



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **V. S.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 4. 2008, č.j. X, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 2. 2009, č. j. 42 Cad 34/2008 - 27,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 2. 2009, č.j. 42 Cad 34/2008-27, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností brojila žalovaná (dále též „stěžovatelka“) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 2. 2009, č. j. 42 Cad 34/2008 - 27, jímž bylo zrušeno pro nezákonnost a vady řízení její rozhodnutí dne 4. 4. 2008, č.j. X. Tímto rozhodnutím žalovaná podle Dohody mezi Československou republikou a Svazem socialistických republik o sociálním zabezpečení, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 116/1960 Sb. (dále též „Dohoda“), zamítla žádost žalobce o starobní důchod, kdy důvodem pro zamítnutí bylo povolení pouze dlouhodobého pobytu žalobce na území České republiky.

Stěžovatelka v kasační stížnosti, s odvoláním na § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nesouhlasí s tím, jak krajský soud vyložil čl. 6 Dohody, v jehož smyslu je rozhodující skutečností pro přiznání důchodu z českého důchodového pojištění existence trvalého pobytu žadatele na území České republiky v době podání žádosti o důchod. Stěžovatelka je toho názoru, že občan druhého smluvního státu na území České republiky trvale bydlí

pouze v případě, že mu byl povolen rozhodnutím České policie republiky trvalý pobyt ve smyslu zákona o pobytu cizinců. K tomu stěžovatelka uvádí, že v případě žalobce nedošlo k naplnění předmětné podmínky, neboť v době uplatnění žádosti o důchod měl na území České republiky povolen pouze pobyt dlouhodobý, a to za rodinným účelem. Jednalo se o pobyt časově omezený a nikoliv o pobyt trvalý. Stěžovatelka je toho názoru, že právní názor, kterým ji Krajský soud v Ústí nad Labem zavázal, je v rozporu s čl. 6 Dohody, proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalobce podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž označil kasační námitky žalované za účelové a uvedl, že na území České republiky fakticky přesídlil, což doložil do spisu už při prvním podání (potvrzení konzulátu RF v Karlových Varech). Je přesvědčen, že ze skutečnosti, že je uděleno cizinci povolení k dlouhodobému pobytu podle zákona o pobytu cizinců, nelze dovozovat, že nepřesídlil na území České republiky a nebydlí trvale na jejím území. Vzhledem k uvedenému nesouhlasí s návrhem na zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení, a naopak navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou rozsudkem zamítl.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ads 43/2009 - 53 přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce byl do 31. 10. 2007 poživatel starobního důchodu v Ruské federaci, výplata tohoto důchodu byla k jeho žádosti zastavena Státním úřadem Správy Penzijního fondu Ruské federace v Sovětském okrese města N. N. s účinností od 1. 11. 2007, v souvislosti s odjezdem žalobce k trvalému pobytu do České republiky. Dne 29. 11. 2007 podal žalobce žádost o vyplácení starobního důchodu k České správě sociálního zabezpečení. Žádost mj. doložil potvrzením Generálního konzulátu Ruské federace v Karlových Varech, v němž se uvádí, že žalobce trvale žije v České republice, na adrese T., P. 2989/5. Spis dále obsahuje Potvrzení Policie České republiky, oddělení cizinecké policie Teplice, ze dne 5. 11. 2007, v němž se uvádí, že žalobce má na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt od 2. 9. 2006 do 1. 9. 2008.

Žalovaná o žádosti žalobce o starobní důchod rozhodla rozhodnutím ze dne 4. 4. 2008, č.j. X, 3 zamítavě s odůvodněním, že podle Dohody mezi Československou republikou a Svazem socialistických republik o sociálním zabezpečení platí, že pokud důchodce z území jedné smluvní strany přesídlí na území druhé smluvní strany, orgán sociálního zabezpečení, který vyplácí důchod výplatu důchodu zastaví, a důchod důchodci poskytne orgán sociálního zabezpečení smluvní strany, na jejíž území důchodce přesídlí. Citovaná Dohoda je založena na principu teritoriality, a rozhodující je tak místo trvalého bydliště osoby, jejíž doba pojištění má být pro důchodové účely hodnocena. Vzhledem k tomu, že žalobce měl v České republice povolen pouze dlouhodobý pobyt, bylo rozhodnuto zamítavě.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce v podané žalobě zejména namítal, že nárok na vyplácení důchodu na území České republiky má s ohledem na skutečnost, že na toto území přesídlil. Připomenul, že Dohoda byla uzavřena v roce 1959, kdy neexistovala definice trvalého pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Odkázal

na materiál nazvaný Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území České republiky, připravený Komisí ministra vnitra pro přípravu a realizaci politiky vlády České republiky v oblasti integrace cizinců a rozvoje vztahů mezi komunitami z června 2003, kde se uvádí: „Starobní důchody, plné invalidní a částečné invalidní důchody, vdovské, vdovecké a sirotčí důchody jsou legálně dlouhodobě usazeným cizincům vypláceny po splnění stejných podmínek jako občanům České republiky.“ Současně dodal, že podmínka trvalého pobytu cizinců je tady označena jako „legálně dlouhodobé usazení“, neboť zákon o pobytu cizinců neobsahuje definici místa trvalého pobytu jako je tomu v § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel.

V napadeném rozsudku krajský soud poukázal na obsah čl. 6 a čl. 7 Dohody s tím, že pro posouzení nároku žalobce je rozhodný výklad pojmu „trvale bydlí“ a pojmu „přesídlení“. Podtrhl, že Dohoda nabyla platnosti a účinnosti dne 1. 7. 1960, kdy podle zákona č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům, ve znění zákona č. 76/1957 Sb. byl trvalý pobyt definován jako stálé bydliště, a povolení k pobytu cizinci bylo možné udělit nejvýše na dobu dvou let. Proto bylo (je) třeba v řízení před žalovanou v rámci dokazování řešit otázku, zda žadatel o důchod skutečně fakticky na území České republiky přesídlil a zda zde trvale bydlí. Při dokazování pak je nutno využít všech možností daných § 50 a násl. správního řádu. Teprve poté může žalovaná vydat rozhodnutí ve věci.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Předmětem sporu je otázka, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k právnímu závěru, že žalobce přesídlil na území České republiky a trvale zde bydlí. K tomu je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud se prakticky shodnou věcí zabýval již ve svém rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 6 Ads 56/2009 - 52, a nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu neshledal důvod se od právních závěrů tam učiněných odchýlit. Proto nyní z těchto závěrů vychází a v podrobnostech na jejich odůvodnění v uvedeném rozsudku odkazuje.

Předně je třeba poukázat na obsah čl. 6 a 7 předmětné Dohody, v jejichž smyslu bylo rozhodováno. Jejich znění je následující:

Čl. 6

*Důchody přiznávají a vyplácejí orgány sociálního zabezpečení té smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, **trvale bydlí** ke dni podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany.*

Čl. 7

1. ***Přesídli-li** důchodce z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany, zastaví orgán sociálního zabezpečení, který vyplácí důchod, výplatu důchodu od prvního dne měsíce následujícího po přesídlení.*

2. *Orgán sociálního zabezpečení smluvní strany, na jejíž území důchodce **přesídli**, poskytne důchodci po jeho přesídlení důchod podle právních předpisů této smluvní strany. Nárok na důchod se nebude v takovém případě přezkoumávat, jestliže podle právních předpisů této smluvní strany je zaveden důchod téhož druhu. Starobní důchod se poskytne za podmínky dosažení věku potřebného pro výplatu tohoto důchodu podle právních předpisů smluvní strany, na jejíž území důchodce přesídlil.*

3. *Vrátí-li se přesídlivší důchodce na území smluvní strany, kde původně bydlil, obnoví orgán sociálního zabezpečení této smluvní strany od prvního dne měsíce následujícího po jeho návratu výplatu důchodu zastavenou podle ustanovení odstavce 1 tohoto článku.*

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 6 Ads 56/2009 - 52, zkonstatoval, že vedle samotné Dohody mezi Československou republikou a Svazem socialistických republik o sociálním zabezpečení, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 116/1960 Sb., nelze jako její nedílnou součást dále pominout Protokol k této Dohodě, který ve svém čl. II. stanoví, že ustanovení článků 7 a 8 Dohody bude použito tehdy, jestliže občan *přesídlil* nebo se navrátil *natrvalo* z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany *se souhlasem smluvních stran. Přesídlil-li občan před účinností Dohody, předpokládá se, že souhlas byl dán, pokud z okolností nevyplývá opak.* "

Pro účely výkladu obsahu příslušných ustanovení Dohody, včetně Protokolu k ní, potom Nejvyšší správní soud vyšel z tradičních pravidel výkladu mezinárodních smluv práva veřejného (srov. Vídeňskou úmluvu o smluvním právu), s cílem postihnout zejména skutečnou vůli smluvních stran.

Dohoda neobsahuje žádné definice pojmů, které užívá; proto se nabízí především takový výklad použitých pojmů „přesídlení“ a „trvalé bydliště“, které mají obvykle v právním řádu České republiky.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že pojmy „přesídlení“, resp. „trvalé bydliště“ pro předmětný účel nelze posuzovat izolovaně od požadavku souhlasu smluvních stran s takovouto změnou. Dále mj. uvedl, že *přesídlení* nutno bez velkých pochybností vykládat jako *přenesení centra všech životních poměrů* z jednoho smluvního státu do druhého (takto je pojem „přesídlení“ užit ve smlouvě ČSR s Francií o sociálním zabezpečení (č. 215/1949 Sb., § 2) či ve smlouvě s Lucemburskem (č. 18/2002 Sb. m. s., čl. 14, 15). Přesídlení ve smyslu Dohody tedy znamená vzdání se dosavadního bydliště v Rusku a přenesení centra svých veškerých zájmů na území České republiky. S těmito faktickými kroky však musejí podle čl. II protokolu k Dohodě vyslovit souhlas obě smluvní strany. Dohoda ani Protokol neřešily, kdo za smluvní strany a jakým způsobem tento projev vůle učiní. Nejvyšší správní soud připustil, že souhlas smluvní strany, jejíž území přesídlenec opouští, může mít víceméně formální charakter. Zásadně jinak tomu ovšem je, pokud jde o souhlas smluvní strany, na jejíž státní území

přesídlenec míří, a to ze dvou důvodů: jednak jde o situaci, kdy na území státu vstupuje cizinec, jenž nemá bez dalšího právo vstupu ani pobytu, jednak jde o smluvní stát, jenž přebírá veškerou tíhu finančního plnění vůči přesídlivší osobě, aniž do jeho systému sociálního zabezpečení byla odvedena jakákoli ekvivalentní částka.

K tomu Nejvyšší správní soud rovněž připomenul, že vstup a pobyt cizince na území státu byl a je podrobně regulován. Jmenovitě uvedl: Historicky byl na území České republiky pobyt cizinců od padesátých let 20. století podroben povolovacímu režimu (zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům); podle cit. zákona bylo povolení vydáváno nejdéle na dobu 2 let, od účinnosti zákona č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území ČSSR, nebylo období platnosti povolení zákonem vymezeno, pouze se uvádělo, že platnost uděleného povolení může být prodloužena (§ 2 odst. 2). Zákon č. 123/1992 Sb. poprvé rozlišil pobyt cizinců na území České republiky jako pobyt krátkodobý, dlouhodobý a trvalý. Dlouhodobý pobyt se povoloval na dobu potřebnou k dosažení jeho účelu, nejdéle na dobu 1 roku (§ 6 zákon ač. 123/1992 Sb.). Průkaz povolení k trvalému pobytu se vydával podle tohoto zákona na dobu pěti let, nejdéle však na dobu platnosti cestovního dokladu cizince. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, rozlišuje přechodný pobyt a trvalý pobyt na území České republiky. K přechodnému pobytu na území opravňuje cizince rovněž povolení k dlouhodobému pobytu (srov. nadpis oddílu 3 cit. zákona). Z ustanovení § 42 citovaného zákona pak plyne, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je obecně oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 1 rok a trvá-li stejný účel pobytu (odstavec 1). Povolení k dlouhodobému pobytu se obvykle vydá s dobou platnosti dva roky a je vázáno na určitý účel (§ 44 odst. 4 cit. zákona). Povolení k trvalému pobytu opravňuje cizince pobývat na území v rámci trvalého pobytu (§ 65 cit. zákona), přičemž toto povolení lze za podmínek stanovených zákonem vydat i bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území (§ 66 cit. zákona), popřípadě po 4 letech pobytu (§ 67) popřípadě se povolení vydá po 5 letech nepřetržitého pobytu na území (§ 68 cit. zákona), přičemž se do doby pobytu započítává doba povolení k dlouhodobému pobytu. Platnost povolení k trvalému pobytu Ministerstvo vnitra zruší, jestliže cizinec pobýval mimo území nepřetržitě po dobu delší než 6 let [§ 77 odst. 1 písm. d) cit. zákona]. Průkaz povolení k pobytu se vydává s dobou platnosti 10 let, přičemž ji lze prodloužit, a to i opakovaně (§ 79 cit. zákona). To, co považuje Nejvyšší správní soud za podstatné však je, že od účinnosti zákona č. 123/1992 Sb. je tzv. dlouhodobý pobyt na území ČR ve smyslu povolovacího režimu vázán na určitý jasně vymezený účel (zaměstnání, studium, společné soužití rodiny, ochrany před obchodováním s lidmi, vědeckého výzkumu atd.). Není proto možné, aby cizinec na jedné straně deklaroval, že *vstupuje na území České republiky za určitým jasně vymezeným účelem.....*, na předem omezenou dobu a na straně druhé se dovozovalo, že v tomto období již přenesl centrum veškerých svých zájmů osobních, sociálních, hospodářských na území, a to natrvalo. Z pojmu přesídlení, jak bylo výše vyloženo, plyne, že v rámci tohoto přemístění zaniká jedno trvalé bydliště a vzniká druhé na území jiného státu; vždy však může existovat jen jedno takovéto bydliště s touto kvalitou. Pokud nemá cizinec souhlas k trvalému pobytu na území České republiky, nemůže zde dost dobře založit centrum svých veškerých zájmů na dobu neurčitou, tedy natrvalo. Tento souhlas, jak bylo vyloženo shora, lze udělit bez jakéhokoli předchozího nepřetržitého pobytu na území, anebo po určité době nepřetržitého pobytu. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu tak toto povolení k trvalému pobytu představuje onen Dohodou (Protokolem k ní) vyžadovaný

souhlas smluvní strany s přesídlením. Žádný jiný orgán nemá v zákonech účinných na území České republiky založenu pravomoc vydávat souhlas s pobytem přesídlivšího důchodce. Proto je třeba za tento souhlas, jehož funkce je ze shora vymezených důvodů pro smluvní stát, jenž nese veškeré náklady s přesídlením spojené zcela logický a nezbytný považovat akt, kterým státní orgán České republiky přisvědčuje žádosti cizince o povolení, aby mohl na území České republiky trvale a bez vymezení účelu pobytu žít; nemůže to ani být orgán jiný, neboť vstup cizince na území státu s sebou vždy nese i hlediska bezpečnosti, veřejného pořádku a další. Správní praxe dlouhodobě založená za existence Dohody vždy byla založena na souvislosti přesídlení a povolení k trvalému pobytu. Rozhodující přitom je, že povolení k pobytu (či trvalému pobytu podle poslední účinného zákona o pobytu cizinců na území České republiky) vždy, a to od počátku účinnosti Dohody, mohlo být na území České republiky uděleno vzápětí po podání žádosti. Rozdíl je pouze v tom, že v 60. letech 20. st. byl správní orgán nadán právem na zcela bezbřehou úvahu, zda tak učiní, na rozdíl od situace právního státu, jenž podmínky pro takovou úvahu svazuje určitými zákonnými kritérii. Princip byl ovšem vždy týž; v tomto ohledu se krajský soud mylí, pokud poukazuje na omezenou dobu, na kterou v 60. letech bylo možno povolení k pobytu vystavit a přirovnává tento stav k úpravě nynějšího dlouhodobého pobytu. Opomněl, že nynější dlouhodobý pobyt na území České republiky je přísně účelově vázán. Na druhé straně nelze nevidět, že ani trvalé usazení se na území České republiky nemusí být v případě cizince definitivním řešením, a to jak z důvodů subjektivních, tak objektivních. Určitá míra nejistoty stability takto nastolených vztahů je zřejmá, ale v tomto ohledu se blíží situaci osob s občanstvím České republiky [jistě s tím rozdílem, že občan má ústavní záruku, že nemůže být nucen k opuštění své vlasti, kdežto cizinec může být v případech stanovených zákonem vyhoštěn (čl. 14 odst. 4, Listiny základních práv a svobod)].

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uzavřel, a stejně tak uzavírá i v nyní posuzované věci, že přesídlení ve smyslu Dohody o sociálním zabezpečení uzavřené mezi ČSR a SSSR nastává nejdříve datem vydání souhlasu s tímto přesídlením podle čl. II Protokolu k Dohodě; za souhlas je třeba považovat povolení k trvalému pobytu podle § 66 a násl. zákona č. 326/1990 Sb., o pobytu cizinců na území ČR.

V posuzované věci měl žalobce v době podání žádosti o důchod povolen na území České republiky dlouhodobý pobyt za účelem rodinným, a to na dobu 2 let. Nesplňoval tedy podmínku přesídlení ve smyslu Dohody. Ze správního spisu ani neplyne, že by o povolení k trvalému pobytu žádal. Za této situace je irelevantní, že k jeho žádosti zastavil Penzijní fond Ruské federace výplatu jeho důchodu. Je zcela nejasné, z jakých důvodů žalobce takto postupoval, když neměl potřebný souhlas k přesídlení od orgánů České republiky.

Z těchto uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek je založen na nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení a je tedy nezákonný. Proto jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. června 2010

senátu

JUDr. Petr Průcha
předseda