

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **N. V.**, zastoupena Mgr. Milanem Šikolou, advokátem se sídlem Jaselská 23, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 3. 2016, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 11. 2016, č. j. 29 Ad 8/2016 – 36,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 11. 2016, č. j. 29 Ad 8/2016 – 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná žalobkyni, příslušnici Ruské federace, přiznala rozhodnutím ze dne 3. 9. 2015, č. j. X, starobní důchod ve výši 1.345 Kč, který náleží podle vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 208/2014 Sb., od lednové splátky v roce 2015 ve výši 1.370 Kč. Následně v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla námitky žalobkyně proti tomuto rozhodnutí.

[2] Mezi účastníky je sporný režim doby pojištění od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2008, které žalovaná vyhodnotila jako ruské. Stěžovatelka sice v té době pracovala na území České republiky a odváděla zde pojistné na sociální zabezpečení, podstatné však bylo, že měla ke dni 31. 12. 2008 trvalé bydliště v Ruské federaci. Právě tato okolnost je podle článku 30 odstavce 3 Smlouvy mezi Českou republikou a Ruskou federací o sociálním zabezpečení (č. 57/2014 Sb. m. s., účinnost od 1. 11. 2014, dále jen „Smlouva“) rozhodná pro určení státu, který vezme dobu pojištění do 31. 12. 2008 v potaz.

[3] Místo trvalého bydliště žalovaná určila podle článku 13 Ujednání mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky a Ministerstvem práce a sociální ochrany Ruské federace k provádění Smlouvy (č. 58/2014 Sb. m. s., účinnost od 1. 11. 2014, dále jen „Ujednání“). Žalobkyně sice měla trvalé bydliště v České republice, nedoložila však doklad o odhlášení z ruské evidence, pro účely Smlouvy proto bylo třeba vycházet z toho, že její trvalé bydliště bylo v Ruské federaci.

[4] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou u krajského soudu. Podle ní by veškerá její účast na českém důchodovém pojištění měla být zohledněna. Rozhodné je, že se účastnila pojištění podle předpisů České republiky. Je zároveň zřejmé, že Ruská federace jí předmětnou dobu při výpočtu výše důchodu nezohlední. Proto ji měla zohlednit žalovaná.

II. Rozsudek krajského soudu

[5] Krajský soud napadené rozhodnutí zrušil. Považoval za nesporné, že žalobkyně hradila žalované pojistné v letech 1996 – 2008 a že toto období česká strana do starobního důchodu žalobkyně nezapočetla. Vzhledem k tomu, že žalobkyně měla dvojí trvalé bydliště, ukončení trvalého pobytu ze země původu prokázala až v roce 2012, je žalovaná přesvědčena, že sporné období měla započíst ruská strana, kterou též k tomuto úkonu dvěma přípisy vyzvala. Ruský nositel pojištění potvrdil odpověďmi doby pojištění žalobkyně v Ruské federaci, provedení přepočtu ruské dávky však nezohlednil. Toto písemně nereflektoval ani na osobní žádost žalobkyně o provedení tohoto přepočtu, která byla zaslána na předepsaném tiskopisu.

[6] Podle soudu žalovaná, jako český nositel pojištění a příjemce pojistného plnění za sporné období pojištění žalobkyně (viz výše), neučinila vše potřebné pro vydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně o přiznání starobního důchodu. Pokud ruský nositel pojištění nezohlednil žádosti žalované a konečně i žalobkyně o přepočet ruské dávky, bylo podle soudu v souladu s článkem 29 Smlouvy na žalované, aby učinila řádný pokus o vyřešení sporné otázky jednáním a konzultací s ruským nositelem pojištění, případně pak diplomatickou cestou, popřípadě aby vyzvala nadřízený orgán Ruské federace, aby konal v duchu Smlouvy, či řádně zdůvodnil, proč tak neučiní. Poté by nezbylo, než v souladu s článkem 30 Smlouvy a článkem 7 Ujednání, jehož znění nevylučuje započet doby pojištění žalobkyně v ČR v období let 1996 – 2008 do české dávky, vydat rozhodnutí o žádosti žalobkyně.

[7] Krajský soud je přesvědčen, že pokud příslušné orgány obou zemí uzavřely určitou smlouvu o vzájemné spolupráci v určité oblasti, která řeší i výlučně neupravené případy, nemůže jedna ze stran, která přijala plnění, ponechat neřešenou otázku započtu 12 let pojištění žalobkyně na ní samotné, případně jí nevyjít vstříc s dořešením případu. Přitom je potřebné vzít v úvahu, že žalobkyně měla na zdejším území upraven trvalý pobyt, byla řádně zaměstnána a hradila pojistné. Nemůže jí proto být přičítána k tíži neochota jedné ze smluvních stran, která si vykládá zcela zřejmě určitá ustanovení Smlouvy jinak, než strana druhá. Je nezbytné, aby obě smluvní strany nejasnosti vyřešily mezi sebou. Konečně, takovou spolupráci předpokládá jak znění Smlouvy, tak i Ujednání.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[8] Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[9] Kolizním kritériem dle článku 30 odstavce 3 Smlouvy pro hodnocení veškeré doby pojištění získané v České republice a v Ruské federaci do 31. 12. 2008 je trvalé bydliště, přičemž doby pojištění získané do shora uvedeného data hodnotí ta smluvní strana, na jejímž území měl pojištěnec trvalé bydliště právě ke dni 31. 12. 2008, a to za předpokladu, že pojištěnec získal ke dni 31. 12. 2008 podle právních předpisů této smluvní strany alespoň jeden rok pojištění. V případě nesplnění této podmínky doby pojištění (zaměstnání) hodnotí ta smluvní strana, podle jejíchž právních předpisů byly skutečně získány.

[10] Podle článku 13 Ujednání se má za to, že pojištěnec měl ke dni 31. 12. 2008 trvalé bydliště na území toho smluvního státu, jehož byl k uvedenému dni občanem. Toto však neplatí, pokud předloží doklad potvrzující trvalé bydliště na území druhého smluvního státu a zároveň doklad o tom, že byl odhlášen ke dni 31. 12. 2008 z evidence na území smluvního státu, jehož je občanem. Žalobkyně měla ke dni 31. 12. 2008 formálně dva trvalé pobyty v České republice i Ruské federaci a byla státním občanem Ruské federace. Smlouva řeší tuto situaci jasně, stanoví, že určující je v tomto případě trvalé bydliště ve státě, jehož je státním příslušníkem. Jiné řešení nemá oporu ve smluvní úpravě a bylo by s ní v rozporu.

[11] Jako místo trvalého bydliště pro účely článku 30 odstavce 3 Smlouvy je tedy nutno považovat ke dni 31. 12. 2008 Ruskou federaci a veškeré doby pojištění získané před tímto datem podle českých právních předpisů za ruské doby pojištění. Penzijní fond Ruské federace má proto vzít v úvahu nejen doby pojištění v Ruské federaci (za které již žalobkyni přiznal a vyplácí důchod), ale i doby pojištění získané v České republice do 31. 12. 2008.

[12] V daném případě Krajský soud v Hradci Králové *de facto* nenamítá, že by stěžovatelka při rozhodování o důchodovém nároku žalobkyně podle českých právních předpisů porušila ustanovení zákona o důchodovém pojištění či Smlouvy, vytýká jí však, že s ruskou stranou nezahájila jednání ve smyslu článku 29 Smlouvy o důchodových nárocích žalobkyně plynoucích z ruského důchodového pojištění a Smlouvy. Stěžovatelka však nesdílí přesvědčení Krajského soudu v Hradci Králové, že pokud ruský nositel pojištění nereflektoval žádosti stěžovatelky i žalobkyně o přepočet ruské dávky, je na stěžovatelce, aby učinila řádný pokus o vyřešení sporné otázky jednáním a konzultací s ruským nositelem pojištění, diplomatickou cestou, případně aby vyzvala nadřízený orgán instituce Ruské federace, a do doby vyřešení sporné otázky nerozhodla a nevyplácela žalobkyni důchod náležející jí z českého důchodového systému. Stěžovatelce není zřejmé, co vedlo krajský soud k tomuto závěru, neboť v dané věci není sporu, že se ve smyslu článku 30 Smlouvy jedná o doby, ke kterým má přihlížet ruská strana.

[13] Spornou otázkou je výklad a způsob provádění článku 7 Ujednání ze strany ruského nositele pojištění, tuto skutečnost však stěžovatelka v rámci správního řízení o přiznání českého důchodu nemůže ovlivnit. Fakt, že uvedené doby se ve výši ruského

důchodu neprojevily, nebo ruský nositel pojištění postupoval striktně podle článku 30 odst. 4 Smlouvy bez přihlédnutí k článku 7 Ujednání, však neznamená, že by doby pojištění získané před 1. 1. 2009 měla automaticky hodnotit česká strana.

[14] Stěžovatelka se tedy neztotožňuje s názorem krajského soudu, že by nezahájení jednání podle článku 29 Smlouvy *ad hoc* mělo za následek vady řízení, které by mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Skutečnost, že ruský nositel pojištění v rozporu s názorem a praxí českého nositele pojištění nepostupuje podle článku 7 Ujednání, není dle názoru stěžovatelky důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka v této souvislosti připomíná, že jednání a konzultace, eventuelně kroky učiněné diplomatickou cestou, mohou trvat měsíce, ba i roky, zatímco řízení o žádosti o přiznání starobního důchodu má určité časové limity, a to i s ohledem na ochranu oprávněných zájmů účastníka řízení. Je sice pravdou, že zmínka krajského soudu o tom, že článek 30 Smlouvy a článek 7 Ujednání nevylučuje započet doby pojištění žalobkyně v České republice v období let 1996 – 2008 do české dávky, by se dala chápat tak, že argumentace krajského soudu směřuje k tomu, aby stěžovatelka (zřejmě za předpokladu selhání všech diplomatických prostředků) přiznala, resp. zhodnotila uvedené doby pro výši českého důchodu. Takový výklad však nemá v daném případě ve Smlouvě oporu, neboť podmínky článku 30 odstavce 3 Smlouvy, podle nichž má uvedené doby pojištění zhodnotit ruská strana, jsou nepochybně splněny. Tak by tomu nebylo pouze v případě (a tehdy by skutečně přicházelo v úvahu zhodnocení těchto dob českou stranou), pokud by osoba ke dni 31. 12. 2008 neměla trvalé bydliště na území smluvních států, nebo by k tomuto datu nezískala alespoň jeden rok pojištění podle právních předpisů Ruské federace.

[15] Stěžovatelka se domnívá, že není na krajském soudu, aby nad rámec Smlouvy rozšiřoval její znění a zavázal české orgány k hodnocení určité doby pojištění, namísto toho, aby potvrdil rozhodnutí stěžovatelky a dotčenou osobu případně upozornil na možnost domáhat se svých důchodových nároků u ruského nositele pojištění s využitím dostupných opravných prostředků, popřípadě u ruských soudů prostřednictvím žaloby, tak jako to žalobkyně ostatně učinila v České republice.

[16] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Poté, co Nejvyšší správní soud vyhodnotil všechny podmínky projednatelnosti kasační stížnosti jako splněné, přistoupil k posouzení její důvodnosti. Z níže uvedených důvodů přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[18] Předmětem projednávané věci bylo posouzení režimu doby pojištění od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2008. Skutkový stav nebyl sporný, bylo tedy možné vycházet ze zjištění, že žalobkyně v této době žila, pracovala, odváděla pojistné na sociální zabezpečení a měla trvalé bydliště v České republice, ve správním řízení nicméně přes výzvu (č. l. 2 správního spisu) nedoložila doklad o zrušení trvalého bydliště v Ruské federaci a výslovně uvedla, že dne 29. 6. 2012 jí byl Ruskou federací vydán poslední pas (č. l. 6 správního spisu). Žalobní námitky žalobkyně i kasační námitky stěžovatelky se od počátku týkaly výlučně právního posouzení věci, a to interpretace a aplikace článku 30 odstavce 3 Smlouvy a článku 13

ujednání, Nejvyšší správní soud se tedy zabýval touto problematikou. Vycházel přitom ze svého nedávného rozhodnutí ze dne 9. 3. 2017, č. j. 9 Ads 228/2016 – 28, které posuzovalo v relevantních ohledech skutkově i právně naprosto totožnou situaci. Dospěl přitom k opačnému závěru, než dospěl krajský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku.

[19] Podle článku 30 odstavce 3 Smlouvy, který patří mezi její přechodná ustanovení: [p]*ro stanovení nároků na důchody a dávky podle této smlouvy se přihlédne také k dobám pojištění (zaměstnání), které byly získány před vstupem této smlouvy v platnost. Přitom doby pojištění (zaměstnání) získané do 31. prosince 2008 na území jedné ze smluvních stran vezme v úvahu ta smluvní strana, na jejímž území měla osoba k tomuto dni trvalé bydliště, avšak pouze v rozsahu, ve kterém nejsou tyto doby již zhodnoceny pro stanovení výše důchodu nebo dávky přiznané druhou smluvní stranou a za předpokladu, že daná osoba získala k uvedenému datu alespoň 1 rok pojištění podle právních předpisů smluvní strany, která má podle tohoto odstavce doby pojištění (zaměstnání) vzít v úvahu. Pokud nebude tato podmínka splněna, doby pojištění (zaměstnání) vezme v úvahu ta smluvní strana, podle jejíchž právních předpisů byly skutečně získány.*

[20] Definici místa trvalého bydliště podle Smlouvy upravuje článek 13 ujednání: [p]*ro účely provádění Smlouvy se má za to, že pracovníci a jejich rodinní příslušníci legálně trvale bydlí nebo přechodně pobývají na území smluvních stran své státní příslušnosti, nepředloží-li doklady potvrzující trvalé bydliště nebo přechodný pobyt na území druhé smluvní strany a odhlášení z evidence na území smluvní strany své státní příslušnosti. Při tom legální trvalé bydliště nebo přechodný pobyt a odhlášení z evidence na území smluvních stran se posuzuje na základě dokladů a v souladu s postupem stanoveným právními předpisy příslušné smluvní strany* (odst. 1). *Ustanovení odstavce 1 tohoto článku se použijí také pro účely určení místa trvalého bydliště ke dni 31. prosince 2008 pro účely provádění článku 30 odstavce 3 Smlouvy* (odst. 2).

[21] Z citovaných ustanovení jasně vyplývá, že pro určení režimu dob pojištění do 31. 12. 2008 je rozhodné pouze místo trvalého bydliště pracovníka. Další skutečnosti (místo výkonu práce, právní řád, kterým se v té době řídily související vztahy, respektive otázka, kde pracovník odváděl pojistné na sociální zabezpečení) jsou proto irelevantní. Zjišťování místa trvalého bydliště dále rozvádí článek 13 ujednání, který konkrétně zavádí domněnku místa trvalého bydliště ve státě, jehož je pracovník příslušníkem. Vyvrátit ji lze předložením dokladů o trvalém bydlišti na území druhé smluvní strany a o odhlášení z evidence na území smluvní strany své státní příslušnosti.

[22] Žalobkyně v žalobě a následně i krajský soud v napadeném rozsudku rozporovaly možnost aplikace článku 13 Ujednání. Argumentace, dle které přichází užití tohoto ustanovení v úvahu teprve tehdy, kdy panují pochybnosti o místě trvalého pobytu, je však mylná. Z výše uvedeného je jednoznačně zřejmé, že místo trvalého bydliště je rozhodným kritériem, které je třeba prověřovat u všech dob pojištění získaných do 31. 12. 2008. Článek 13 toto místo pro účely Smlouvy definuje, proto se podle něj postupuje ve všech těchto případech.

[23] Citované ustanovení je ujednání mezi ústředními orgány české a ruské státní správy, které navazuje na Smlouvu, s jehož přijetím samotná Smlouva počítá (viz její čl. 23) a jehož

cílem je upřesnit postupy při aplikaci Smlouvy v praxi. Článek 13 konkrétně definuje místo trvalého bydliště pracovníka tak, aby bylo možné určit právě jedno takové místo, čímž přispívá k naplnění základního účelu Smlouvy – určení právě jednoho státu, který vezme určité doby pojištění v úvahu. Nebylo tedy důvodu toto pravidlo neaplikovat.

[24] Dřívější úprava kolizních pravidel v přechodných ustanoveních Smlouvy rozhodná pro doby pojištění do 31. 12. 2008, nesměřovala k naplnění principů řešících kolize národních systémů sociálního zabezpečení v takové míře, jako je tomu v případě úpravy současné, obsažené ve vlastních pravidlech Smlouvy (srovnej čl. 6 odst. 1). Důraz na kritérium trvalého pobytu, státní příslušnost, potažmo bydliště pracovníka brání plnému uplatnění principu aplikace právního řádu jediného státu a principu rovného zacházení (k této problematice obecně srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, body 18 až 22).

[25] Tato skutečnost je nicméně důsledkem přerušení tradice, která se v Československu uplatňovala již v meziválečném období (srovnej Vzájemnostní úmluvy s Rakouskem č. 78/1933 Sb. z. a n., a Německem č. 209/1933 Sb. z. a n.), v letech 1948 – 1989, kdy byla naše země součástí tzv. sovětského bloku. Právě v této době vznikla předchůdkyně Smlouvy – dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení (publ. pod č. 116/1960 Sb., konec platnosti 31. 12. 2008, viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 87/2008 Sb. m. s., dále jen „dohoda“), jejíž principy byly do určité míry zachovány v přechodných ustanoveních Smlouvy, která stěžovatelka napadá. Je však třeba zdůraznit, že tato ustanovení se týkají dob pojištění získaných do 31. 12. 2008, tj. do skončení platnosti dohody. Je nasnadě, že postupná transformace hospodářského a sociálního systému po roce 1989, včetně znovuobnovení vztahů se zahraničím na tradičních zásadách, nemohla změnit fakt, že se vývoj několik předcházejících desetiletí ubíral jiným směrem. Přechodná ustanovení proto nejsou nelogická nebo nezdůvodněná, pouze odráží tyto změny a představují možné řešení intertemporálních účinků právních norem.

[26] V projednávané věci bylo tedy namístě aplikovat článek 30 odst. 3 Smlouvy i článek 13 Ujednání a interpretovat je v souladu s jejich dikcí, která svědčí o jednoznačné vůli smluvních stran. S ohledem na obavy vyjádřené krajským soudem je vhodné dodat, že změna režimu dob pojištění získaných do 31. 12. 2008 a po tomto datu nevede k tomu, že by byl některým zaměstnancům starobní důchod upírán, mění se pouze pravidla pro určení státu, který má vzít tyto doby pojištění v úvahu.

[27] Nejvyšší správní soud nijak nezlehčuje situaci žalobkyně, zdůrazňuje však, že se nejedná o výsledek postupu žalované. Žalobkyně se má domáhat zohlednění sporných dob pojištění u ruských orgánů. Tvrzení, že tak odmítají učinit, neodpovídá doloženým podkladům (potvrzení Penzijního fondu Ruské federace ze dne 10. 6. 2015, č. l. 9 spisu žalovaného). Vyplývá z nich pouze to, že jí byla při výpočtu ruského starobního důchodu (penze) zohledněna odpracovaná doba do 21. 4. 1998 a údaje o odpracované době po tomto datu nemají ruské orgány k dispozici. Za těchto okolností je skutečně pouze na ní, aby svá práva bránila, především se nabízí, aby ruským orgánům sdělila okolnosti týkající se její tehdejší práce v České republice, případně se proti jejich postupu bránila prostředky, které

jí k tomu poskytuje ruský právní řád, případně prostředky mezinárodního práva. Vychází-li se z pravidel Smlouvy a ujednání, měly by následovat kroky ruských orgánů k prověření těchto skutečností. Jejich posouzení však není a ani nemůže být předmětem hodnocení českých orgánů.

V. Závěr a náklady řízení

[28] Jelikož závěry rozsudku krajského soudu jsou v rozporu s výše uvedenými závěry, Nejvyšší správní soud ho podle § 110 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 30. března 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu