



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Bc. Š. J.**, zastoupena Mgr. Filipem Jakovidisem, advokátem se sídlem Bohumínská 1553, Rychvald, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, s adresou pro doručování Vršovická 1429/68, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva obrany ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. 203069/ODCH-8/OP, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2019, č. j. 10 Ad 21/2015 - 28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2019, č. j. 10 Ad 21/2015 - 28, a rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva obrany ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. 203069/ODCH-8/OP, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Vedoucí 1. dávkového oddělení Odboru sociálního zabezpečení Ministerstva obrany přiznal žalobkyni rozhodnutím ze dne 29. 7. 2015, sp. zn. 203069/ODCH-3/18 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), odchodné ve výši 196.432 Kč. Pro vznik nároku

na odchodné hodnotil pouze dobu služby v Armádě České republiky od 1. 6. 1996 do 30. 6. 2015. Žalobkyně však konala také službu v Armádě České a Slovenské Federativní Republiky do 31. 12. 1992, a to na území Slovenské republiky. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně námitky, které ředitel odboru sociálního zabezpečení žalovaného napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Žalobkyně byla ve služebním poměru vojáka v Armádě Slovenské republiky od 1. 1. 1993 do 30. 11. 1994. Po propuštění z tohoto poměru se doba její služby od 1. 9. 1989 do 31. 12. 1992 hodnotila podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.; dále jen „Smlouva“). Žalobkyně souhlasila, že jako zahraniční (slovenskou) dobu je třeba hodnotit dobu služby od 1. 1. 1993 do 30. 11. 1994. Doba služby do 31. 12. 1992 však služební orgány neměly hodnotit jako dobu slovenskou, neboť je dobou odslouženou v Armádě České a Slovenské Federativní Republiky, tj. federální dobou služby. Taková doba se však podle čl. 30 Smlouvy považuje za službu na území toho státu, jehož orgán bude přiznávat dávku. Služební orgány tak měly tuto dobu započíst. Započtení nebrání ani předchozí zohlednění této doby slovenským služebním orgánem pro účely nároku na odchodné z tamní armády. Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla ustanovena do funkce s působností na území Slovenské republiky teprve až od 16. 12. 1992 a do té doby vykonávala službu na území současné České republiky, je zřejmé, že čl. 30 Smlouvy lze použít toliko pro dobu od 16. 12. 1992 do 31. 12. 1992. V tomto smyslu je tedy tuto dobu nutno považovat za dobu konanou na území České republiky. Co se pak týče období od 1. 9. 1989 do 15. 12. 1992, tak vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně vykonávala službu na území současné České republiky, je dle žalobkyně nepochybné, že tato doba služby je dobou služby konanou na území ČR.

[3] Městský soud konstatoval, že sporné je v projednávané věci započtení doby federální služby, tj. do 31. 12. 1992. Tuto část služby však zohlednily slovenské orgány při skončení služebního poměru žalobkyně v armádě Slovenské republiky. Nelze tak započíst tutéž dobu dvakrát. Městský soud uvedl, že Smlouva se vztahuje též na odchodné, neboť nejde o nově zavedenou soustavu sociálního zabezpečení, jež by byla podle čl. 2 odst. 2 Smlouvy vyloučena. Současně podle čl. 27 a 28 Smlouvy nejde o státní sociální dávku, neboť odchodné je jednorázové. Pro účely odchodného přiznávaného v České republice je rozhodující čl. 30 Smlouvy. Podle něj platí, že doba služby na území druhého smluvního státu se považuje za dobu služby na území toho státu, jehož orgán bude přiznávat dávku. Důchod a výsluhová náležitost mají podle městského soudu obdobné principy fungování. Nedávalo by smysl, aby důchody a výsluhové náležitosti měly oddělené režimy, resp. byly hodnoceny jinak. Místo výkonu služby je pak třeba hodnotit podle sídla zaměstnavatele ve smyslu čl. 20 a 27 Smlouvy a čl. 15 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 117/2002 Sb. m. s.; dále jen „správní ujednání“). Je tak klíčové, kde žalobkyně vykonávala službu ke dni rozpadu federace. Ze správního spisu není zřejmé, na území kterého státu vykonávala žalobkyně službu od 14. 7. 1990 do 31. 12. 1992. Jestliže byla žalobkyně přeřazena k výkonu služby na území Slovenské republiky, není zřejmé, zda se tak stalo ke dni 16. 12. 1992 nebo až s účinností k 1. 1. 1993. Tvzení žalobkyně, že se tak stalo již od 16. 12. 1992 však nemá oporu ve spisu. Změnu potvrzuje osobní karta

pokračování

žalobkyně, avšak ani z ní neplyne, na území kterého státu vykonávala službu. Tato skutečnost tak na základě spisového materiálu není objasněna. Žalovaný pak k federální době uvedl pouze to, že jde o službu na území cizího státu a jako takovou ji nelze započítat. Konstatoval, že tyto doby je třeba hodnotit jako slovenské, avšak neuvedl proč. Rozhodnutí žalovaného je tak nepřezkoumatelné. Z toho důvodu městský soud napadené rozhodnutí zrušil.

II. Řízení před Nejvyšším správním soudem

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítl, že městský soud zřejmě přehlédl „*Vložku k záznamu o plate na rok 1994*“, z níž plyne, že žalobkyně vykonávala svou službu na území Slovenské republiky. Je tak zřejmé, že služební orgán posoudil dobu služby od 1. 9. 1989 do 31. 12. 1992 správně. Smyslem smlouvy je započtení veškeré doby služby, včetně federální konané na území druhého smluvního státu. Pokud by ústředním kritériem bylo sídlo útvaru, pak by federální doba zůstala v případě přesídlení vojáka na území druhého smluvního státu zcela nezhodnocena. Dobu federální služby je třeba považovat za dobu toho smluvního státu, jehož orgán bude přiznávat důchod (výsluhovou náležitost). Smlouva tak reflektuje dva důležité principy – zákaz dvojí započitatelnosti téže doby a nedělitelnost federální doby zaměstnání mezi nástupnické státy. To znamená, že vojákovi, který po 1. 1. 1993 skončil služební poměr v armádě některého z nástupnických států, se započte též veškerá doba jeho federální služby bez ohledu na místo výkonu. Z tohoto důvodu žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení.

[5] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že čl. 30 Smlouvy má aplikační přednost před čl. 20 odst. 1 Smlouvy. Proto není rozhodné, na území jakého smluvního státu vykonávala žalobkyně službu ke dni 31. 12. 1992. Rozhodné je podle čl. 30 Smlouvy pouze to, jaký orgán bude přiznávat důchod. Jestliže tedy důchod bude přiznávat český orgán, pak se doba služby před 31. 12. 1992 hodnotí vždy jako česká, lhostejno na jakém území byla vykonávána či kde měl zaměstnavatel sídlo. Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[6] S ohledem na zákaz překvapivých rozhodnutí a předvídatelnost soudního rozhodování vyzval Nejvyšší správní soud přípisem ze dne 27. 6. 2022, č. j. 4 As 234/2019 - 44, účastníky, aby se vyjádřili k možné aplikaci čl. 28 Smlouvy na nyní projednávanou věc. Článek za státní sociální dávky považuje opakující se dávky související se skončením služebního poměru.

[7] Stěžovatel se vyjádřil tak, že pro nynější věc není čl. 28 Smlouvy rozhodný. Řízení o výsluhových náležitostech je samostatným řízením ve věcech sociálního zabezpečení. Platí zde část osmá zákona č. 221/1991 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), a další předpisy v oblasti sociálního zabezpečení. Výsluhovými náležitostmi jsou výsluhový příspěvek, odchodné, odbytne a úmrtné. Poslední tři dávky jsou jednorázové dávky. Článek 28 Smlouvy se podle stěžovatele na tyto dávky nevztahuje, neboť nejsou opakujícími se dávkami. Současně poukázal na čl. 20 Smlouvy.

[8] Žalobkyně se k výzvě soudu nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. S ohledem na to, že stěžovatel nedoložil spolu s kasační stížností pověření k zastupování zaměstnancem, který má vysokoškolské právnické vzdělání, byl Nejvyšším správním soudem vyzván k doložení splnění této podmínky řízení. Stěžovatel tak učinil podáním ze dne 9. 7. 2019, jehož přílohou zaslal pověření svého zaměstnance JUDr. L. T. k zastupování v řízení o této kasační stížnosti a dne 23. 10. 2019 pak znovu doložil i veškerá podání podepsaná přímo tímto zaměstnancem.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

III. A Obecná východiska přezkumu

[11] Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. platí, že je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti. Z tohoto pravidla existuje výjimka, a sice že soud mimo důvody uplatněné v kasační stížnosti přezkoumá i vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Mezi tyto případy může podle okolností náležet též aplikace nesprávné právní normy na projednávanou věc. K tomu rozšířený senát v usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87, č. 1926/2009 Sb. NSS, uvedl: „*Použil-li krajský soud při řešení rozhodné právní otázky nesprávný právní předpis, bude tedy nutno zásadně jeho rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti zrušit. Výjimkou z tohoto pravidla budou situace, kdy půjde o takovou skutkovou či právní otázku, u níž bude moci kasační instance bez rozsáhlejšího doplňování řízení s jistotou usoudit, že použití nesprávného právního předpisu při jejím posouzení nemohlo mít ze žádných hledisek, která mohou být pro dotčené osoby či orgány významná, vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, a u níž bude možno rozumně předpokládat, že ani v budoucnu samotný fakt použití nesprávného právního předpisu nebude mít pro tyto osoby resp. orgány nepříznivé právní důsledky.*“ Přestože stěžovatel v kasační stížnosti nenamítal nesprávnou aplikaci právního předpisu a v jejím doplnění po výslovném dotazu Nejvyššího správního soudu její aplikaci na nynější věc odmítl, nic nebrání kasačnímu soudu, aby rozsudek městského soudu zrušil, třebaže z důvodů v kasační stížnosti neuvedených (k tomu srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2022, č. j. 2 As 45/2021 - 66).

[12] Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. může Nejvyšší správní soud zrušit spolu s rozsudkem krajského soudu též rozhodnutí správního orgánu. To platí i za situace, kdy krajský soud správní rozhodnutí již jednou zrušil, ovšem učinil tak na základě nesprávných důvodů. Nejvyšší správní soud tak může zrušit již jednou zrušené rozhodnutí správních orgánů. K tomuto kroku může kasační soud přistoupit za předpokladu, že důvody, na nichž krajský soud vystavěl odůvodnění zrušujícího výroku, v podstatné míře neobstojí. Správní orgán je totiž v dalším řízení vázán důvody rozsudku, což pochopitelně nemůže

pokračování

platit v situaci, kdy jsou tyto důvody v převážné míře nesprávné, byť krajský soud vedly ke správnému výroku (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 91, č. 1865/2009 Sb. NSS).

III. B Posouzení věci

[13] Podle čl. 17 Smlouvy se státní sociální dávky *přiznávají a vyplácejí za podmínek stanovených právními předpisy smluvního státu, na jehož území má občan České republiky nebo Slovenské republiky trvalý pobyt.*

[14] Podle čl. 28 Smlouvy se za státní sociální dávky *pro účely této smlouvy považují i opakující se dávky související se skončením služebního poměru příslušníků ozbrojených sil a sborů.*

[15] Mezi stranami je nesporné, že žalobkyně sloužila v Armádě České a Slovenské Federativní Republiky od 1. 9. 1989 do 31. 12. 1992, následně v Armádě Slovenské republiky od 1. 1. 1993 do 30. 11. 1994 a konečně v Armádě České republiky od 1. 1. 1996 do 30. 6. 2015. Městský soud považoval za sporné to, který z nástupnických států bývalé československé federace je příslušný k rozhodování o výsluhových náležitostech za službu konanou ve federální armádě a zda jsou v návaznosti na tuto otázku úvahy žalovaného obsažené v napadeném rozhodnutí přezkoumatelné.

[16] Co se týče přezkoumatelnosti rozhodnutí napadeného a prvostupňového rozhodnutí, je třeba dát za pravdu městskému soudu. Stěžovatel uvedl, že doba služby do 31. 12. 1992 se hodnotí jako doba slovenská, a proto ji nelze hodnotit pro účely nároku na odchodné. Stěžovatel pouze stroze konstatoval, že dobu služby ve federální armádě již hodnotily orgány Slovenské republiky při odchodu žalobkyně z tamní armády. Tato skutečnost je však stěžovatelem přijímána zcela automaticky bez jakékoliv vazby na relevantní právní předpisy. Stěžovatel sice uvedl, že se jeho úvahy opírají o čl. 27, 28 a 30 Smlouvy, avšak ve svých úvahách zaměnil pojem *státní sociální dávky* a *důchodu*. Navíc nezdůvodnil, z čeho dovozuje, že federální dobu služby lze započít pouze jednou. Pouhý odkaz na právní úpravu, aniž by byla provázána se skutkovými okolnostmi daného případu a obsahem spisu, však nemohou obstát.

[17] Stěžovatel ovšem zcela opomněl – a činí to i v doplnění kasační stížnosti – výklad čl. 28 Smlouvy. Je sice pravdou, že na něj v napadeném rozhodnutí odkazuje, avšak vychází z mylného předpokladu, že se toto ustanovení na nynější věc nepoužije. Toto ustanovení však zcela zjevně vylučuje použití Smlouvy v případě výsluhových náležitostí vyplácených jednorázově. Je třeba jej vykládat tak, že kromě jiných opakujících se státních sociálních dávek, zná Smlouva ještě opakující se dávky související s koncem služebního poměru. Obecně platí, že tzv. výsluhové náležitosti jsou považovány za sociální dávky související se skončením služebního poměru vojáka z povolání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, č. j. 3 Ans 4/2013 - 37 nebo rozsudek ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 121/2009 - 116). Odchodné lze považovat za dávku související s koncem služebního poměru, avšak stěží jej lze podřadit pod opakující se dávky, neboť je vypláceno pouze jednorázově po ukončení služebního poměru. Tomuto závěru ostatně přisvědčuje sám stěžovatel ve svém vyjádření.

[18] Z tohoto důvodu tedy nelze federální dobu služby pro účely odchodného započítat. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že odchodné žalovaný přiznává podle zákona o vojácích z povolání. Pro účely hodnocení zápočtu federální doby není rozhodné, podle kterého vnitrostátního předpisu se provádí vlastní vyměření výše odchodného. Naopak je relevantní to, zda na odchodné pamatuje Smlouva, či nikoliv.

[19] Kritérium sídla zaměstnavatele, jak je aplikoval městský soud, tak použít nelze, neboť podle čl. 20 ve spojení s čl. 1 odst. 1 bod 7 Smlouvy se toto kritérium vztahuje pouze na dobu zabezpečení. Tou je nicméně doba, jež „zakládá účast na důchodovém zabezpečení a nemocenském pojištění (zabezpečení)“ (zvýrazněno soudem). Nelze ji tedy vztáhnout na státní sociální dávky a už vůbec ne na jednorázová plnění. Navíc je armáda institucí státu zřízenou *ex lege*, a tudíž nemá sídlo *stricto sensu*. Není tak podstatné, jak dovodil městský soud, kde žalobkyně vykonávala službu ke dni 31. 12. 1992, neboť sídlo zaměstnavatele není pro posouzení jejího nároku na výsluhovou náležitost rozhodující, a obdobně nemá význam z hlediska možnosti započtení doby federální služby. Stejně tak není relevantní, že městský soud mohl přehlédnout „*Vložku k záznamu o plate na rok 1994*“, z níž stěžovatel dovozuje to, že žalobkyně vykonávala službu na území Slovenské republiky.

[20] Lze tedy uzavřít, že jak stěžovatel, tak městský soud postupovali chybně. Nejenže doba federální služby žalobkyně neměla být hodnocena jako doba slovenská, ale neměla být hodnocena vůbec. Stěžovatel sice citoval čl. 28 Smlouvy, avšak vyvodil z něj nesprávné závěry a městský soud k němu naopak nepřihlédl vůbec. Tím jsou dány důvody pro zrušení rozsudku městského soudu. Jeho závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného je sice správný, ale neobstojí ve světle výše uvedených úvah, pokud jde o výklad čl. 28 Smlouvy a jeho dopad na danou věc. S ohledem na požadavek vázanosti správního orgánu rozsudkem soudu zrušil Nejvyšší správní soud též rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel bude v dalším řízení vázán tímto rozsudkem kasačního soudu a při dalším hodnocení federální doby služby žalobkyně bude povinen přihlédnout k čl. 28 Smlouvy, jakož i závěrům vysloveným v tomto rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. S ohledem na to podle § 110 odst. 1 a 2 a § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a společně s ním i rozhodnutí stěžovatele.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci úspěch, avšak mu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto mu právo na náhradu nákladů řízení Nejvyšší správní soud nepřiznal. Žalobkyně pak ve věci úspěšná nebyla, a proto jí právo na náhradu nákladů nevzniklo.

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

pokračování

V Brně dne 4. srpna 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu