



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobkyně: E. L.**, proti **žalované: Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 27. 1. 2006, č. X, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 Cad 39/2006 - 22,

**takto:**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 Cad 39/2006 - 22, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **Odůvodnění:**

Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadá kasační stížností shora označený rozsudek krajského soudu, jímž bylo zrušeno její rozhodnutí č. X ze dne 27. 1. 2006 a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Stěžovatelka namítá, že soud nesprávně právně posoudil věc, pokud jde o zhodnocení doby studia žalobkyně ve školním roce 1960/61 z hlediska předpisů o důchodovém pojištění. Stěžovatelka namítá, že z dokladů založených ve správním spise vyplývá, že žalobkyně ve školním roce 1960/61 navštěvovala 9. třídu střední všeobecně vzdělávací školy. Na závěrečném vysvědčení z tohoto školního roku je však již uvedena dvanáctiletá střední škola. Stěžovatelka poukázala na to, že v době, kdy účastnice řízení nastoupila do 9. třídy, platil ještě zákon č. 31/1953 Sb., školský zákon (dále jen „školský zákon 1953“), který upravoval osmiletou povinnou školní docházku. V době, kdy stěžovatelka již navštěvovala 9. třídu výše zmíněné školy, vstoupil v platnost a účinnost zákon č. 186/1960 Sb., školský zákon (dále jen „školský zákon 1960“), který zavedl devítiletou povinnou školní docházku. Stěžovatelka nesouhlasí s názorem Městského soudu v Praze, že tato skutečnost nemohla mít vliv na to, že žalobkyně již návštěvou 9. třídy započala studium na střední škole. Namítá, že pokud by na tento výklad Městského soudu

v Praze přistoupila, znamenalo by to, že by žalobkyni musela zhodnotit jako dobu studia na střední škole i studium ve školním roce 1960/61, což by mělo za následek, že by žalobkyni bylo započteno čtyřleté středoškolské studium. To by však bylo v rozporu se školským zákonem 1960, jelikož podle něj trvá studium střední školy tři roky. Stěžovatelka rovněž poukazuje na to, že maturitní zkoušku složila žalobkyně podle maturitního vysvědčení dne 6. 6. 1964, tedy již ve dvanáctém ročníku dvanáctileté střední školy.

V širším historickém kontextu vývoje právní úpravy stěžovatelka poukazuje na to, že školský zákon 1953 stanovil základní všeobecné vzdělání, a to na osmiletých středních školách nebo v prvních osmi postupových ročnících jedenáctileté střední školy (přičemž v posledních třech ročnících je poskytováno vyšší všeobecné vzdělání). V průběhu roku 1960 pak vstoupil v platnost školský zákon 1960, podle něhož se dostává dětem od šesti do patnácti let povinného základního vzdělání v devítiletých školách. Stěžovatelka upozorňuje, že žalobkyně dovršila patnáctý rok věku až dnem 9. 5. 1961, zatímco posledně citovaný školský zákon nabyl účinnosti již 15. 12. 1960. K tomuto dni, stejně jako k dovršení 15. roku věku, byla tedy žalobkyně podle názoru stěžovatelky žákyní základní devítileté školy, nikoliv studentkou střední školy. Proto podle stěžovatelky nelze uznat návštěvu 9. třídy ve školním roce 1960/61 za soustavnou přípravu na budoucí povolání ve smyslu předpisů o důchodovém pojištění.

Konečně pak stěžovatelka nesouhlasí ani s názorem Městského soudu v Praze, z něhož plyne, že doba studia ve školním roce 1960/61 by měla být žalobkyni započtena jako náhradní doba pojištění pouze v rozsahu 80 %. Stěžovatelka poukazuje na to, že doba studia před 18. rokem byla podle názoru stěžovatelky správně započtena plně podle ustanovení § 13 odst. 1 a 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“). Ustanovení § 34 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění o úpravě náhradních dob na 80 %, na které soud odkazuje, se týká totiž, jak stěžovatelka zdůrazňuje, pouze doby studia po 18. roku věku.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil následující skutečnosti rozhodující pro posouzení věci:

Žalobkyně dne 20. 3. 2006 podala prostřednictvím stěžovatelky žalobu proti výše označenému rozhodnutí stěžovatelky o starobním důchodu, v níž mj. namítala, že stěžovatelka nezapočítala jako dobu pojištění (dobu zaměstnání) první rok studia na střední škole od 1. 9. 1960 do 31. 8. 1961. Žalobkyně namítla, že povinnou školní docházku ukončila ke dni 30. 6. 1960. Od 1. 9. 1960 začala již podle svého názoru studovat na střední škole, kterou ukončila v roce 1964 maturitou. Posléze doložila k žalobě i kopii vysvědčení o maturitní zkoušce ze dne 6. 6. 1964 a stejnopis vysvědčení z devátého ročníku dvanáctileté střední školy ze školního roku 1960/1961.

Stěžovatelka ve vyjádření k žalobě uvedla, že podle § 3 odst. 3 školského zákona 1953 povinnost chodit do školy trvala osm let a začínala počátkem školního roku následujícího po dni, kdy dítě dovrší šestý rok věku. Žalobkyně tedy zahájila povinnou školní docházku ve školním roce 1952/1953 a ve smyslu tohoto zákona ji ukončila ve školním roce

1959/1960 absolvováním 8. ročníku základní školy. Na žalobkyni se podle stěžovatelky vztahovala osmiletá povinná školní docházka, neboť ke dni skončení 8. ročníku základní školy žalobkyně byl účinný školský zákon 1953, který stanovil ve svém § 3 odst. 3, jak uvedeno shora, osmiletou povinnou školní docházku. Podle § 4 odst. 2 školského zákona 1953 poskytovala jedenáctiletá střední škola v posledních třech postupných ročnících vyšší všeobecné vzdělání a připravovala především pro studium na vysoké škole.

Naproti tomu podle § 2 písm. a) školského zákona 1960 se mládeži od patnácti let dostávalo středního a vyššího vzdělání v různých typech škol. Podle § 12 odst. 2 školského zákona 1960 pak trvalo studium na střední všeobecně vzdělávací škole tři roky. Žalobkyně studovala přitom ve školním roce 1960/1961, tedy ve 14 letech věku, v devátém ročníku střední všeobecně vzdělávací školy. V době ode dne nástupu do devátého ročníku 1. 9. 1960 do dne 27. 12. 1960 byl ještě účinný školský zákon 1953. Uvedené období je proto nutno podle stěžovatelky hodnotit z hlediska otázky, zda šlo o studium na střední škole, podle v tomto období účinného školského zákona 1953, když pozdější školský zákon 1960 sám ani případná jiná ustanovení tehdejšího právního řádu nezakládají jeho retroaktivitu. Školský zákon 1953 ovšem s alternativou 9. ročníku jako se součástí studia na jedenáctileté střední škole nepočítal, neboť jak vyplývá ze shora uvedeného § 4 odst. 2 tohoto zákona, jedenáctiletá střední škola se skládala z osmi ročníků základní školy a ze tří postupných ročníků, poskytujících všeobecné vzdělání.

Co se týče zbývajících období školního roku 1960/1961, tedy období od 28. 12. 1960 do konce školního roku, je nutno jej posuzovat, domnívá se stěžovatelka, podle již účinného školského zákona z roku 1960. Aplikace § 2 písm. a) a § 12 odst. 2 tohoto zákona pak vylučují posouzení uvedeného období jako studia žalobkyně na střední všeobecně vzdělávací škole, tedy jako studia na střední škole žalobkyně před dosažením 18 roku věku ve smyslu § 40 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění. Žalobkyně totiž v době studia v deváté třídě střední všeobecně vzdělávací škole nesplňovala podmínku § 2 písm. a) školského zákona 1960 - 15. rok věku v době studia, neboť žalobkyni bylo ve školním roce 1960/1961 14 let. Žalobkyně pak dále po ukončení deváté třídy na střední všeobecně vzdělávací škole pokračovala v tříletém studiu na střední všeobecně vzdělávací škole, které bylo zakončeno maturitní zkouškou. Právě toto studium prohlašuje školský zákon 1960 za studium na střední škole, přičemž s devátými ročníky počítá jako s posledními ročníky tímto zákonem zaváděné devítileté školní docházky. Z uvedeného je podle stěžovatelky zřejmé, že ani uvedené období od 28. 12. 1960 do 30. 6. 1960, tím méně pak období školních prázdnin od 1. 7. 1960 do 31. 8. 1960, nelze hodnotit jako studium na střední škole.

Stěžovatelka rovněž poukázala na to, že jí zastávaný právní výklad je v souladu s požadavkem zásad logického výkladu, aby různá období studia téhož školního roku, byť podléhají účinnosti odlišných školských zákonů, byla hodnocena jako jeden typ studia.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku uvedl, že podle ustanovení § 33 odst. 1 a 2 zákona o důchodovém pojištění se starobní důchod skládá jednak ze základní výměry starobního důchodu, jednak z procentní výměry starobního důchodu. Výše základní výměry starobního důchodu je taxativně stanovena zákonem o důchodovém pojištění, procentní výměra starobního důchodu je závislá ve smyslu ustanovení § 34 odst. 1 téhož zákona na délce pojištění, tedy na celých rocích pojištění, a na výši výpočtového základu podle § 15 zákona o důchodovém pojištění. Pokud se týká doby pojištění, konkrétně doby studia, soud vzal za prokázané, že žalobkyně byla od 1. 9. 1960 do 31. 8. 1961 studentkou Dvanáctileté střední školy v P. 7, S. n., což vyplývá z vysvědčení z 9. třídy této

střední školy ze dne 30. 6. 1961. Soud se pak zabýval otázkou, zda studium na Dvanáctileté střední škole v P. 7 v období od 1. 9. 1960 do 31. 8. 1961 je vykonáváním základní školní docházky žalobkyně, či přípravou na další povolání studiem na střední škole. Dospěl přitom k závěru, že v době, kdy žalobkyně nastoupila do 9. třídy Dvanáctileté střední školy v P. 7, byl v účinnosti školský zákon 1953, který zakládal v § 3 odst. 3 povinnou školní docházku v délce trvání 8 let. V době nástupu žalobkyně do 9. třídy byla povinná školní docházka pouze do 8. třídy. To se změnilo až během studia žalobkyně na střední škole, a to školským zákonem 1960, který stanovil v ustanovení § 12 odst. 2, že studium na střední všeobecné vzdělávací škole trvá 3 roky. Tato změna učiněná školským zákonem 1960, ke které došlo až během studia žalobkyně na střední škole, nemohla podle Městského soudu v Praze nic změnit na charakteru studia žalobkyně v 9. třídě. V době, kdy žalobkyně 1. 9. 1960 totiž začala studovat 9. třídu Dvanáctileté střední školy v P. 7, byla podle školského zákona 1953 povinná pouze osmiletá školní docházka. Návštěva 9. třídy tedy již nebyla vykonáváním základní školní docházky, ale přípravou na budoucí povolání podle ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění a § 23 odst. 1 téhož zákona. Jestliže v době, kdy žalobkyně začala dne 1. 9. 1960 navštěvovat 9. třídu na střední všeobecné vzdělávací škole, byla podle školského zákona 1953 povinná pouze osmiletá školní docházka, pak 9. třída je přípravou na budoucí povolání studiem na střední škole a na tom nemůže nic změnit ani nový školský zákon 1960, jehož účinnost začala až v době studia žalobkyně na střední škole. S ohledem na to Městský soud v Praze napadené rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Rozsudek Městského soudu v Praze byl stěžovatelce doručen dne 7. 7. 2006, kasační stížnost byla podána dne 19. 7. 2006.

Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvod, který sama označuje za důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž Nejvyšší správní soud se může s touto subsumpcí ztotožnit. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek v mezích řádně uplatněného kasačního důvodu a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Jádrem sporné otázky, která je předkládána Nejvyššímu správnímu soudu, je hodnocení doby od 1. 9. 1960 do 30. 6., resp. 31. 8. 1961, kdy žalobkyně navštěvovala 9. ročník školního vzdělávání z hlediska práva důchodového pojištění. S přihlédnutím ke skutečnosti, že žalobkyně dvanáctiletou střední školu ukončila maturitou v roce 1964, je zřejmé, že celkem navštěvovala školu 12 let. Podstatou rozdílných názorů je, zda školní docházka ve školním roce 1960/1961 byla studiem střední školy - jak bude ještě dále ukázáno, jen studium na střední škole, a to od počátku 1. ročníku takové školy, by mohlo být podle předpisů důchodového pojištění hodnoceno pro účely důchodového pojištění.

Z hlediska práva důchodového pojištění je rozhodným ustanovením § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, podle něhož se za dobu pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, s výjimkou doby studia po dosažení věku 18 let; jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. květnem 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud bylo za ni zapláceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného. Toto ustanovení má kardinální význam z toho důvodu, že doba pojištění má, přihlížeje k důchodovému schématu, význam jak pro nárok, tak, při zohlednění podmínek důchodové formule, i pro výši důchodu.

Pokud jde o zohledňování dob studia z obou hledisek (tedy jednak jako podmínky nároku, jednak jako součásti důchodové formule), Nejvyšší správní soud předesílá, že studium na středních školách předpisy sociálního zabezpečení, které byly postupně od roku 1956 zaváděny jako náhrada národního pojištění a které již nebyly vystavěny na principu veřejnoprávního pojištění, nýbrž na principu zabezpečení „všeho lidu“, vždy reflektovaly jako dobu, jež má vliv na důchodové zabezpečení (pojištění). Nečinily tak ovšem nikdy pro povinnou školní docházku - v tomto ohledu bylo i pro tvůrce tehdejších zabezpečovacích důchodových systémů nepředstavitelnou myšlenkou, že by se doba získávání základního vzdělání měla promítat v nárocích a výši zabezpečení ve stáří. Nejvyšší správní soud musí na tomto místě poznamenat, že tato míra zohledňování studia je principem, jenž je v pojistném systému jen stěží hájitelný; v konečném důsledku totiž vyžaduje solidaritu později narozených dětí s rodiči či prarodiči, kteří studovali. V systému zabezpečovacím, který fungoval na principu všeobecného přerozdělování daňových výnosů, byl tento důsledek zastřen. Od roku 1993, kdy bylo zavedeno pojistné na sociální zabezpečení a docházelo k postupné transformaci zabezpečovacího systému na systém důchodového pojištění, která vyvrcholila přijetím zákona o důchodovém pojištění, však vyvstává naléhavě do popředí - za doby studia totiž do systému nevchází žádná platba, nároky jsou tedy hrazeny z pojistného zaplaceného dnešní ekonomicky aktivní generací.

Přitom do roku 1996, tedy do účinnosti zákona o důchodovém pojištění, pro výši důchodu (od 26. roku zaměstnání) neměla žádný vliv doba zaměstnání (tedy i studia na středních školách) do dosažení 18 roku věku (srov. § 22 odst. 3 a § 30 odst. 4 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“) - toto pravidlo platilo jak pro důchody starobní, tak pro důchody invalidní. Úmysl zákonodárce změnit tento stav nebyl při přijímání zákona o důchodovém pojištění nijak vyjádřen a o motivech, jež vedly k přijetí úpravy, která shora uvedený princip potlačila, se lze jen dohadovat. Bylo však nastoleno, že doba studia po skončení povinné školní docházky před rokem 1996 je rozhodnou dobou nejen pro nárok na důchod, ale i pro jeho výši (s pozdější omezením doby studia po 18 roce věku, která se stala náhradní dobou se všemi důsledky z toho plynoucími). Už jen pro tuto konsekvenci, jež je z hlediska pojistného principu, který dnes systém důchodových dávek ovládá, problematická, je třeba, jak se Nejvyšší správní soud domnívá, posuzovat skutkové okolnosti, z nichž se činí závěr o tom, zda pojištěnec v určitých letech studoval střední školu, velmi pečlivě, neboť případné „nadhodnocování“ délky dob studia znamená pro systém důchodového pojištění značnou zátěž.

Jak již bylo uvedeno, dobu studia jako dobu zaměstnání před 1. 1. 1996 je nutno posuzovat v souladu s pokynem § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění podle předpisů platných před tímto dnem. Těmito předpisy byly především zákon o sociálním zabezpečení, a jeho prováděcí předpis, vyhláška č. 149/1988 Sb. Tyto předpisy nicméně mohly jen stěží reflektovat realitu konce padesátých let, proto pro posouzení dob zaměstnání získaných před rokem 1996 nemohou být bez významu ani předpisy předcházející zákonu o sociálním zabezpečení, v případě žalobkyně konkrétně zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Pro úpravu dob pojištění (zabezpečení) totiž platí, že jsou jen jednou z komponent nároku na dávku důchodového pojištění (zabezpečení) a jeho výši, přičemž tato úprava může v čase podléhat změnám - z hlediska právní jistoty by však mělo ke změnám, jež zpětně vedou ke změně náhledu na již získané doby, docházet podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu co nejméně. Doby pojištění (zaměstnání) jsou získávány průběžně cca 40 let života a přestože neexistuje právní jistota, že doba, která je

získávána podle předpisů tehdy platných bude hodnocena stejně i v době, kdy pojištěnec získá nárok na důchod (tyto změny nelze zcela při systému průběžného financování, na němž je náš systém založen, a vývoji demografie a ekonomiky státu vyloučit), je třeba obecně dbát na maximální kontinuitu. Nelze zde tedy přímo hovořit o nabytých právech a jejich ochraně, nicméně pro ucelený obraz je vždy vhodné pohlédnout i na předpisy, které regulovaly příslušnou dobu v minulosti, a to právě v čase, kdy byla získávána.

Podle § 13 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s § 8 odst. 1 písm. f) zákona o sociálním zabezpečení je třeba za dobu pojištění tedy považovat dobu studia po skončení povinné školní docházky. Podle § 1 vyhlášky č. 149/1988 Sb. se studium započítává v rozsahu, v jakém se hodnotí jako soustavná příprava na budoucí povolání podle § 24 a za stejných podmínek. Podle § 24 vyhlášky č. 149/1988 Sb., se pak za soustavou přípravu na budoucí povolání považuje studium na středních školách, a to nejdříve od počátku školního roku prvního ročníku školy (odst. 1 a 2), ledaže student začal plnit studijní povinnosti studenta střední školy dříve - pak by i tento den počátku studia byl vázán na plnění takovýchto povinností. Za povinnou školní docházku byla považována i doba školních prázdnin navazujících na ukončení období školního vyučování školního roku, v němž dítě dovrší poslední rok povinné školní docházky, pokud nevstoupilo do trvalého zaměstnání, popřípadě nezačalo vykonávat jinou trvalou pracovní činnost (srov. § 25 cit. vyhlášky). Pokud Nejvyšší správní soud přihledne k definicím právního předpisu o sociálním zabezpečení účinného v rozhodné době (tj. v letech 1960 - 1961), je zřejmé, že podle § 6 zákona č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, byla od 1. 10. 1948 dobou zaměstnání doba přípravy na povolání po skončení povinné školní docházky studiem na výběrových a vysokých školách. Podle obou předpisů o sociálním zabezpečení tedy platilo, že pro účely důchodového zabezpečení bylo možné zohlednit pouze dobu studia na střední škole po skončení povinné školní docházky, resp. - přihlížeje k terminologii školských předpisů let padesátých a šedesátých, dobu studia na výběrové škole po skončení povinné školní docházky.

Pro posuzovanou věc je tedy nutno zjistit, zda žalobkyně ve školním roce 1960/1961 studovala 1. ročník střední školy, resp. podle tehdejších předpisů výběrové školy. Na tuto otázku je třeba hledat odpověď, jak stěžovatelka správně naznačuje, ve školských předpisech. Na žalobkyni se v průběhu její školní docházky - tedy dvanácti let - vztahovaly postupně tři školské zákony. Podle zákona č. 95/1948 Sb., o základní úpravě jednotného školství, začala žalobkyně plnit v roce 1952 povinnou školní docházku, která podle § 13 odst. 1 cit. zákona trvala devět let. Nicméně již v roce 1953 nahradil zákon č. 95/1948 Sb. zákon č. 31/1953 Sb., o školské soustavě a vzdělávání učitelů, a to s účinností od 7. 5. 1953. Hlavní změnou bylo zkrácení povinné školní docházky na 8 let a zreformování typů škol, přičemž podle § 3 odst. 2 tohoto zákona základní všeobecné vzdělání poskytovala osmiletá střední škola nebo prvních osm postupných ročníků jedenáctileté střední školy. Podle § 4 odst. 2 pak jedenáctiletá střední škola dávala žákům v prvních osmi postupných ročnících základní všeobecné vzdělání a v posledních třech postupných ročnících vyšší všeobecné vzdělání a připravovala je především pro studium na vysoké škole. Tyto poslední tři postupné ročníky byly podle téhož ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 31/1953 Sb. výběrové, tj. jejich návštěva nebyla automatickým pokračováním ve školní docházce, ale závisela na úspěšném absolvování výběrového řízení. Zákon č. 31/1953 Sb. byl ovšem v průběhu školního roku nahrazen zákonem č. 186/1960 Sb., o soustavě výchovy a vzdělávání, jehož účinnost nastala dne 28. 12. 1960. Tento právní předpis neměl žádné přechodné ustanovení, pouze v § 35 uváděl, že školská soustava podle nového zákona se zavádí postupně, přičemž způsob přeměny dosavadních škol upraví Ministerstvo školství a kultury.

Toto řešení (účinnost v průběhu školního roku bez přechodných ustanovení) je překvapující především s ohledem na to, že § 5 odst. 2 tohoto zákona prodloužil opět povinnou školní docházku na devět let. Pokud jde o střední vzdělání, ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 186/1960 Sb. ho definovalo jako všeobecné, polytechnické a odborné vzdělání různého zaměření a rozsahu, rovnocenné svou společenskou hodnotou, které se získává v různých druzích škol po ukončení základního vzdělání a při němž je veškerá mládež zapojena různými způsoby do práce výrobní. V dalším odstavci pak § 7 stanovil, že střední vzdělání poskytují odborná učiliště, učňovské školy, střední školy pro pracující, odborné školy, střední odborné školy, střední všeobecně vzdělávací školy, podnikové technické školy, konzervatoře a příslušné ročníky škol hudebních a tanečních a škol pro mládež vyžadující zvláštní péči. Do těchto škol se podle téhož ustanovení přijímali žáci podle schopností a zájmů a v souladu s potřebami národního hospodářství a kultury, tj. i zákon č. 186/1960 Sb. potvrdil, pokud jde o střední vzdělání, výběrový princip. Střední všeobecně vzdělávací škola, jako typus, který se vztahuje ke školní kariéře žalobkyně, byla definována v ustanovení § 12 zákona č. 168/1960 Sb. - podle tohoto ustanovení střední všeobecně vzdělávací škola poskytovala mládeži úplné střední všeobecné a polytechnické vzdělání a základy odborného vzdělání pro práci v některém odvětví národního hospodářství a kultury, přičemž jedním z hlavních úkolů této školy byla příprava mládeže pro studium na vysoké škole; explicitně pak zákon stanovil, že studium na střední všeobecně vzdělávací škole trvá tři roky.

Z výše uvedeného přehledu vyplývají dva předběžné závěry:

V první řadě je třeba konstatovat, že podle ani jednoho ze školských zákonů, které se na žalobkyni vztahovaly v rozhodné době, tj. ve školním roce 1960/1961, nebylo možné studovat „střední školu“, tj. třídy poskytující střední vzdělání po skončení povinné školní docházky, déle než tři roky - zákon č. 31/1953 Sb. tento typ vzdělávání vyhradoval posledním třem ročníkům jedenáctileté střední školy, zákon č. 186/1960 Sb. pak střední všeobecně vzdělávací škole, která byla tříletá.

Druhý předběžný závěr pak je, že podle obou výše jmenovaných právních předpisů bylo středoškolské studium (ať již v posledních třech ročnících jedenáctileté střední školy, nebo později na střední všeobecně vzdělávací škole) vázáno na přijímací (výběrové) řízení. Neexistoval tedy žádný automatický přechod mezi základním vzděláním (byť za účinnosti zákona č. 31/1953 Sb. mohlo být poskytováno v prvních osmi postupných ročnících jedenáctileté střední školy) a vzděláním středoškolským.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy třeba 9. rok z celkem 12 let školní docházky žalobkyně hodnotit především s ohledem na tato ustanovení. Pak ovšem nelze než konstatovat, že z hlediska definice středoškolského vzdělání mezi oběma předpisy nevznikly žádné disproporce, natož situace nějaké retroaktivity, jak naznačuje Městský soud v Praze. Pokud mezi oběma výše několikrát zmiňovanými školskými zákony vznikají kolize, které mají původ v datu účinnosti zákona č. 186/1960 Sb. a v absenci jakýchkoliv přechodných ustanovení, pak je to otázka délky trvání povinné školní docházky. Je fakt, že nahlíženo pouze textem obou zákonů dochází v případě žalobkyně k jistému rozporu, a to, že podle zákona č. 31/1953 Sb. ukončila povinnou školní docházku ke dni 30. 6. 1960, nicméně již o půl roku později, tedy k datu účinnosti zákona č. 186/1960 Sb. (28. 12. 1960), byla z hlediska zákona žákem, který ukončenou povinnou školní docházku neměl.

Kolizní vztah obou předpisů, pokud jde o délku povinné školní docházky, je ovšem třeba podle Nejvyššího správního soudu třeba nahlížet v kontextu dobových reálií. Je totiž historickou skutečností, že zákon č. 186/1960 Sb. v podstatě potvrzoval již via facti nastolený stav. O potřebě (znovu)zavedení devítileté povinné školní docházky jednal totiž již v červnu roku 1958 XI. sjezd Komunistické strany Československa, přičemž „základní politickou linií“ pro zavedení devítileté povinné školní docházky posléze rozvinul ve svém usnesení o úzkém spojení školy se životem a o dalším rozvoji výchovy a vzdělání v Československu z dubna 1959 Ústřední výbor Komunistické strany Československa - v tomto dokumentu se již objevuje základní směrnice pro zavádění prodloužené povinné školní docházky. V souladu s dobovým nazíráním těchto stranických, svou povahou politických dokumentů (zde připomeňme v této době ještě sice ústavně nezakotvenou, leč fakticky existující a doktrinárně vymezovanou vedoucí úlohu Komunistické strany Československa ve společnosti i ve státě) tehdejší Ministerstvo školství a kultury již dne 31. 1. 1959 právě s odvoláním na výsledky XI. sjezdu Komunistické strany Československa vydalo instrukci č. j. 4741/59 - I/2, publikovanou ve Věstníku Ministerstva školství a kultury pod č. 19/1959, o zajištění přechodu na devítiletou povinnou školní docházku ve školním roce 1959/1960. Tato směrnice pak platila i v dalším školním roce (tedy 1960/1961), který je rozhodný pro posouzení případu žalobkyně, a to na základě instrukce ministerstva školství a kultury ze dne 4. dubna 1960, č. j. 12 021/60 - I/2. Na základě těchto směrnic (čl. I odst. 1) bylo stanoveno, že pro absolventy 8. tříd všeobecně vzdělávací školy, kteří ve školním roce 1959/1960 (resp. 1960/1961) nevstoupí do výběrových škol, do učebního nebo pracovního poměru, se zřizují 9. třídy základního školního vzdělání. Díkí „nevstoupí“ tyto směrnice sledovaly pokrytí škály situací, která sahala od prostého faktu, že žáci osmé třídy neabsolvovali úspěšně výběrové (přijímací) řízení na střední školu, až po situace, kdy nechtěli v tomto školním roce z vlastního rozhodnutí na další školu či do pracovního poměru vstoupit. Šlo tedy svou povahou o fakultativní možnost prodloužení základní školní docházky, a to buď jako východisko z nouze (nepřijetí na střední školu), resp. jako dobrovolné setrvání v základní škole. Z dobových pramenů (srov. např. stenozáznam 5. schůze Národního shromáždění Republiky československé; <http://www.psp.cz/eknih/1960ns/stenprot/005schuz/s005001.htm>) pak vyplývá, že míra naplnění těchto fakultativních ročníků byla velmi vysoká, ve školním roce 1960/1961 dokonce 91 %. Je samozřejmě otázkou, zda nebylo v praxi této značné ochotě k dobrovolnému vstupu do 9. ročníků základního vzdělání napomáháno cíleným ovlivňováním výběrových řízení na výběrové školy, ovšem taková skutečnost nebyla v případě žalobkyně namítána. I kdyby tomu ovšem tak bylo, nic by to neměnilo na povaze následného středoškolského vzdělání - to bylo před zavedením 9. tříd „z rozhodnutí ÚV KSČ“ stejně jako po něm a stejně jako za regulérní účinnosti zákona č. 186/1960 Sb. tříleté. Tak jako tak z hlediska práva nepochybně nebyly děti povinny do 9. třídy základního nastoupit do doby, než tak bylo stanoveno zákonem (28. 12. 1960).

Pokud se tedy Nejvyšší správní soud vrátí k otázce, která byla v kasační stížnosti položena, tedy zda docházka do 9. třídy jedenáctileté střední školy (resp. od 28. 12. 1960 dvanáctileté střední školy) ve školním roce 1960/1961 v případě žalobkyně byla studiem 1. ročníku střední školy (podle tehdejší terminologie výběrové), nezbyvá mu než konstatovat, že za situace, kdy žalobkyně v řízení doložila vysvědčení z 9. třídy dvanáctileté střední školy (stejnopis) z roku 1961 a maturitní vysvědčení z roku 1964, nelze dobu docházky do 9. ročníku v žádném případě chápat jako docházku do školy poskytující středoškolské vzdělání v rámci přípravy na budoucí povolání. V případě žalobkyně šlo o docházku do 9. ročníku základního školního vzdělání ve smyslu výše uvedených směrnic. Okolnost, že 9. třída ve školním roce 1959/1960 a 1960/1961 nebyla povinnou, nemůže podle názoru



Nejvyššího správního soudu zavádět příčinu, aby byla považována za 1. ročník střední školy. Nadto ze školských předpisů té doby nelyne, že by žalobkyně nebývala mohla po ukončení 8. třídy studovat na výběrové střední škole, pokud by ke studiu byla přijata.

Žalobkyně tedy ukončila povinnou základní školní docházku po 8 letech, nevstoupila však po těchto osmi letech na výběrovou školu a pokračovala (dobrovolně) v docházce do 9. třídy základní školy. Je zcela mimo pochybnost, že tříletou střední školu začala studovat až ve školním roce 1961/1962 a ukončila ji maturitou v roce 1964.

Výše popsaná přechodná situace existence dobrovolných 9. ročníků základního vzdělání panovala až do září 1961; dva ročníky populace, i když ne patrně úplné - protože jistě někteří byli přijati na výběrovou školu po skončení 8. třídy, tedy navštěvovaly 9. třídy dobrovolně. Z hlediska žalobkyně je ovšem rozhodující, že po skončení povinné školní docházky absolutoriem 8. třídy počala studovat 1. ročník střední školy až ve školním roce 1961/1962 - doba tří let tohoto studia jí pak byla pro důchod stěžovatelkou zcela správně zohledněna.

Nejvyšší správní soud nezastírá, že postup zavádění devítileté povinné školní docházky v letech 1959 - 1961 zatěžuje z dnešního pohledu těžko akceptovatelný nedostatek legality správních aktů Ministerstva školství a kultury (byly opřeny o politická rozhodnutí, nikoliv o zákon). Nicméně je však přesvědčen, že tento nedostatek nelze řešit a především nemá smysl řešit zohledněním 9. ročníku školní docházky, který byl výše vymezené skupině žáků základních škol do jejich školní kariéry administrativním opatřením vsunut, zohledněním jako doby pojištění. Pokud by Nejvyšší správní soud měl svým rozhodnutím přiznat nároky v oblasti důchodového pojištění téměř dvěma ročníkům z populace, která byla dotčena prodloužením povinné školní docházky, znamenalo by to mj. zatížení systému důchodového pojištění v řádu cca 10 mld. Kč, kteréžto náklady by měla nést generace dnešních ekonomicky aktivních osob (k tomuto údaji lze dospět jednoduchou úvahou již pouze na základě notoricky známých statistických fakt - v současné době se ročně přiznává 90 - 100 tisíc starobních důchodů a 25 tisíc invalidních důchodů, tedy za dva roky jde o cca 200 tisíc důchodů; naděje dožití ve věku 60 let je v současnosti asi 20 let, to znamená, že důchody přiznané kolem 60. roku věku budou v průměru vypláceny po dobu 240 měsíčních splátek; při průměrném vyměřovacím základu 20 tisíc Kč je průměrný redukovaný vyměřovací základ 13 tisíc Kč, při zohlednění 1,5 % z redukovaného vyměřovacího základu za jeden přiznaný rok pojištění navíc bude průměrný měsíční důchod vyšší o 195 Kč; celkové náklady pak jsou součinem výše uvedených proměnných). Pro takové rozhodnutí by musely proto existovat zcela plausibilní důvody a pokud by je Nejvyšší správní soud shledal, ani uvedené zatížení systému by mu nemohlo zabránit takový výrok vynést. Tak tomu ovšem není. Nejvyšší správní soud jednak musí brát v potaz jasný charakter 9. tříd zaváděných na základě výše citovaných instrukcí Ministerstva školství a kultury jako tříd základního vzdělání, jednak se nemůže ubránit přesvědčení, že žalobkyně ani ostatní příslušníci obou dotčených ročníků (tedy osoby narozené v letech 1945 a 1946) nemohli dojít oprávněně k přesvědčení, že docházkou do 9. třídy studují střední školu, a získávají tak nároky pro budoucí důchodové zabezpečení, a to ani podle předpisů platných v době, kdy do školy chodili, ani v době, na kterou ukazuje § 13 zákona o důchodovém pojištění především, tj. podle předpisů naposledy platných před 1. 1. 1996. Jinými slovy, podle názoru Nejvyššího správního soudu nemohou tyto osoby dnes opírat nárokem na ochranu o titul oprávněného očekávání, neboť z hlediska předpisů sociálního zabezpečení v jejich dějinné kontinuitě od roku 1956 do roku 1996 žádného legitimního očekávání na zohlednění doby docházky do 9. ročníku základního vzdělání nemohly nabýt. Konečně

pak Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že zhodnocením docházky zmíněného okruhu osob do 9. třídy jako studia na střední škole by došlo k vytvoření privilegované skupiny ve srovnání s jinými příslušníky téhož ročníku, kteří prošli úspěšně ve školním roce 1959/1960 či 1960/1961 výběrovým řízením a začali na střední škole skutečně studovat. Těm je započteno samozřejmě pro účely důchodu pouze studium v délce tří let, skupina návštěvníků nepovinných 9. tříd by však měla pro účely důchodu zohledněny čtyři roky studia, aniž skutečně v této délce střední školu studovali. To je pro Nejvyšší správní soud nepřijatelná nerovnost, kterou nemůže akceptovat.

Závěrem nezbývá než konstatovat, že pokud by se příslušníci této generace (dvou ročníků) cítili nějak poškozeni tím, že chodili do 9. třídy základního vzdělávání, aniž by tehdejší stát k tomu přijal včas příslušný zákon, Nejvyšší správní soud je schopen toto nahlížení do jisté míry sdílet, nicméně z výše naznačených důvodů náprava této újmy nemá podle jeho názoru z povahy věci místo v oboru práv sociálních.

Již nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud podotýká, že nemůže sdílet ani názor Městského soudu v Praze ohledně použití ustanovení § 34 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění o úpravě náhradních dob na 80 %, neboť se, jak stěžovatelka správně namítá, týká pouze doby studia po 18. roku věku. Nejvyšší správní soud musí rovněž podotknout, že Městský soud v Praze nesprávně ve svém odůvodnění poukazuje na § 21 odst. 1 písm. a) a § 23 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, hovoří-li o povaze školní docházky žalobkyně - tato ustanovení se vztahují k definicím dob pojištění podle zákona o důchodovém pojištění, kdežto v případě žalobkyně bylo na místě aplikovat pro posouzení její školní docházky, jak již bylo výše zmíněno, předpisy předcházející zákonu o důchodovém pojištění, a to na základě jeho § 13 odst. 1.

S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Městský soud v Praze je v dalším řízení právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Městský soud v Praze v novém rozhodnutí rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. října 2007

JUDr. Milada Tomková  
předsedkyně senátu

