



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Hlušíka a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **MUDr. K. M.**, zast. JUDr. Pavlem Turoněm, advokátem, se sídlem Moskevská 66, Karlovy Vary, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 7. 2015, č. j. 16 Ad 47/2014 - 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 5. 5. 2014, č. j. X (dále jen „napadené rozhodnutí“) potvrdila rozhodnutí České zprávy sociálního zabezpečení ze dne 7. 3. 2014, č. j. X č. II. tak, že se žalobkyni (dále jen „stěžovatelka“) uvolnila od 22. 1. 2010 starobní důchod před dosažením důchodového věku, a to ve výši 5.316,- Kč, přičemž z odůvodnění vyplývá další úprava výše důchodu. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu, v rámci které namítala, že v napadeném rozhodnutí žalovaná dle stěžovatelky řeší nesprávnosti při stanovování důchodu, přičemž však dochází ke zhodnocení doby pojištění na území Ruské

federace pouze v období od 6. 4. 1992 do 8. 5. 1992 a od 2. 11. 1992 do 10. 1. 1993. Z rozhodnutí nevyplývá, z jakého důvodu není do doby pojištění zařazeno období od roku 1965 do roku 1985 a dále, z jakého důvodu je důchod stěžovatelky stále daleko nižší, než důchod českého lékaře. Žalovaná nepostupovala podle Dohody mezi ČSR a SSSR o sociálním zabezpečení (dále jen „Dohoda“). Není zřejmé, z čeho žalovaná dospěla při stanovení výpočtového základu k částce, ze které vychází.

[2] Krajský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl. V projednávané věci vzal krajský soud za prokázané, že stěžovatelka získala na území Ruské federace a České republiky dobu pojištění celkem 36 roků a 284 dnů. Stěžovatelka neprokázala pochybení žalované při vydání napadeného rozhodnutí, kterým došlo ke zvýšení jejího starobního důchodu. Krajský soud uvedl, že platná právní úprava v České republice neumožňuje, aby výše přiznaného starobního důchodu stěžovatelky byla vázána na jí vykonávanou profesi. Výše důchodu stěžovatelky je vázána pouze na získanou celkovou dobu pojištění a dosažené příjmy zákonem vymezené.

II. Kasační stížnost

[3] Stěžovatelka rozsudek krajského soudu napadla kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelka namítla, že krajský soud nesprávně posoudil její námitku, že řízení je postiženo vadami spočívajícími v tom, že správní orgán vycházel v napadeném rozhodnutí z neúplně zjištěného skutkového stavu, což jej následně vedlo k nesprávnému právnímu posouzení a vyčíslení nároku stěžovatelky. Stěžovatelce tak upřel právo na spravedlivě stanovený důchod. Stěžovatelka krajskému soudu dále vytýká, že v odůvodnění svého rozsudku pouze cituje obsahy jednotlivých listin a dokladů ve spise, aniž by je hodnotil jiným způsobem, než jak učinil správní orgán. Má za to, že se krajský soud nezabýval dostatečně pečlivě a zodpovědně jejími žalobními námitkami. Rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

[5] Stěžovatelka rovněž namítla, že výše přiznaného starobního důchodu neodpovídá zákonu ani Dohodě. Žalovaná při stanovení výpočtového základu vychází toliko z období let 1986 až 2006 a nehodnotí dobu práce v Ruské federaci, když období zaměstnání stěžovatelky v letech 1965 až 1985 při stanovení výpočtového základu vůbec nezohledňuje. Výše přiznaného starobního důchodu stěžovatelky je rovněž neadekvátní její profesi lékařky a je tak v rozporu s právy zaručenými v čl. 10 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod, proto stěžovatelka požaduje odstranění přílišné tvrdosti. V době výkonu samostatné výdělečné činnosti stěžovatelka hradila a odváděla pojistné ve výši, v jaké byla hrazena jejím zaměstnavatelem ve zbývajících měsících roku. Stěžovatelka také vytýká žalované nečinnost při vyřizování jejího nároku, zvláště při korespondenci s ruským nositelem pojištění.

pokračování

[6] Žalovaná se ke kasační stížnosti stěžovatelky nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, je podána osobou oprávněnou, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu (§ 109 odst. 4 s. ř. s. věta za středníkem). Při posuzování přezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu [např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257) či nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 (N 85/8 SbNU 287); rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na nalus.usoud.cz], dle které jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy ČR), jenž vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit. Nejvyšší správní soud nepominul ani nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, v němž Ústavní soud vyslovil: „*Odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.*“ Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, rovněž konstatoval: „*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly [...]. Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.*“

[9] K vadě nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí existuje rovněž bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu, která za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost považuje takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, popřípadě zjištěné v rozporu se

zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[10] Z napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud při rozhodování posuzoval zákonnost napadeného správního rozhodnutí v mezích podané žaloby. Je z něj zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku krajského soudu je rovněž patrné, proč ob stojí žalobou napadené rozhodnutí žalované, resp. proč má vyslovené právní závěry tohoto správního orgánu krajský soud za správné a naopak, z jakých důvodů má žalobní námitky stěžovatelky za liché, mylné a vyvrácené. Z odůvodnění napadeného rozsudku jednoznačně vyplývá, že se krajský soud zabýval všemi žalobními námitkami stěžovatelky. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku není důvodná.

[11] Ačkoliv stěžovatelka dále namítla vadu nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci správním orgánem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neuvedla konkrétní námitky skutkové povahy. Rovněž z průběhu správního řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí žalované, ze všech podání stěžovatelky a ani z řízení před krajským soudem nevyplývá, že spornou otázkou v projednávaném případě je úplnost zjištění skutkové podstaty dané věci. Z kasační stížnosti a z napadeného rozsudku je nepochybné, že stěžejním kasačním důvodem je především stěžovatelkou tvrzená nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V souzené věci je spornou otázkou způsob stanovení rozhodné doby pojištění a v návaznosti na to výše starobního důchodu. Podstata sporu tkví v tom, zda a jakým způsobem měla být zhodnocena veškerá doba pojištění stěžovatelky získaná na území Ruské federace a potvrzená ruským nositelem pojištění pro účely výpočtu výše jejího starobního důchodu. Současně je třeba najisto postavit, zda se neměl aplikovat čl. 5 odst. 2 Dohody namísto čl. 5 odst. 1 Dohody, neboť se stěžovatelka pro stanovení výše svého důchodu dovolává právě postupu uvedeného ve zmiňovaném článku Dohody, pokud požaduje určení starobního důchodu s ohledem na výdělky zaměstnanců odpovídající oboru a kvalifikaci lékaře v České republice.

[12] Úvodem Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu, že na daný případ bylo nutné aplikovat úpravu obsaženou v Dohodě. Stěžovatelka trvale přesídlila z Ruské federace do České republiky, ve které získala dne 4. 3. 1998 trvalý pobyt a dne 22. 1. 2007 požádala českou nositelku pojištění o přiznání předčasného starobního důchodu. V této souvislosti doložila doby pojištění získané na území Ruské federace od 1. 9. 1965 do 22. 1. 1996.

[13] Vztahy týkající se sociálního zabezpečení mezi tehdejší Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik jsou upraveny předmětnou

pokračování

Dohodou. Tato Dohoda jako mezinárodní smlouva ve smyslu článku 10 Ústavy České republiky je při rozhodování o přiznání starobního důchodu stěžovatelce přednostně aplikovatelná, pokud stanoví něco jiného než zákon o důchodovém pojištění. Ve vztazích mezi Českou republikou a Ruskou federací pozbyla Dohoda podle sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 87/2008 Sb. m. s. platnost k 31. 12. 2008. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka svou žádost o invalidní důchod podala před tímto datem, nevystávají o použitelnosti Dohody na nyní posuzovaný případ pochybnosti. Povahou Dohody i aplikací jejích jednotlivých ustanovení se Nejvyšší správní soud zabýval již v řadě svých rozhodnutí, např. v rozsudku ze dne 15. 2. 2012, č. j. 3 Ads 171/2011 – 78, či v rozsudku ze dne 23. 10. 2013, č. j. 3 Ads 156/2011 – 127, oba dostupné na www.nssoud.cz.

[14] Smysl mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení spočívá v závazku smluvních států zajistit vzájemně občanům druhého smluvního státu tytéž standardy sociální ochrany, které poskytují občanům vlastním. Konkrétně Dohoda byla mezi tehdejší Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik uzavřena v roce 1959 a platnosti nabyla dne 1. 7. 1960. Typově se jednalo o tzv. smlouvu teritoriální, což v oblasti důchodového zabezpečení znamená, že o důchodových nárocích a vyplacení důchodů rozhoduje vždy pouze jedna z institucí sociálního zabezpečení smluvních států, a to podle aktuálního bydliště žadatele o důchod či poživatele důchodu. Dohoda byla uzavřena v době účinnosti zákona č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, čemuž odpovídala i právní úprava jednotlivých institutů smlouvy ohledně posouzení nároku na dávku a stanovení její výše. Určitá provázanost vnitrostátních právních předpisů s ustanoveními Dohody byla významně narušena přijetím zákona o důchodovém pojištění, což v praxi způsobilo při aplikaci Dohody určité problémy. Jedním z nich je i vylučování dob z rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu (průměrného měsíčního výdělku), byly-li získány na území druhého smluvního státu. To vše, spolu s dalšími skutečnostmi, pak vedlo k vypovězení Dohody českou stranou, aniž však byla tato smlouva nahrazena jinou. Po zániku Dohody není Česká republika účastníkem žádné smlouvy o sociálním zabezpečení, která by byla koncipována výhradně na teritoriálním principu. V této souvislosti je třeba doplnit i to, že žalovaná vydala napadené rozhodnutí o nároku stěžovatelky na starobní důchod s použitím Dohody v době, kdy tato již nebyla součástí právního řádu České republiky (dne 27. 1. 2014) a kdy zároveň neexistovalo žádné ustanovení smlouvy ji nahrazující či jiného právního předpisu, který by tuto Dohodu učinil i po ukončení její platnosti použitelnou, či které by danou problematiku upravovalo shodně.

[15] Dále je třeba uvést, že s účinností zákona o důchodovém pojištění od 1. 1. 1996 jsou v České republice přiznávány důchodové dávky téměř v plném rozsahu na pojistném principu. Vznik nároku na dávku i výše dávky jsou tak závislé na získané době pojištění a výši příjmů, z nichž bylo do systému důchodového pojištění České republiky odvedeno tomu odpovídající pojistné. Rozhodné období, z něhož se průměrný výdělek zjišťuje, činí podle předpisů účinných v rozhodné době 30 let a začíná rokem 1986 (§ 18 zákona o důchodovém pojištění). Ruskou stranou přitom nejsou (ani v minulosti nebyly) do systému důchodového pojištění České republiky v rámci provádění Dohody refundovány za zápočet dob zaměstnání v Ruské federaci žádné finanční prostředky.

[16] Dohoda vychází ze zásady, jež je důležitá pro její interpretaci i pro interpretaci navazujícího českého vnitrostátního práva, a sice že s občanem jedné smluvní strany bydlícím trvale na území druhé smluvní strany má být zacházeno zásadně tak, aby se jeho postavení ve výsledku pokud možno nelišilo od postavení občanů smluvní strany, na jejímž území bydlí (srov. čl. 2 Dohody). Celá právní úprava Dohody je pak založena na dvou principech: principu stejného zacházení s občany druhého smluvního státu (čl. 2 Dohody) a principu zachování dob pojištění (čl. 4), nikoliv však zachování výdělku (čl. 5). V tomto ohledu Dohoda plně upřednostňuje kritérium cílového státu, do něhož pojištěnec (občan) přesídlil, přičemž nabízí dva způsoby řešení: zohlednění výdělků, které pojištěnec v tomto smluvním státě dosáhl po přesídlení (čl. 5 odst. 1 Dohody), anebo náhradní řešení spočívající v zohlednění měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru a kvalifikace ke dni přiznání důchodu nebo jiné dávky v zemi, do níž pojištěnec (občan) přesídlil. Preferovaným způsobem zjištění vyměřovacího základu pro výpočet dávek sociálního zabezpečení je nepochybně zohlednění skutečných výdělků před náhradním mechanismem jejich zjištění. Tento závěr je podepřen jak systematikou zařazení předmětných ustanovení Dohody, tak i snahou zohlednit ekonomickou aktivitu pojištěnce na území státu, kam přesídlil, a reflexi jeho výdělků při výpočtu důchodové dávky.

[17] Článek 4 Dohody upravuje započítávání dob zaměstnání, podle něhož „*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*“. Uvedené ustanovení je třeba vykládat tak, že pro účely zjištění dob pojištění potřebných pro přiznání nároku na důchod se veškeré doby zaměstnání získané na území obou smluvních stran (tedy v projednávaném případě doby dosažené stěžovatelkou na území Ruské federace před přesídlením do České republiky i doby dosažené žalobkyní v České republice) započítávají plně. Článek 4 odst. 2 Dohody k tomu dodává, že „*započtení doby zaměstnání, pokud jde o dobu práce v každé ze smluvních stran, se provádí podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla vykonávána práce nebo jí na roveň postavená činnost*“. Citované ustanovení čl. 4 Dohody však neznamená, že se kromě dob zaměstnání získaných před přesídlením zohledňují také příjmy v nich dosažené pro účely určení výše důchodu. Brání tomu totiž jednoznačná dikce čl. 5 odst. 1 Dohody, který upravuje stanovení výdělku při přiznávání důchodů a jiných dávek: „*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*“. V tomto ustanovení se projevuje již výše zmíněná zásada Dohody, zakotvená v jejím čl. 2, jejímž účelem je dosáhnout, aby výše důchodu přesídlence zásadně odpovídala obecným poměrům smluvní strany, do níž přesídlil, a tedy poskytovala přesídlenci šanci na životní úroveň odpovídající těmto poměrům. Naopak, jeho příjmové poměry ze zaměstnání na území smluvní strany, z níž přesídlil, se zohledňovat vůbec nemají, na rozdíl od dob zaměstnání samotných. Ostatně ještě více o takovémto záměru smluvních stran svědčí čl. 5 odst. 2 Dohody, podle něhož platí: „*Občanům, kteří přesídlili z*

pokračování

území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany a po přesídlení nepracovali, vyměří se důchody a jiné dávky z průměrného měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru a kvalifikace ke dni přiznání důchodu nebo jiné dávky v zemi, do níž přesídlili. Stejně se postupuje při výpočtech důchodu a jiných dávek u občanů, kteří přesídlili z jedné země do druhé po přiznání důchodu nebo jiné dávky.“ Určující pro stanovení výše důchodu jsou tedy přednostně příjmy dosažené na území České republiky. Aby rozhodné příjmy nebyly „rozměňovány“ dobou pojištění získanou podle právních předpisů druhé smluvní strany (v tzv. rozhodném období), je nutno tyto doby pro účely stanovení výše důchodu vyloučit analogicky podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o důchodovém pojištění.

[18] Rozhodující pro posouzení daného případu je skutečnost, že stěžovatelka po přesídlení na území České republiky pracovala a dosáhla tak v České republice výdělku, z něhož jí bylo možné vyměřit starobní důchod podle čl. 5 odst. 1 Dohody. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tyto zásadní skutkové okolnosti stěžovatelka v žádné fázi řízení ani nerozporovala. Žalovaná a následně i krajský soud tedy postupovaly správně, pokud na případ stěžovatelky aplikovaly čl. 5 odst. 1 Dohody. Z těchto důvodů žalovaná při vyměření výše starobního důchodu stěžovatelky nemohla zohledňovat průměrný měsíční výdělek lékařů působících v České republice, neboť by v tomto případě postupovala v rozporu s Dohodou.

[19] Další okruh námitek stěžovatelky se týká zejména stanovení výpočtového základu pro určení jeho výše. Stěžovatelka žalované vytýká, že při stanovení výpočtového základu vůbec nezohlednila doby pojištění získané na území Ruské federace zvláště v letech 1965 až 1985. K tomuto okruhu námitek se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 15. 10. 2015, č. j. 5 Ads 126/2015-47, přičemž je shledal nedůvodné. Kasační soud nemá důvod se od závěrů vyslovených v uvedeném rozhodnutí jakkoli odchýlit, a proto na tyto zcela odkazuje.

[20] Co se týče námitek vztahujících se k rozporu přiznané výše starobního důchodu s právy zaručenými v čl. 10 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod, nutno uvést, že stěžovatelka v žalobě tyto námitky nevznesla, ačkoliv tak učinit mohla. Soud proto tyto námitky hodnotí jako nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.. Nadto, Nejvyšší správní soud se k těmto námitkám vyjádřil podrobněji v již zmiňovaném rozsudku ze dne 15. 10. 2015, č. j. 5 Ads 126/2015 - 47.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. ji zamítl.

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly. Náhradu nákladů však nelze přiznat ani

žalované, ačkoliv měla ve věci plný úspěch, neboť přiznání nákladů řízení správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění je podle § 60 odst. 2 s. ř. s. vyloučeno.

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

V Brně dne 2. prosince 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu