

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Ing. B. P.**, zastoupený Mgr. Julií Chocholovou, advokátkou se sídlem Královopolská 84, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2015, č. j. 34 Ad 9/2014 - 45, o návrhu žalované na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti žalované **se nepřiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaná (dále též „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Tímto rozsudkem krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky ze dne 11. 2. 2014, č. j. 510604414/315-AT, a věc vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení.

Česká správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 10. 12. 2013, č. j. 510604414 (dále též „rozhodnutí I. stupně“), zamítla žalobcovu žádost o starobní důchod pro nesplnění podmínek § 28 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), neboť žalobce ke dni důchodového věku dne 4. 2. 2014, od kterého žádá přiznání starobního důchodu, získal pouze 20 roků a 67 dnů pojištění a podmínku potřebné doby pojištění podle § 29 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění (30 let) ani dle § 29 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění (nedosáhl věku 67 let a 8 měsíců) pro nárok na starobní důchod nesplnil. Pokud jde o hodnocení doby pojištění, kterou žalobce získal v Republice Kosovo za doby existence bývalé Socialistické federativní republiky Jugoslávie (dále jen „SFRJ“), a kterou žalobce prokazoval potvrzením společnosti H. C. Emin Duraku ze dne 21. 1. 2008 (zaměstnán 18 let, 9 měsíců a 7 dnů) a potvrzením Ministerstva práce a sociálních věcí, Důchodové správy Kosova, ze dne 21. 4. 2004 o odpracované době a příjmech za období let 1973 až 1987, stěžovatelka uvedla, že vztahy mezi SFRJ a bývalým Československem byly upraveny Úmluvou mezi ČR a Federativní lidovou republikou Jugoslávií o sociálním zabezpečení publikovanou pod č. 3/1958 Sb. (dále jen „Úmluva“), která je dosud platná ve vztahu k Bosně a Hercegovině. S účinností od 1. 12. 2002 byla přijata Smlouva mezi ČR

a Svazovou republikou Jugoslávie o sociálním zabezpečení publikovaná sdělením č. 130/2002 Sb. m. s. (dále jen „Smlouva“), která je dosud v platnosti ve vztahu k Srbsku a k Černé Hoře. Mezi ČR a Kosovem byla Smlouva v platnosti do 7. 1. 2011 a v současné době platí v oblasti sociálního zabezpečení ve vztahu k Republice Kosovo bezesmluvní vztah, neboť nová smluvní úprava nebyla prozatím přijata. Vzhledem k tomu, že žalobce podal žádost o starobní důchod dne 4. 11. 2013 a věku pro vznik nároku na starobní důchod dosáhl dne 4. 2. 2014, tj. po ukončení platnosti Smlouvy, nelze ji podle stěžovatelky na případ žalobce aplikovat a přihlídnout k době pojištění získané v Kosovu, případně bývalé SFRJ.

Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce u krajského soudu žalobu, ve které mimo jiné namítal, že tímto rozhodnutím byl porušen zákon o důchodovém pojištění a napadené rozhodnutí je také v rozporu se Smlouvou. Stěžovatelka dle názoru žalobce nedostatečně zjistila skutkový stav věci, neboť vycházela pouze z doby pojištění žalobce získané na území ČR a nepřičetla k ní dobu pojištění získanou na území SFRJ, ačkoliv v souladu s čl. 16 Smlouvy měl být aplikován princip sčítání dob pojištění. Žalobce dosáhl stanoveného důchodového věku dne 4. 2. 2014 a k tomuto dni získal dobu pojištění v ČR v rozsahu 20 let a 67 dnů a na území SFRJ k témuž dni získal dobu pojištění 18 let 9 měsíců a 6 dnů. Stěžovatelka nesprávně věc posuzovala z hlediska právních vztahů s Republikou Kosovo, přestože žalobce není a nikdy nebyl občanem této republiky. Před nabytím státního občanství ČR byl žalobce občanem Srbské republiky. Stěžovatelka tedy měla zohlednit dobu pojištění získanou žalobcem podle právních předpisů Srbské republiky, resp. SFRJ. Pracovní průkaz č. 558425 vydaný úřady SFRJ eviduje žalobcem odpracované roky na území SFRJ, resp. Srbska. Žalobce byl po celou dobu svého zaměstnání účasten důchodového pojištění v SFRJ (později Srbská republika) a nikoli v Republice Kosovo. Na základě uvedeného je nositelem důchodového pojištění žalobce Srbská republika, která je také kompetentní k hodnocení dob pojištění žalobce. V replice k vyjádření stěžovatelky žalobce dále zdůraznil, že zaměstnání nezískal v Kosovu, ale v SFRJ, od roku 1992 ve Svazové republice Jugoslávii. V době, kdy byl žalobce zaměstnán v Kosovu, Kosovo jako samostatný stát ani neexistovalo, žalobce byl účasten důchodového pojištění v Jugoslávii, resp. v nástupnickém státu - Srbské republice, která je nositelem pojištění žalobce. Žalobce se domnívá, že při posuzování jeho žádosti o starobní důchod měly tedy být aplikovány čl. 3 písm. a) a čl. 16 Smlouvy a princip sčítání dob pojištění. Ani Úmluva ani Smlouva nevztahují svou aplikaci k místu výkonu zaměstnání, nýbrž k postavení oprávněné osoby a její státní příslušnosti.

Krajský soud napadeným rozsudkem žalobě vyhověl, když v řízení před soudem opatřil úřední překlad rozhodnutí srbského Republikového fondu důchodového a invalidního zabezpečení, oddělení důchodového a invalidního zabezpečení podle mezinárodních smluv (dále jen „Republikový fond“), ze dne 6. 3. 2012, které bylo v originále doručeno stěžovatelce dne 2. 4. 2012. Dle tohoto úředního překladu ze srbského jazyka Republikový fond vydal dne 6. 3. 2012 pod č. 83642 usnesení na základě srbského zákona o důchodovém a invalidním zabezpečení, stanov Republikového fondu a Úmluvy o sociálním zabezpečení mezi Srbskou republikou a Českou republikou, kterým přerušil řízení o přiznání nároku na invalidní důchod k žádosti B. P. z Brna ze dne 28. 1. 2008, neboť v průběhu řízení bylo zjištěno, že je potřeba zjistit, zda pojištěnec splnil dobu pojištění v Srbské republice na území Kosova a Metohije za dobu práce od 18. 11. 1968 do

pokračování

11. 8. 1970, od 20. 1. 1972 do 1. 9. 1974, od 22. 12. 1977 do 12. 11. 1990, od 13. 11. 1990 do 9. 6. 1991 a od 10. 6. 1991 do 31. 12. 1992. Podle odůvodnění tohoto usnesení ze zprávy RFDIZ Ředitelství Priština ze dne 4. 6. 2011 bylo zjištěno, že za shora uvedená období nebyly nalezeny požadované údaje a nelze je prověřit a že pojištěnec (žalobce) v Srbsku pracoval pouze na území Kosova a Metohije, a tedy prozatím nejsou splněny podmínky pro rozhodnutí o žádosti o invalidní důchod.

Krajský soud dovodil, že obsah výše uvedeného rozhodnutí Republikového fondu odpovídá čl. 3 Smlouvy a stěžovatelka tedy pochybila ve svém závěru, že v současné době po ukončení platnosti Smlouvy ke dni 7. 1. 2011 mezi ČR a Republikou Kosovo neexistuje smluvní vztah, který by bylo lze v případě žalobce aplikovat, i když sama konstatuje, že Smlouva je dosud v platnosti ve vztahu k Srbsku a Černé Hoře. Proto krajský soud zrušil napadené rozhodnutí stěžovatelky podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a věc vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení.

Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, ve které namítá, že krajský soud nesprávně posoudil účinnost Smlouvy a nevzal v úvahu, že žalobce uplatnil (resp. splnil) podmínky pro nárok na starobní důchod po skončení její platnosti. Stěžovatelka trvá na tom, že žalobce splnil podmínku dosažení důchodového věku pro nárok na starobní důchod v době, kdy mezi ČR a Republikou Kosovo nastal v oblasti sociálního zabezpečení bezesmluvní vztah. Neexistuje tedy právní úprava, která by umožňovala hodnocení doby odpracované v Republice Kosovo, resp. její přičtení k době odpracované v ČR pro posouzení splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod. Stěžovatelka uvedla, že dohody v oblasti sociálního zabezpečení jsou založeny na principu reciprocity. Jestliže tedy Republika Kosovo nepřejala smlouvy o sociálním zabezpečení, které uzavřela Srbská republika, neexistuje předpis, podle něhož by bylo možné dobu zaměstnání odpracovanou na jejím území hodnotit pro nároky z českého důchodového pojištění. Stěžovatelka zdůraznila, že k hodnocení zaměstnání vykonávaného žalobcem na území Kosova je kompetentní pouze Republika Kosovo. Z výše uvedených důvodů nelze při hodnocení nároku žalobce na starobní důchod přihlídnout k době jeho zaměstnání na území Kosova.

Současně s podanou kasační stížností požádala stěžovatelka o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s odůvodněním, že zruší-li Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu, dostala by se věc do stadia nového posouzení žaloby. Krajský soud, který je vázán právním názorem kasačního soudu, může rozhodnout opačně, což by mělo za následek, že původní zrušené rozhodnutí stěžovatelky „obživne“. Důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu by ovšem již nebylo zrušení rozhodnutí vydaného v mezidobí k realizaci původního rozsudku krajského soudu. Nastala by tak situace, kdy by vedle sebe existovala dvě rozhodnutí v téže věci. Jde o nežádoucí výsledek, který je existujícími procesními instituty v podstatě neřešitelný, což by podle názoru stěžovatelky pro ni znamenalo nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám.

Žalobce s přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nesouhlasil, neboť jeho přiznáním by mu dle jeho názoru byla způsobena nepoměrně větší újma, než jaká může

být eventuálně způsobena výkonem rozsudku krajského soudu. Žalobce zdůraznil, že v řízení před krajským soudem bylo rozhodováno o jeho nároku na starobní důchod. Žalobce je přitom osobou vyššího věku a trpí zdravotními problémy, pro které je omezen ve výkonu práce a získávání prostředků pro svou obživu. Starobní důchod tak pro něj v podstatě představuje jediný zdroj příjmů. Vzhledem k této skutečnosti, jakož i s ohledem na celkovou dobu, po kterou žalobce uplatňuje své právo na starobní důchod, by přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti byla žalobci způsobena vážná újma.

Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat, přičemž za tím účelem přiměřeně užije § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012, je k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti třeba, aby výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a současně přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Návrh stěžovatelky, která je správním orgánem, je třeba hodnotit ve světle názoru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49, publikovaného pod č. 1255/2007 Sb. NSS, jakkoli se týká ještě předcházející právní úpravy odkladného účinku: *„S ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy bude přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům, které zákon opisuje slovy o nenabratelné újmě.“* V citovaném rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu příkladmo uvádí jako relevantní situaci pro udělení odkladného účinku případy vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku.

Nejvyšší správní soud stejně jako např. v usnesení ze dne 15. 7. 2009, č. j. 6 Ads 87/2009 – 49, upozorňuje, že institut odkladného účinku je primárně spjat s žalobou jakožto nástrojem ochrany veřejných subjektivních práv adresáta veřejnoprávního působení. Odkladný účinek přiznávaný žalobě má proto ochránit tohoto adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy. Postavení žalovaného správního orgánu, jemuž soudní řád správní přiznal legitimaci podat kasační stížnost jako orgánu moci výkonné, spíše nasvědčuje tomu, že poskytnutím legitimace k podání kasační stížnosti správnímu orgánu se vyjadřuje zájem na efektivitě působení objektivního práva a jednotě a zákonnosti rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Z tohoto hlediska je nutno nazírat i na otázku odkladného účinku kasační stížnosti.

Výše uvedené plně koresponduje se zákonnou úpravou možností přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. za přiměřeného použití ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., které umožňuje přiznat odkladný účinek na návrh žalobce. Z textu posledně uvedeného ustanovení, konkrétně ze slovního spojení *„na návrh žalobce“*, je možno usuzovat, že odkladný účinek bude zpravidla přiznáván na návrh osoby, která se domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv v postavení žalobce proti správnímu orgánu v postavení žalovaného. Přiznání odkladného účinku na návrh stěžovatele, který je

pokračování

jako správní orgán v postavení žalovaného, bude tedy připadat v úvahu pouze ve výjimečných případech.

Dále je nutno podotknout, že sama kasační stížnost je opravným prostředkem mimořádným, neboť směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Přiznání odkladného účinku vůči pravomocnému rozhodnutí je třeba připustit pouze tehdy, jestliže nezbytnost odkladného účinku převáží nad požadavkem právní jistoty a stability právních vztahů opírajících se o pravomocná rozhodnutí soudů. Pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocným rozhodnutím krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty, pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci správního soudnictví a vyloučit právní moc rozhodnutí krajských soudů. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce opsal slovy o nepoměrně větší újmě.

Jak již bylo uvedeno, povinnost stěžovatelky rozhodnout v souladu s právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku nemůže být sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49). Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti správního orgánu je tedy vyhrazeno pouze pro ojedinělé případy, kdy by okamžitý výkon soudního rozhodnutí mohl mít závažné důsledky, jak výše rozvedeno (viz také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, č. j. 7 Ads 277/2014 – 24, kterým v obdobném případě zamítnutí žádosti o starobní důchod správními orgány a zrušení rozhodnutí stěžovatelky krajským soudem nebyl kasační stížností stěžovatelky odkladný účinek přiznán).

Podrobný rozbor judikatury, která se zabývá otázkou přiznání odkladného účinku kasační stížnosti na návrh správního orgánu, dále provedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20, dostupném na www.nssoud.cz. Konstatoval zde, že Nejvyšší správní soud zpravidla přiznává kasační stížnosti správního orgánu odkladný účinek tehdy, jestliže skutečně hrozí vznik stavu právní nejistoty – tedy vydání nového správního rozhodnutí s obsahově odlišným výrokem a následně „obživení“ rozhodnutí původního, zrušeného krajským či městským soudem. Tato situace nastává zejména v případě, kdy soud zruší správní rozhodnutí z důvodu chybného posouzení hmotně právní otázky a zaváže svým právním názorem správní orgán, aby v novém řízení rozhodl odlišně od rozhodnutí zrušeného. Pak by skutečně pozdější vyhovění kasační stížnosti zákonitě vedlo k existenci dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci.

Naopak odkladný účinek nepřiznává Nejvyšší správní soud na návrh správního orgánu zpravidla tehdy, jestliže důvody zrušení správního rozhodnutí soudem jsou pouze procesního rázu a správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby – po doplnění dokazování, dání účastníkovi možnosti se vyjádřit apod. – případně rozhodl ve věci stejně, jako to učinil ve zrušeném rozhodnutí. V takovém případě je totiž hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci méně pravděpodobná (byť ani zde ji nelze vyloučit, jelikož po odstranění procesních vad může pochopitelně správní orgán zjištěný skutkový stav vyhodnotit odlišně).

I přes uvedené zobecňující závěry však tato základní pravidla podle citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20, nelze

uplatňovat absolutně. V konkrétních případech totiž mohou rozhodné skutkové a právní okolnosti vést Nejvyšší správní soud k odlišným závěrům o tom, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti či nikoliv.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepřehlédl, že rozšířenému senátu byla usnesením ze dne 28. 8. 2014, č. j. 10 Ads 99/2014 - 44, předložena k rozhodnutí právní otázka, zda „*I. Je dostatečným důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti rozsudku krajského (městského) soudu, kterým bylo zrušeno správní rozhodnutí žalovaného, pouze potenciální možnost obživení zrušeného správního rozhodnutí žalovaného v důsledku zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu? II. Je při posuzování výše uvedené otázky relevantní, zda ke zrušení správního rozhodnutí došlo z důvodu chybného posouzení hmotně právní otázky či z procesních důvodů?*“

Stěžovatelka v nyní projednávané věci odůvodnila návrh na přiznání odkladného účinku možnou existencí dvou různých správních rozhodnutí v téže věci, přičemž krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky z důvodu chybného posouzení hmotně právní otázky aplikace Smlouvy. K tomu je ovšem také třeba dodat, že samo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 6 As 61/2013 – 20, připouští, že s ohledem na rozhodné skutkové a právní okolnosti nelze pravidla v něm uvedená uplatňovat absolutně. Závazný právní názor vyslovený krajským soudem se týká výlučně hodnocení aplikace Smlouvy na věc žalobce a bez dalšího zhodnocení žalobcem předložených dokladů (zejména potvrzení společnosti H. C. Emin Duraku ze dne 21. 1. 2008, potvrzení Ministerstva práce a sociálních věcí, Důchodové správy Kosova, ze dne 21. 4. 2004 a rozhodnutí Republikového fondu ze dne 6. 3. 2012) a dalších okolností nelze bez dalšího usuzovat na to, že by v důsledku závazného právního názoru nutně musel být žalobci starobní důchod, popř. v určité výši, přiznán. V projednávané věci jde tedy s ohledem na povahu krajským soudem vysloveného závazného právního názoru o situaci obdobnou spíše případům, kdy důvody zrušení správního rozhodnutí soudem jsou pouze procesního rázu, a nelze vyloučit, že správní orgán např. po doplnění dokazování rozhodne ve věci obdobně, jako to učinil ve zrušeném rozhodnutí. Samotná okolnost, že stěžovatelka je povinna respektovat závazný právní názor krajského soudu o aplikaci Smlouvy tedy nemusí nezbytně vést k existenci dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci. Ani sama skutečnost, že by v případě zrušení napadeného rozsudku krajského soudu „*obživlo*“ původní rozhodnutí stěžovatelky, nemůže bez dalšího znamenat nepoměrně větší újmu, která by odůvodňovala přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatelky. V těchto okolnostech tedy Nejvyšší správní soud spatřuje důvody, pro které odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal, přičemž přihlédl rovněž k tomu, jak zdejší soud rozhodoval v obdobné věci (viz výše uvedené usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, č. j. 7 Ads 277/2014 – 24). Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že tímto rozhodnutím žádným způsobem nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 30. června 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu