



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Tomáše Langáška a Viktora Kučery v právní věci žalobce: **J. L.**, zastoupeného Mgr. Liborem Duškem, advokátem, sídlem K Nemocnici 2375/2a, Cheb, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, sídlem Křížová 25, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 7. 2019, č. j. X, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 11. 2020, č. j. 16 Ad 75/2019 - 20,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Posuzovaný případ se týká výpočtu dílčího (poměrného) starobního důchodu podle čl. 52 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „nařízení č. 883/2004“). Konkrétně otázky, zda má být „dílčena“ (poměrně krácena) také základní výměra starobního důchodu podle § 33 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a valorizace základní výměry.

[2] Žalobce, který získal doby pojištění v České republice a v Německu, požádal v roce 2018 o starobní důchod. Žalovaná srovnala plný důchod dle čl. 52 odst. 1 písm. a) nařízení č. 883/2004, který by žalobci náležel čistě na základě dob pojištění v České republice, a dílčí důchod dle čl. 52 odst. 1 písm. b) tohoto nařízení, který zohledňuje doby pojištění ve všech zemích Evropské unie a výslednou dávku stanoví na základě poměru dob pojištění získaných v České republice ke všem dobám pojištění v zemích Evropské unie. Žalobci poté podle čl. 52 odst. 3 tohoto nařízení přiznala vyšší z těchto částek, a to dílčí důchod

8 233 Kč měsíčně, od roku 2019 valorizovaný na 8 949 Kč měsíčně. Při stanovení této výše dílčího důchodu žalovaná zkrátila základní a procentní výměru starobního důchodu poměrem mezi dobami pojištění získanými v České republice a ve všech zemích Evropské unie (tedy v České republice a Německu). Stejně tak zkrátila i částku, o kterou byla základní výměra starobního důchodu v roce 2019 zvýšena. Žalobce namítal, že základní výměra ani její valorizace nemají být poměrně kráceny, žalovaná nicméně tyto námitky zamítla.

[3] Krajský soud v Plzni zamítl žalobu proti rozhodnutí žalované. Podle krajského soudu je třeba při výpočtu dílčího důchodu podle čl. 52 odst. 1 písm. b) nařízení č. 883/2004 poměrně krátit celou vypočtenou teoretickou výši dávky tvořenou součtem základní a procentní výměry. Na podporu závěru o „dílčení“ základní i procentní výměry odkázal krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 3 Ads 21/2006 - 44, 1197/2007 Sb., týkající se předchozí právní úpravy, a na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 5. 2018, č. j. 33 Ad 26/2016 - 55. Žalobcem požadovaný výpočet nemá oporu v právní úpravě a neodpovídal by poměru dob pojištění v ČR a v zemích Evropské unie celkově. Bez významu je dle krajského soudu argumentace, že základní sazba důchodu představuje minimální dávku. K žádnému snižování základní výměry dle názoru krajského soudu nedochází, a navíc je zřejmé, že základní výměra není „nedílitelnou“ minimální dávkou, neboť dle § 61 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění se „dílčí“ i základní výměra důchodu. Nedůvodná je i argumentace týkající se krácení valorizace důchodu. Podle krajského soudu čl. 59 odst. 2 nařízení č. 883/2004 pouze stanoví, že při běžné valorizaci důchodu nebude docházet k přepočtu podle čl. 52 tohoto nařízení, zda je výhodnější plný nebo dílčí důchod, a to kvůli administrativní náročnosti takového přepočtu. Pro rok 2019 byla dle § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 213/2018 Sb. základní výměra důchodu zvýšena o 570 Kč měsíčně a procentní o 3,4 % procentní výměry důchodu. Tato valorizace se musí do dílčího důchodu promítnout dílčím způsobem, jinak by výsledná částka neodpovídala poměru dob pojištění získaných v ČR a získaných celkově v zemích Evropské unie. Krajský soud tak neshledal důvodnými námitky směřující proti poměrnému krácení základní výměry a její valorizace.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[5] Podle stěžovatele při výpočtu dílčího důchodu nelze poměrně zkrátit základní výměru dílčího starobního důchodu. Starobní důchod se skládá ze dvou složek, a to základní výměry, tedy pevné částky totožné pro všechny poživatele starobního důchodu, a procentní výměry, určované individuálně. Stěžovatel s odkazem na odbornou literaturu uvádí, že základní výměra je „prakticky jednotná stanovená zákonem ... a zaručená všem poživatelům důchodů (a tím plnící sociální úlohu důchodu)“ (TRÖSTER, Petr. Právo sociálního zabezpečení. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 149–150), a dovozuje, že základní výměra tvoří „záchrannou sociální síť“. Na základní výměru nemá vliv délka pojištění, a proto ji nelze kvůli době pojištění krátit. Toto pravidlo je dle stěžovatele promítnuto v čl. 52 odst. 1 písm. b) nařízení č. 883/2004, které má aplikační přednost před § 61 zákona o důchodovém pojištění. Doba pojištění (získaná v konkrétním státě) by se měla zohlednit pouze při výpočtu procentní výměry jako zásluhové části důchodu. Podle stěžovatele se krajský soud nevypořádal s námitkou vadného užití čl. 52 nařízení č. 883/2004, jím odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Brně

pokračování

č. j. 33 Ad 26/2016 - 55 se týká skutkově odlišné situace a argumentace uplatněná stěžovatelem v něm není vypořádána.

[6] Ani pevnou částku, o kterou je valorizována základní výměra, podle stěžovatele není možné poměrně krátit. Požadavek na „dílčení“ valorizace neplyne z žádné právní normy, naopak je v rozporu s čl. 59 odst. 2 nařízení č. 883/2004. Navíc, jelikož valorizace kompenzuje dopad inflace a poklesu reálné kupní síly, je v rozporu s principem solidarity práva sociálního zabezpečení, aby stěžovatel na rozdíl od jiných poživatelů starobních důchodu obdržel pouze poměrnou část navýšení. Výše valorizace se neodvíjí od získaných dob pojištění, a proto nelze s odkazem na ně odůvodňovat její zkrácení.

[7] Žalovaná ve vyjádření uvádí, že znění čl. 52 nařízení č. 883/2004 i § 61 zákona o důchodovém pojištění podporují hodnocení krajského soudu i její právní závěry. Stěžovatel z odborné literatury, na níž odkázal, dovodil nesprávný závěr, neboť jím citovaná pasáž se netýká specifík důchodů s mezinárodním prvkem. V publikaci ŠTANGLOVÁ, Věra a kol. Právo sociálního zabezpečení v bodech a s příklady. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 202, se dle žalované naopak výslovně uvádí, že dílit je třeba základní i procentní výměru starobního důchodu. Žalovaná zdůrazňuje, že relevantní úprava v nařízení č. 883/2004 je založena na principu poměrnosti dávek jako celku, kráceny tak musí být všechny jejich složky. Poměrné krácení pouze některých složek dávky, jak požaduje stěžovatel, by vedlo k diskriminačnímu zvýhodnění žadatelů v obdobném postavení jako stěžovatel. Správnost tohoto závěru pak potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 21/2006 - 44, na nějž již odkázal krajský soud.

[8] Vyjádření žalované zaslal soud stěžovateli na vědomí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[10] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Při výpočtu výše starobního důchodu osoby, která jako stěžovatel získala doby pojištění ve více zemích Evropské unie, je třeba vyjít z úpravy obsažené v nařízení č. 883/2004. Podle čl. 52 odst. 1 tohoto nařízení příslušná instituce vypočte výši náležející dávky:

a) podle právních předpisů, které uplatňuje, a to pouze pokud jsou splněny podmínky nároku na dávky výhradně podle vnitrostátního práva (nezávislá dávka);

b) výpočtem teoretické výše a následně skutečné výše dávky (poměrná dávka) takto:

i) teoretická výše dávky se rovná dávce, kterou by dotyčná osoba měla nárok, pokud by všechny doby pojištění nebo bydlení získané podle právních předpisů ostatních členských států byly získány ke dni přiznání dávky podle právních

předpisů, které uplatňuje. Pokud podle těchto právních předpisů výše dávky nezávisí na délce získaných dob, považuje se uvedená výše za teoretickou výši;

ii) příslušná instituce pak stanoví skutečnou výši poměrné dávky tak, že použije na teoretickou výši poměr mezi délkou dob získaných před vznikem sociální události podle právních předpisů, které uplatňuje, a celkové délky dob získaných před vznikem sociální události podle právních předpisů všech dotčených členských států.

[12] Podle čl. 52 odst. 3 nařízení č. 883/2004 má dotčená osoba nárok, *aby jí příslušná instituce každého členského státu vyplácela vyšší z částek* takto vypočtených.

[13] Stěžovatel nezpochybňuje závěr, že dílčí důchod (poměrná dávka) je v jeho případě vyšší než plný důchod (nezávislá dávka), a že má tudíž pobírat dílčí důchod. Má ovšem za to, že výpočet dílčího důchodu byl chybný, protože nemělo dojít k poměrnému krácení základní výměry starobního důchodu ani valorizace této výměry.

[14] Argumentace stěžovatele nemá oporu ve znění právní úpravy. Při stanovení dílčího starobního důchodu se podle dle čl. 52 odst. 1 písm. b) bodu i) nařízení č. 883/2004 nejprve určí teoretická výše dávky, která by jednotlivci náležela při započítání všech dob pojištění získaných v Evropské unii. Do výpočtu teoretické dávky přitom musí být zahrnuta i základní výměra starobního důchodu, přestože není závislá na délce doby pojištění a nebude ovlivněna započítáním všech dob pojištění. Citované ustanovení neposkytuje žádný prostor k tomu, aby z výpočtu byly vyjmuty složky dávek nezávislé na délce doby pojištění. Výslovně totiž stanoví, že i když výše dávky *nezávisí na délce získaných dob, považuje se uvedená výše* (tj. výše stanovená vnitrostátními předpisy) *za teoretickou výši*. Co platí pro dávku jako celek, musí tím spíše platit i pro jednotlivé složky dávek.

[15] Po vypočtení teoretické výše je třeba stanovit skutečnou výši dávky podle čl. 52 odst. 1 písm. b) bodu ii) nařízení č. 883/2004, a to tak, že se poměr dob pojištění získaných v příslušném státě a celkové doby pojištění získané ve všech zemích Evropské unie *použije na teoretickou výši dávky*. Protože vypočtená teoretická výše dávky zahrnuje i základní výměru starobního důchodu, musí být poměr dob pojištění použit i na základní výměru – i ta tedy musí být v tomto kroku poměrně zkrácena.

[16] Použití poměru dob pojištění na celou vypočtenou teoretickou výši dávky odpovídá též cíli citovaného ustanovení. Tím je „rozdělit náklady na dávky mezi instituce dotčených členských států poměrně k délce dob pojištění získaných podle právních předpisů každého z uvedených členských států“, a to vzhledem k „neexistenci společného systému sociálního zabezpečení“ a „potřebě zachovat finanční integritu systémů sociálního zabezpečení členských států a zároveň nepenalizovat pracovníky, kteří využívají svého práva volného pohybu“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 10. 2021, SC, C-866/19, bod 41; obecně k výpočtu dílčích dávek tamtéž, body 34–43). Kdyby byla přijata argumentace stěžovatele, znamenalo by to, že každý, kdo získal v České republice minimální nezbytnou dobu pojištění (srov. čl. 57 nařízení č. 883/2004) a vznikl mu nárok na dávku starobního důchodu, musí obdržet přinejmenším dávku ve výši základní výměry. To by s sebou neslo nezanedbatelnou finanční zátěž pro systém sociálního zabezpečení.

[17] Právní názor, že „dílčení“ podléhá obě složky starobního důchodu, tedy základní i procentní výměra, ostatně Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně vyslovil. Vedle rozsudku Nejvyššího správního soudu, na nějž odkazuje krajský soud i žalovaný

pokračování

(a který byl sice zrušen Ústavním soudem, ale z jiných důvodů), lze odkázat mimo jiné na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2007, č. j. 6 Ads 60/2006 - 45. Byť se tento rozsudek týká předchozího nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, je právní úprava rozhodných otázek shodná a dřívější judikatura je tak i nadále relevantní (srov. obdobně již citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci SC, bod 24). Nejvyšší správní soud neshledává důvod se od své dosavadní judikatury odchýlit a nenachází ani žádné skutečnosti, které by mohly vyvolat rozumnou pochybnost o správném výkladu čl. 52 odst. 1 písm. b) nařízení č. 883/2004 a odůvodňovaly by položení předběžné otázky Soudnímu dvoru.

[18] Je vhodné podotknout, že nařízení č. 883/2004 brání tomu, aby jednotlivci byly kvůli využití práva volného pohybu a uplatnění pravidel o výpočtech dávek přiznávány nižší než minimální dávky. Podle čl. 58 tohoto nařízení jednotlivci *nesmí být v členském státě, ve kterém bydlí a podle jehož právních předpisů mu náleží dávka, přiznána dávka nižší, než je minimální dávka stanovená těmito právními předpisy za dobu pojištění nebo bydlení, která se rovná všem dobám pojištění vzatým v úvahu pro výplatu dávek v souladu s touto kapitolou*. Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné se vyjadřovat k tomu, zda a v jaké případné výši je minimální dávka stanovena u starobního důchodu. Z argumentace stěžovatele se zdá, že za tuto minimální dávku pokládá základní výměru. Avšak důchod, který mu byl přiznán, tuto základní výměru zjevně přesahuje, a tato část jeho argumentace je tak zjevně nedůvodná.

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že při výpočtu dílčího důchodu se dílčí (poměrně krátký) i základní výměra starobního důchodu. Námitka stěžovatele, že krajský soud se „nevypořádal s námitkou vadného užití“ čl. 52 nařízení č. 883/2004 je zjevně nedůvodná, neboť výkladem tohoto ustanovení se zabývá značná část odůvodnění rozsudku krajského soudu.

[20] Ve zbytku pak stěžovatel namítá, že nezákonné je také poměrné krácení valorizace základní výměry. Dovolává se v první řadě čl. 59 odst. 2 nařízení č. 883/2004. Ustanovení čl. 59 je nicméně třeba číst jako celek, který zní takto:

1. Jestliže se metoda stanovení dávek nebo pravidla pro výpočet dávek podle právních předpisů členského státu změní nebo pokud dojde k významné změně osobní situace dotyčné osoby, která by podle uvedených právních předpisů vedla k úpravě výše dávky, provede se v souladu s článkem 52 nový výpočet.
2. Naproti tomu, jestliže z důvodu zvýšení životních nákladů nebo změn příjmu nebo jiných důvodů pro úpravu, jsou dávky dotčeného členského státu upraveny procentem nebo paušální částkou, toto procento nebo paušální částka se použije přímo na dávky určené podle článku 52, aniž by bylo zapotřebí provést nový výpočet.

[21] Podstatou citovaného článku je stanovit, kdy je zapotřebí nový výpočet dle čl. 52 – tedy nové srovnání plného a dílčího důchodu, aby bylo určeno, který z nich je vyšší a má být jednotlivci vyplácen. Stěžovatel netvrdí, že takové přepočítání bylo v jeho věci namístě nebo že po valorizaci by pro něho byl výhodnější plný důchod namísto dílčího. Domnívá se však, čl. 59 odst. 2 nařízení č. 883/2004 zakazuje poměrně krátit valorizaci důchodů. Daný odstavec ovšem toliko stanoví, že nové srovnávání plného a dílčího důchodu není

třeba u valorizace důchodů procentuální nebo paušální částkou. Valorizace se uplatní *přímo*, tedy bez porovnání obou variant. Tím se ovšem nijak nemění způsob výpočtu plného či dílčího důchodu. V případě dílčího důchodu tak musí být zachováno, že jeho výše odráží poměr dob pojištění získaných v České republice a všech dob pojištění získaných v Evropské unii. Ani valorizace tudíž není z tohoto poměrného zkrácení vyloučena. To stěžovatele oproti ostatním poživatelům starobního důchodu neznevýhodňuje: jde pouze o odraz skutečnosti, že stěžovatel nezískal všechny doby pojištění v České republice. Ani tato námitka stěžovatele proto není opodstatněná.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) v řízení o kasační stížnosti nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná sice úspěšná byla, podle § 60 odst. 2 s. ř. s. ovšem správní orgán ve věcech důchodového pojištění nemá právo na náhradu nákladů řízení, která by mu jinak podle § 60 odst. 1 s. ř. s. náležela.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. srpna 2022

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu