



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **T. G.**, zastoupené Mgr. Barborou Horákovou, advokátkou se sídlem Pecháčkova 1245/8, Praha 5, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5 – Smíchov, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 17. 3. 2008, č. j. X, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2009, č. j. 4 Cad 51/2008 – 30,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2009, č. j. 4 Cad 51/2008 – 30, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 3. 2008, č. j. X. Česká správa sociálního zabezpečení tímto rozhodnutím stěžovatelce přiznala podle ust. § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“), ode dne 10. 8. 2007 starobní důchod ve výši 2340 Kč s tím, že od ledna 2008 stěžovatelce náleží důchod ve výši 2494 Kč měsíčně.

Městský soud v Praze ze znění článků Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení, vyhlášené pod č. 116/1960 Sb. (dále jen „Dohoda“), dovodil, že v případě stěžovatelky, která po přesídlení z Ruské federace do České republiky na území České republiky pracovala, bylo

postupováno v souladu s Dohodou. Žalovaná při vyměření důchodu vycházela ve smyslu čl. 5 odst. 1 Dohody z výdělku, kterého stěžovatelka dosáhla v České republice.

Jestliže stěžovatelka namítala porušení práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 a čl. 41 Listiny, Městský soud v Praze přisvědčil žalované, že podle čl. 41 Listiny se lze práva domáhat pouze v mezích zákonů, které čl. 30 Listiny provádějí. Žalovaná byla povinna na daný případ aplikovat Dohodu, neboť ta je ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR jako mezinárodní smlouva při rozhodování o přiznání starobního důchodu přednostně aplikovatelná, pokud stanoví něco jiného než zákon č. 155/1995 Sb. Městský soud v Praze zdůraznil, že podle čl. 5 odst. 2 Dohody se postupuje pouze v případě, kdy občané po přesídlení na území druhé smluvní strany nepracovali. Stěžovatelka na území České republiky prokazatelně pracovala, toto ustanovení nelze v jejím případě aplikovat. Žalovaná tak postupovala správně podle čl. 5 odst. 1 Dohody. Městský soud v Praze tento postup neshledal diskriminačním ani v rozporu s ústavním principem rovnosti v právech. Žalobu proto zamítl jako nedůvodnou ve smyslu ust. § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podanou kasační stížností napadla stěžovatelka rozsudek Městského soudu v Praze z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedla, že žalovaná při výpočtu starobního důchodu plně započítala dobu jejího zaměstnání na území Ruské federace, resp. Svazu sovětských socialistických republik, a na území České republiky, což je v souladu s čl. 4 odst. 1 Dohody. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka po přesídlení na území České republiky pracovala, byla procentní výměra jejího důchodu podle čl. 5 odst. 1 Dohody vyměřena pouze z příjmů, kterých dosáhla v České republice, tedy z vyměřovacího základu 78 310 Kč. Žalovaná tedy při výpočtu osobního vyměřovacího základu nepřihlížela k příjmům stěžovatelky na území Ruské federace od 1. 1. 1986. Stěžovatelka přitom do systému pojištění v Ruské federaci odváděla vysoké pojistné, neboť dosahovala vysokých příjmů, a očekávala i tomu odpovídající zajištění ve stáří.

Výpočtový základ byl u stěžovatelky zjišťován za dobu pojištění od 1. 1. 1996 do 28. 2. 2007. Žalovaná správně vyloučila dobu 1096 dnů (3 roky) z důvodu, že stěžovatelka byla v České republice vedena na úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. Vyměřovací základ 78 310 Kč však při stanovení osobního vyměřovacího základu rozpočetla i do doby, kdy byla stěžovatelka účastna důchodového pojištění v délce 1619 dnů v Ruské federaci, tj. do doby 1. 1. 1996 do 6. 6. 2000. Za toto období přitom podle čl. 5 odst. 1 Dohody stěžovatelce nebyly zohledněny vyměřovací základy, jichž dosáhla v rámci systému pojištění v Ruské federaci. Došlo tak k tomu, že vyměřovací základ 78 310 Kč byl rozmělněn do velmi dlouhé doby (o 1619 dnů delší), což se samozřejmě promítlo do procentní výměry důchodu.

Stěžovatelka po svém přesídlení přispěla do systému pojištění České republiky, neboť zde pracovala. Přesto se dostala do výrazně horší pozice, než kdyby v České republice pojistné vůbec neplatila, tedy kdyby zde nepracovala. V takovém případě by byl totiž její starobní důchod podle čl. 5 odst. 2 Dohody vypočítán z průměrného měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru a byl by stanoven ve vyšší částce. Stěžovatelka si je vědoma, že soud postupoval podle uvedených článků Dohody, avšak tyto články posoudil pouze podle jejich jazykového výkladu a nepřihlédl zejména k účelu těchto ustanovení.

Smyslem uvedené Dohody bylo postavit občany obou smluvních stran na roveň a zajistit jim tak řádné sociální zabezpečení. Stejný je i účel a záměr zákona č. 155/1995 Sb., který je v dané věci rovněž třeba použít. Jednou ze zásad, na které je tento zákon založen, je spravedlivé zhodnocení dlouhodobého přičinění pojištěnce na výši jeho důchodu. Zejména je třeba přihlížet ke všem rokům rozhodného období pro výpočet důchodu. Zákon č. 155/1995 Sb. usiluje o vyšší míru ekvivalence při zhodnocení ekonomické aktivity pojištěnce, tedy závislosti důchodu na zaplaceném pojistném a délce doby pojištění. Stěžovatelka má za to, že systém důchodového pojištění má být spravedlivý, tzn. že člověk, který zaplatí na pojistném více, musí mít rovněž vyšší důchod. Tato základní zákonnost systému důchodového zabezpečení byla v jejím případě zcela jednoznačně porušena, čímž byl porušen nejen účel zákona č. 155/1995 Sb. a Dohody, ale i ústavně zaručených práv (zejména princip rovnosti). Podle názoru stěžovatelky je v rozporu s uvedenou zásadou především čl. 5 odst. 2 Dohody. Stěžovatelka si je vědoma, že Dohoda byla v rozhodné době platná (pozbyla platnosti až ke dni 31. 12. 2008), avšak byla překonána, a to s ohledem na změny politické, ekonomické i sociální. Při výkladu každé normy je nutné přihlížet vždy i k obecným „vyšším“ principům. V posuzované věci je tímto princip rovnosti občanů a vyloučení jejich neodůvodněného odlišování v právech. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hlediska uplatněného stížního bodu, jakož i ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a že rozsudek Městského soudu v Praze trpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k níž byl Nejvyšší správní soud nucen přihlédnout z úřední povinnosti.

Vzhledem k tomu, že mezi účastníky nebyl sporný skutkový základ rozhodnutí správního orgánu, Nejvyšší správní soud z něho při posouzení věci rovněž vycházel. Uvádí proto jen některé rozhodné skutečnosti. Stěžovatelka dne 10. 8. 2007 požádala o starobní důchod s datem přiznání od téhož dne. Z osobního listu důchodového pojištění ze dne 3. 3. 2008 vyplývá, že od 1. 1. 1986 do 10. 10. 1992 a od 12. 10. 1992 do 6. 6. 2000 byla stěžovatelka účastna důchodového pojištění v Ruské federaci. Od 10. 6. 2000 do 28. 2. 2007 byla přihlášena k důchodovému pojištění v České republice, přičemž od 10. 6. 2000 do 8. 4. 2001 a od 29. 12. 2003 do 28. 2. 2006 byla vedena v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. Příjmy zohlednitelné při stanovení vyměřovacího základu získala v době od 1. 3. 2006 do 31. 12. 2006 ve výši 78 310 Kč. Při stanovení výpočtového základu byla vyloučena doba pojištění v Ruské federaci od 1. 1. 1986 do 10. 10. 1992 a od 12. 10. 1992 do 31. 12. 1995 a dále doba pojištění v České republice od 10. 6. 2000 do 8. 4. 2001 a od 29. 12. 2003 do 28. 2. 2006.

Ve věci samé pak uvažil Nejvyšší správní soud takto:

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou stěžovatelky, že aplikací čl. 5 Dohody došlo k porušení principu rovnosti. Zde je nutno uvést, že Dohoda vycházela z teritoriálního principu, podle něhož o započtení dob důchodového pojištění získaných v obou smluvních státech rozhoduje a celou dávku důchodového pojištění vyplácí nositel pojištění státu, v němž má pojištěnec trvalý pobyt. Úprava obsažená v Dohodě je pak

v souladu se zásadou, že výše důchodu je závislá na délce doby pojištění, na výši příjmů a z nich odváděného pojistného na sociální zabezpečení. Čl. 5 Dohody, který upravuje vyměření důchodu a který v podstatě stanoví, že se přitom nepřihlíží k výdělkům získaným ve smluvním státě, z něhož občan přesídlil, vymezuje stejný postup v případě občanů Ruské federace i České republiky, čímž zajišťuje jejich rovné postavení. Námitka stěžovatelky o diskriminačním charakteru Dohody je tudíž nepřipadná. Není zde tedy rozhodné, zda by v případě stěžovatelky pro ni bylo výhodnější, pokud by na území České republiky nikdy nepracovala a při stanovení osobního vyměřovacího základu by se uplatnil čl. 5 odst. 2 Dohody. Nejvyšší správní soud poznamenává, že ke shodným závěrům dospěl již v rozsudku ze dne 23. 5. 2007, č. j. 3 Ads 43/2006 - 105, www.nssoud.cz, kde otázku zachování principu rovnosti řešil ve vztahu ke Smlouvě mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení č. 29/2003 Sb. a jejímu přechodnému ustanovení čl. 39 odst. 4, které zachovává režim Dohody.

Stěžovatelka dále v kasační stížnosti stejně jako již v žalobě namítla, že žalovaná při stanovení osobního vyměřovacího základu rozpočetla vyměřovací základ 78 310 Kč i do doby, kdy byla stěžovatelka účastna důchodového pojištění v Ruské federaci, tj. do doby od 1. 1. 1996 do 6. 6. 2000. Nejvyšší správní soud zde byl nucen konstatovat, že Městský soud v Praze se k této námitce nikterak nevyjádřil, čímž zatížil své rozhodnutí vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a k níž by byl Nejvyšší správní soud nucen přihlídnout z úřední povinnosti [ust. § 109 odst. 3 s. ř. s.]. Tato vada je pak důvodem zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci Městskému soudu v Praze.

Jak Nejvyšší správní soud zjistil z osobního listu důchodového pojištění, doba pojištění v Ruské federaci od 1. 1. 1996 do 6. 6. 2000 skutečně nebyla při stanovení výpočtového základu vyloučena. Při posouzení, zda byl tento postup žalované v souladu s Dohodou a zákonem č. 155/1995 Sb., je nutno uvážit následující skutečnosti:

K 1. 1. 1996, tedy k počátku předmětné „nevyloučené“ doby důchodového pojištění, nabytí účinnosti zákon 155/1995 Sb., který v podstatě stanovil dva právní režimy vyloučení dob důchodového pojištění podle toho, zda nastaly v období od 1986 do 31. 12. 1995, nebo po tomto datu (tedy po nabytí účinnosti tohoto zákona). Podle § 16 odst. 4 jsou před 1. lednem 1996 vyloučenými dobami doby, které se podle předpisů platných před tímto dnem vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku. Tímto předpisem je vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění. Podle ust. § 12 odst. 7 písm. e) vyhlášky se z kalendářního roku vylučují doby zaměstnání v cizině, nejde-li o pracovníky v zahraničí a o doby započtené podle § 10.

Doby zaměstnání v cizině po 31. 12. 1995 zákon č. 155/1995 Sb. za doby vyloučené nepovažuje, vyloučení těchto dob pro stanovení průměrného výdělku nebo vyměřovacího základu ponechal na úpravě dvoustranných mezinárodních smluv. Nejvyšší správní soud zde podotýká, že Dohoda vyloučení dob důchodového pojištění neřešila.

Z uvedeného lze dovodit, že žalovaná předmětnou dobu důchodového pojištění v Ruské federaci od 1. 1. 1996 do 6. 6. 2000 při výpočtu výše důchodu zřejmě považovala za dobu zaměstnání v cizině, neboť ji od 1. 1. 1996 nevyloučila.

V projednávané věci je tak pro závěr o vyloučení předmětné doby v Ruské federaci zásadní otázka, zda má být tato doba považována za dobu zaměstnání v cizině či za dobu vnitrostátní. V případě, že by se jednalo o dobu českou, bylo by nutné posoudit, zda jsou dány podmínky pro její vyloučení na základě ust. § 16 odst. 4 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb., tedy zda je možno na tyto doby hledět jako na doby, kdy stěžovatelka byla poplatníkem pojistného, ale výši vyměřovacích základů nelze zjistit.

Klíčový je zde výklad čl. 4 odst. 1 Dohody, který uvádí, že při přiznávání důchodů a jiných dávek se plně započítává doba zaměstnání na území obou smluvních stran, včetně doby zaměstnání opravňující k přiznání důchodů za výhodnějších podmínek a ve vyšší výměře. Přitom orgány sociálního zabezpečení započítávají dobu zaměstnání, jakož i dobu jiné jemu na roveň postavené činnosti jak ve svém, tak i ve druhém státě bez ohledu na to, jaká část požadované doby zaměstnání připadá na práci v každém z těchto států.

Je tedy nutno posoudit, zda je možno na dobu důchodového pojištění na území Ruské federace podle čl. 4 odst. 1 Dohody hledět jako na českou dobu pojištění.

K výkladu tohoto článku je možno jako pomůcku použít srovnání s novější úpravou Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení č. 29/2003 Sb. (dále jen „Smlouvy“), která již byla zpracována za účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., především pak s jejím čl. 39 odst. 4, který zajišťuje kontinuitu s předchozí úpravou Dohody a v podstatě zachovává pro doby pojištění získané podle právních předpisů smluvních stran jejich občany ke dni vstupu Smlouvy v platnosti tzv. teritoriální princip.

Podle čl. 39 odst. 4 Smlouvy doby pojištění získané podle právních předpisů smluvních stran jejich občany ke dni vstupu této smlouvy v platnost budou považovány za doby pojištění té smluvní strany, na jejímž území měl občan k uvedenému datu, nebo naposledy před tímto dnem, trvalý pobyt. Z čl. 39 odst. 4 Smlouvy jednoznačně vyplývá, že všechny doby pojištění získané na Ukrajině či v České republice jsou v případě trvalého pobytu považovány za doby české. Jestliže čl. 39 odst. 4 Smlouvy byl veden úmyslem zachovat do dne účinnosti Smlouvy režim Dohody, je relevantní otázkou, zda lze s přihlédnutím k tomuto ustanovení interpretovat zpětně samotný čl. 4 odst. 1 Dohody.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že pro vadu řízení podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Městský soud v Praze v něm posoudí výše nastíněné otázky. Nejvyšší správní soud přitom ponechává na zvážení Městského soudu v Praze, zda vyžádá od ČSSZ doplňující vyjádření, jak na předmětnou dobu důchodového pojištění na území Ruské federace při stanovení výpočtového základu nahlížela a z jakých důvodů tak učinila.

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze 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 18. března 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu