



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a JUDr. Milady Haplové v právní věci **žalobce: D. T.**, zastoupen Mgr. Bohdanou Hejdkovou, advokátkou, se sídlem Křížíkova 16, Praha 8, proti **žalované: Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2003, č. j. 26 Ca 39/2002 - 17,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2003, č. j. 26 Ca 39/2002 - 17, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalované ze dne 5. 11. 2001, č. X, byla zamítnuta žádost žalobce o český starobní důchod s odkazem na Dohodu o vypořádání nároku z důchodového zabezpečení uzavřenou mezi vládou ČSSR a vládou Řecké republiky dne 17. 5. 1985. Podle odůvodnění správního rozhodnutí žalované z dohody vyplývá, že těm řeckým politickým emigrantům, kteří se vrátili do Řecka do 30. 6. 1990, přiznává důchod řecký nositel pojištění; za tím účelem uhradilo Československo Řecku jednorázovou náhradu k vyrovnání nároku řeckých občanů. Řecko se podle správního orgánu jednak zavázalo vyplácet důchod všem repatriantům, kterým byl důchod ještě před jejich návratem do Řecka přiznán, jednak započítat podle řeckých předpisů dobu zaměstnání na území bývalé ČSSR v případech, kdy nárok na důchod vznikne až po návratu repatrianta do Řecka. Správní orgán dále usoudil, že podle českých předpisů o sociálním zabezpečení platných do 31. 12. 1995 bylo lze přiznat český důchod mimořádně (výjimečně), tj. prominout podmínku trvalého pobytu v ČR v případech, kdy žadatel získal alespoň 25 roků zaměstnání na území ČR. Tato možnost se

podle správního orgánu týkala občanů s trvalým pobytem ve státě, se kterým bývalé Československo nebo ČR neuzavřelo smlouvu o sociálním zabezpečení. Podle správního orgánu byly mezivládní dohodou ze dne 17. 5. 1985 nároky řeckých občanů zaplacením částky 24 000 000 USD vyrovnány; česká strana nemůže přiznat důchod za dobu zaměstnání, kterou se zavázala hradit řecká strana. Na tom nic nemění ani zákon o důchodovém pojištění (č. 155/1995 Sb.) účinný od 1. 1. 1996, jenž zrušil podmínku trvalého pobytu v ČR pro nárok z českého sociálního zabezpečení (pojištění).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce opravný prostředek (dle nové úpravy správního soudnictví účinné od 1.1.2003 je žalobou) k Městskému soudu v Praze podle tehdejší hlavy třetí části páté občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). V něm uvedl, že nesouhlasí s důvody, pro které mu byla zamítnuta žádost o přiznání starobního důchodu, neboť celý život pracoval v České republice, kde má odpracováno 32 let, a proto má nárok na starobní důchod stejně jako každý jiný český občan. V České republice pobýval až do roku 1990.

Městský soud v Praze žalobu žalobce podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. V odůvodnění se ztotožnil s právním názorem správního orgánu. Uvedl, že se na žalobce, který repatrioval do Řecka 30. 6. 1990, vztahuje mezivládní dohoda mezi ČSSR a Řeckem z roku 1985 zejména její čl. 2 (zaplacení 24 000 000 USD Československem Řecku jako paušální úhrady důchodových nároků všech repatriantů vrátivších se do Řecka v průběhu 5-ti let po uzavření dohody) a čl. 4 (vyplácení starobních důchodů těm repatriantům, jimž nárok na důchod v době repatriace již vznikl, Řeckem, a započtení doby odpracované v Československu u těch, kterým dosud nevznikl podle řeckých předpisů), neboť v době návratu z Československa do Řecka mu nárok na důchod ještě nevznikl. Tato dohoda byla podle soudu platná i v době rozhodování správního orgánu, a proto žalobce jako řecký politický emigrant má nárok na přiznání starobního důchodu pouze řeckým nositelem pojištění.

Žalobce podal proti rozsudku Městského soudu v Praze včasnou kasační stížnost (podání nesprávně označeno jako odvolání), v níž se domáhá přiznání starobního důchodu za odpracovaných 32 let v České republice. V doplnění a odůvodnění kasační stížnosti zástupkyně uplatňuje důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tuto nesprávnost žalobce (dále též „stěžovatel“) spatřuje v odepření nároku na starobní důchod s odkazem na mezivládní mezinárodní smlouvu, čímž je krácen na svých zákonných právech pobírat po splnění zákonných podmínek starobní důchod. Tento stav považuje za porušování základních lidských práv, neboť do současnosti mu ani jednou ze stran starobní důchod není vyplácen. Řecká strana důchod nepřiznala, protože poskytnutou finanční částku použila ke zcela jiným účelům, než bylo ujednáno v dohodě a v důsledku toho nemá finanční prostředky na výplatu důchodu svým občanům a česká strana odmítá důchod přiznat s odkazem na dohodu o vypořádání nároků důchodového zabezpečení ze dne 17. 5. 1985 uzavřenou mezi vládou ČSSR a vládou Řecké republiky. Pracoval stanovenou dobu zaměstnání na území ČR a dovršil zákonem stanovený důchodový věk.

Žalovaná se ve vyjádření ztotožnila s právním názorem soudu vysloveném v jeho rozsudku.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší

správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve svém § 28 stanoví - a stanovil i v době vydání správního rozhodnutí napadeného žalobou (srov. § 75 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.), že pojištěnec má nárok na starobní důchod, jestliže získal potřebnou dobu pojištění a dosáhl stanoveného věku, popřípadě splňuje další podmínky stanovené v tomto zákoně. V § 29 tento zákon dále stanovil, že pojištěnec má nárok na starobní důchod, jestliže získal dobu pojištění nejméně a) 25 let a dosáhl aspoň věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod (dále jen "důchodový věk"), nebo b) 15 let a dosáhl aspoň 65 let věku, pokud nesplnil podmínky podle písmene a). Podle § 2 odst. 2 zákona se pojištěncem pro účely důchodového pojištění rozumí osoba, která je nebo byla účastna pojištění, přičemž podle § 2 odst. 1 účast na pojištění je povinná pro fyzické osoby uvedené v § 5, v první řadě pro zaměstnance v pracovním poměru. Vzhledem k tomu, že se žalobce narodil x., že je mužského pohlaví a že vzhledem k povaze jeho zaměstnání není nic známo o tom, že by podle § 21 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 100/1988 Sb., ve znění do účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., měl nárok na starobní důchod dříve než dovršením 60 let věku (§ 21 odst. 1 písm. e/ zákona č. 100/1988 Sb., ve znění do účinnosti zákona č. 155/1995 Sb.), není důvodu předpokládat, že by se na něho z hlediska posuzování otázky vzniku nároku na starobní důchod vztahoval § 68 zákona č. 155/1995 Sb., a tedy předpisy o důchodovém zabezpečení platné a účinné před účinností zákona č. 155/1995 Sb.

Pro posouzení nároku žalobce na starobní důchod je proto rozhodující, zda splňuje podmínky pro přiznání starobního důchodu podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, případně, zda podmínky tohoto nároku nejsou v jeho případě stanoveny jiným způsobem a v jiném rozsahu v právně závazném předpisu, který se použije namísto ustanovení zákona o důchodovém pojištění.

Na úrovni obecně závazných právních předpisů vnitrostátní povahy, tedy v Ústavě, Listině základních práv a svobod a dalších součástech ústavního pořádku (čl. 112 odst. 1 Ústavy ve znění k 18. 1. 2002), zákonech a podzákonných obecně závazných předpisech (nařízeních vlády, vyhláškách ministerstev a jiných správních úřadů) takováto odlišná úprava není.

Na úrovni právních předpisů mezinárodní povahy by odlišnou úpravu mohla představovat Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Řecké republiky o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení (v anglickém znění, v němž byla dohoda sepsána, *Agreement between the Government of the Czechoslovak Socialist Republic and the Government of the Hellenic Republic on the Settlement of the Pension Security Claims*), která byla podepsána v Athénách dne 17. 5. 1985 náměstkyní ministra práce a sociálních věcí Československé socialistické republiky a náměstkyní ministra sociálního zabezpečení Řecké republiky. Tato dohoda nebyla vyhlášena ve Sbírce zákonů (resp. za účinnosti zákona č. 309/1999 Sb., tj. od 1. 1. 2000, ve Sbírce mezinárodních smluv). Dohoda ve svém článku 1 definuje pojmy „repatrianta“ jako osoby řeckého původu usídlené v Československu po 31. 12. 1946, včetně členů jeho rodiny, kteří se vrátili nebo se budou vracet natrvalo do Řecka, a „důchod“ jako plnění považované za důchod podle práva smluvní strany, která ji poskytuje nebo bude poskytovat, přičemž důchod bude poskytován také

československým občanům, kteří jsou rodinnými příslušníky řeckých repatriovaných uprchlíků (manžel, manželka, děti). V čl. 2 dohody se československá strana zavazuje zaplatit řecké straně částku 24 000 000 USD jako kompenzaci vypořádání nároků všech řeckých politických uprchlíků, kteří se vrátili nebo by se vrátili natrvalo do Řecka v průběhu pěti let po podpisu dohody. V čl. 3 se ujednáva způsob zaplacení částky 24 000 000 USD. V čl. 4 bodu 1. se stanoví, že řecká strana bude vyplácet důchody všem repatriovaným osobám, které se vrátily z Československé socialistické republiky do Řecka a které v ČSSR pobíraly penzi. Podmínka požadované doby zaměstnání potřebná k přiznání důchodu bude vždy považována za splněnou. V čl. 4 bodu 2. se pak stanoví, že řecká strana započte počet let zaměstnání dosažených v ČSSR podle řeckého práva sociálního zabezpečení ve všech případech, kdy repatriované osobě nevznikl nárok na důchod před návratem z Československa do Řecka. V čl. 5 se stanoví, že příslušné československé orgány sociálního zabezpečení vystaví repatriovaným osobám a poživatelům důchodů na základě jejich žádosti potvrzení o době zaměstnání dosažené v ČSSR a o druhu poskytovaného důchodu a stupni invalidity. Čl. 6 se týká mechanismu vstupu smlouvy v platnost.

Podle čl. 10 Ústavy v jeho znění před novelou provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (ta nabyla účinnosti až 1. 6. 2002, tedy po vydání rozhodnutí správního orgánu napadeného žalobou žalobce) platilo, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Za tohoto právního stavu bylo nesporné, že vnitrostátně použitelné, a to přednostně před zákonem, byly na základě generální klauzule v čl. 10 Ústavy jen ty mezinárodní smlouvy, které byly 1) ratifikované, 2) vyhlášené (tím je nutno rozumět zveřejnění ve Sbírce zákonů do 31. 12. 1999, viz § 3 odst. 1 písm. a/ příp. b/ zákona č. 545/1992 Sb., resp. ve Sbírce mezinárodních smluv, viz § 5 odst. 1 písm. a/ zákona č. 309/1999 Sb.), 3) obsahově se jednalo o smlouvy o lidských právech a základních svobodách a 4) Česká republika jimi byla vázána. Všechny uvedené podmínky musely být splněny současně; nesplnění pouze jedné z nich tedy znamenalo, že jen na základě generální klauzule v čl. 10 Ústavy nebyla konkrétní mezinárodní smlouva z hlediska českého vnitrostátního práva právně závazná.

Druhým způsobem „převodu“ práv a povinností zakotvených v mezinárodní smlouvě do podoby vnitrostátně závazného práva byly – vedle omezené generální klauzule v čl. 10 Ústavy – odkazy na použitelnost mezinárodní smlouvy namísto (vnitrostátní) právní úpravy ve zvláštních zákonech, a to za podmínek v těchto zákonech uvedených (viz např. § 2 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, § 96 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků nebo § 8 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona).

Nelze-li v konkrétním případě dospět k závěru, že (podle právního stavu před 1. 6. 2002) určitá mezinárodní smlouva je aplikovatelná podle vnitrostátního práva buď na základě čl. 10 Ústavy nebo na základě odkazovacího ustanovení zvláštního zákona, nutno mít za to, že tato smlouva nezakládá podle vnitrostátního právního řádu práva a povinnosti fyzických a právnických osob, nýbrž pouze stanoví práva či povinnosti států, příp. jiných subjektů mezinárodního práva, v oblasti práva mezinárodního.

Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Řecké republiky o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení nebyla, jak již shora uvedeno, vyhlášena ve Sbírce zákonů, resp. od 1. 1. 2000 ve Sbírce mezinárodních smluv. Další podmínky její bezprostřední závaznosti a přednosti před zákonem již není nutno zkoumat, jestliže není

splněna být jen jediná ze čtyř kumulativně formulovaných podmínek plynoucích z ustanovení čl. 10 Ústavy ve znění do 1. 6. 2002.

Nad rámec odůvodnění však lze poznamenat, že podle jejího obsahu se u zmíněné dohody nejedná ani o mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách, neboť uvedená smlouva upravuje paušální finanční plnění poskytované Československem Řecku jako kompenzaci za to, že Řecko bude repatriantům řeckého původu, kteří se vrátí v období vymezeném dohodou z ČSSR do Řecka, poskytovat důchodové zabezpečení, což nepochybně po materiální stránce není smlouva upravující lidská práva či základní svobody, jakkoli se jich, zejména základních práv podle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práva a svobod, za určitých okolností může dotýkat (k tomu, které dokumenty lze klasifikovat jako mezinárodní smlouvy o základních právech v oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, srov. zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/94, zveřejněný pod č. 3/1995 Sb. resp. pod č. 56 ve svazku 2. Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu). Přinejmenším ještě jedna další podmínka bezprostřední závaznosti a přednosti před zákonem tak není u uvedené smlouvy splněna.

Ani druhý možný způsob „převodu“ práv a povinností zakotvených v mezinárodní smlouvě do podoby vnitrostátně závazného práva nelze v českém právu ve vztahu k Dohodě mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Řecké republiky o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení vysledovat, neboť v českém právním řádu nelze nalézt žádné ustanovení zákona, z něhož by plynulo, že se tato smlouva má použít místo vnitrostátní úpravy práva důchodového zabezpečení či pojištění. V zákoně č. 155/1995 Sb. se mezinárodní smlouvy zmiňují ve dvou ustanoveních, a sice v § 61 a v § 95.

Ustanovení § 61 se na případ stěžovatele nevztahuje, přinejmenším ne v tom smyslu, že by na jeho věc dopadala primární hypotéza tohoto ustanovení, vyjádřená v § 61 odst. 1 tak, že toto ustanovení je použitelné na případy, kdy se poživateli důchodu vyplácí důchod vypočtený se zřetelem k mezinárodní smlouvě podle poměru dob získaných v České republice k celkově získané době (tzv. "díličí důchod"). Stěžovateli se však podle právního závěru, k němuž dospěla žalovaná, nemá vyplácet vůbec žádný český důchod. Uvedené ustanovení zákona by ale na stěžovatele bylo použitelné jen tehdy, kdyby stěžovateli byl vyplácen tzv. díličí důchod, a jen za splnění tohoto vstupního předpokladu by bylo lze uvažovat o případném použití mezinárodní smlouvy za splnění dalších předpokladů podle § 61 odst. 1 in fine a ve věcném rozsahu v § 61 určeném.

Ustanovení § 95 zákona se na stěžovatele vůbec nevztahuje, neboť se (za splnění dalších tam stanovených podmínek) může vztahovat toliko na poživatele důchodu vystěhovavšího se z ČR po 31. 12. 1995, přičemž stěžovatel se z území právního předchůdce ČR vystěhoval dlouho před tímto datem.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že ničeho nelze vytěžit ani ze zákona č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění, neboť i tehdy zákon vyžadoval, aby se jednalo o smlouvu založenou ve „Sbírce zákonů a nařízení“.

Jestliže české vnitrostátní právo nemá žádné ustanovení, na základě něhož by se stala podle tohoto vnitrostátního práva závaznou a aplikovatelnou Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Řecké republiky o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení, nelze pouze na základě ustanovení této dohody stěžovateli

odepřít přiznání starobního důchodu. Správní orgán byl v daném případě povinen ustanovení této dohody pomínout a zkoumat (podle tehdy platného vnitrostátního práva, tj. zejména podle zákona o důchodovém pojištění, případně, pokud by taková mezinárodní smlouva existovala, podle vnitrostátně závazné a aplikovatelné mezinárodní smlouvy), zda a v jakém rozsahu stěžovatel podmínky pro přiznání českého starobního důchodu splnil. To však správní orgán neučinil a Městský soud v Praze jeho postup nesprávně posoudil jako zákonný a na základě této své úvahy rozhodnutí správního orgánu potvrdil.

Podle sdělení Ministerstva zahraničních věcí, které bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno 8. 12. 2004 (č. j. 140899/2004 – MPO) ve věci sp. zn. 6 Ads 7/2003, nebylo při jednáních s řeckou stranou o nástupnictví ČR do dvoustranných smluv platných k 31. 12. 1992 a mezi ČSFR a Řeckou republikou nástupnictví ČR do výše zmíněné Dohody potvrzeno; tato Dohoda by pak nebyla aplikovatelná též z tohoto důvodu, a to nejpozději k 3. 10. 1994, kdy bylo - pokud šlo o další smlouvy - potvrzeno nástupnictví České republiky.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. května 2006

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu