka navrhovala, aby Nejvyšší správní soud pravomocný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně s podáním kasační stížnosti požádala, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, přičemž svůj požadavek odůvodnila skutečností, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu, jímž bylo rozhodnutí stěžovatelky zrušeno, dostane se věc do stadia nového posouzení žaloby.

Krajský soud, jsa vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, může pak rozhodnout opačně, což by mělo za následek, že původní zrušené rozhodnutí stěžovatelky „obživne“. Důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu by již ovšem nebylo zrušení rozhodnutí vydaného v mezidobí k realizaci původního rozsudku; nastala by tak situace, kdy by vedle sebe existovala dvě protichůdná rozhodnutí o téže věci. Jde o nežádoucí výsledek, který je existujícími procesními instituty prakticky neřešitelný. V daném případě by rozhodnutí o původní žalobě ztratilo smysl, což by vedlo, podle názoru stěžovatelky, k naplnění pojmu „nenahraditelné újmy“, jejíž vznik je jednou z podmínek přiznání odkladného účinku ve smyslu ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., na který odkazuje § 107 téhož zákona.

Žalobkyně podala ke kasační stížnosti vyjádření, v němž se ztotožnila s právním názorem Krajského soudu v Ústí nad Labem a znovu zdůraznila, že z Ruska přesídlila do Čech poté, co jí byl v Rusku v r. 1998 přiznán starobní důchod. Žádala o jeho převod do České republiky v říjnu roku 2006. Připomněla, že Ruská federace a Česká republika jsou smluvní strany a stěžovatelka nemá tudíž žádné právo rušit její 11 let pobíraný starobní důchod. Uvedla dále, že evidenční listy důchodového pojištění byly padělané, což popsala již v žalobě. Poté, co obdržela rozhodnutí o přiznání starobního důchodu, žádala o jeho zrušení a připomněla, že chtěla jen převést důchod z Ruské federace. Pokud to není možné, vyslovila přesvědčení, že by jí měl být důchod vypočten podle průměrného měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru a kvalifikace ke dni přiznání důchodu v zemi, do níž přesídlila, jak na to pamatuje čl. 5, druhá část Dohody. Nesouhlasila s návrhem stěžovatelky na zrušení rozsudku krajského soudu a upozornila, že pokud tak Nejvyšší správní soud učiní, je rozhodnuta požádat o přezkum „soud Evropský“. K vyjádření připojila potvrzení Správy sociálního zabezpečení obyvatelstva Krasnogvardajského obvodu č. 71697 ze dne 13. 10. 1998, podle něhož jí byl přiznán důchod ve výši 340 rublů a 10 kopějek + příplatky, a to do konce života. Dále připojila potvrzení ze dne 2. 6. 2003 Výboru práce a sociálního zabezpečení obyvatelstva Sankt – Petěrburgu, že dostává důchod ve výši 1433 rublů a 30 kopějek měsíčně na doživotí. Připojila rovněž další doklady o dobách pojištění v Ruské federaci.

Dříve než Nejvyšší správní soud rozhodne o věci samé, musí přednostně rozhodnout o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Podle § 107 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 4 se užije přiměřeně. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Jak již dříve Nejvyšší správní soud judikoval, poskytují soudy ve správním soudnictví primárně ochranu subjektivním veřejným právům a rovněž institut odkladného účinku je koncipován především jako dočasná procesní ochrana žalobce jako účastníka správního řízení před okamžitým výkonem pro něj nepříznivého správního rozhodnutí, jsou-li pro to splněny zákonem předepsané podmínky.

Situace, kdy bude možno dovozovat vznik nenahraditelné újmy na straně žalovaného správního orgánu v důsledku rozhodnutí krajského soudu, tak budou nepochybně představitelné v poněkud omezenější míře, než jak tomu bude na straně žalobce. [Podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu tak např. nelze spatřovat nenahraditelnou újmu způsobenou žalovanému v tom, že mu bude krajským soudem uložena povinnost vyplatit žalobci dávku důchodového pojištění, přeplatek na dani apod. (srov. usnesení ze dne 20. 9. 2006, č. j. 6 Ads 99/2006 - 33, a usnesení ze dne 5. 1. 2005, č. j. 1 Afs 106/2004 - 49, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 982/2006).]

S ohledem na zásadu rovnosti účastníků řízení před soudem nicméně nelze žalovanému správnímu orgánu upírat právo obrátit se v případě nesouhlasu s výsledky soudního přezkumu provedeného krajským soudem na Nejvyšší správní soud s kasační stížností.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, pak zásadně platí, že *zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost.*

V témže usnesení však rozšířený senát Nejvyššího správního soudu poukázal i na možné negativní dopady, které mohou nastat v souvislosti s přezkumem rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno správní rozhodnutí, na základě kasační stížnosti podané žalovaným. Nejvyšší správní soud uvedl, že za situace, kdy by byl takový rozsudek krajského soudu zrušen, dostala by se věc do stadia nového posuzování žaloby krajským soudem. Ten, vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), může rozhodnout o zákonnosti správního rozhodnutí opačně, načež původní (zrušené) správní rozhodnutí „obživne“, aniž by důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu bylo současné zrušení v mezidobí případně vydaného dalšího správního rozhodnutí. Vedle sebe tu tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o téže věci. Při odhlédnutí od situace, že i nové rozhodnutí krajského soudu může být napadeno kasační stížností, stejně tak jako nové správní rozhodnutí další žalobou, následně rozsudek krajského soudu také kasační stížností, jde jistě o výsledek nežádoucí a procesními instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelný.

Nejvyšší správní soud připustil, že takový případ lze řešit přiznáním odkladného účinku podané kasační stížnosti (*i správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce, srov. citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu*).

Právě na výše popsanou problematickou situaci, kdy by vedle sebe existovala dvě opačná správní rozhodnutí, poukázala i žalovaná ve svém návrhu na přiznání odkladného účinku.

Veden uvedeným názorem rozšířeného senátu dospěl Nejvyšší správní soud v daném případě k závěru, že žalovanou namítaný nežádoucí stav, který by v daném případě

mohl nastat, pokud by se Nejvyšší správní soud ztotožnil s výkladem příslušného článku smlouvy (Dohody), který zaujala stěžovatelka. Pak by na straně stěžovatelky bylo možno spatřovat nenahraditelnou újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s., neboť vrácení případně neprávem vyplacených částek na základě rozhodnutí vydaného podle napadeného rozsudku krajského soudu by s ohledem na právní úpravu odpovědnosti příjemců dávek důchodového pojištění, tak, jak je provedena v zákoně č. 582/1991 Sb. (§ 118a), neměla nárok na vrácení neprávem vyplacených částek. Současně Nejvyšší správní soud usoudil, že přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem, ani se nepřiměřeným způsobem nedotkne nabytých práv třetích osob. Nejvyšší správní soud jen pro úplnost dodává, že rozhodnutím o odkladném účinku nechce v žádném případě naznačovat, jak bude o kasační stížnosti stěžovatelky rozhodnuto, až její projednání přijde na pořad.

Se zřetelem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že kasační stížnosti podané stěžovatelkou proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem přiznal odkladný účinek.

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

V Brně dne 17. června 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu