ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci žalobce: **Ing. J. S.,** proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, ve věci starobního důchodu, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2007, č. j. 1 Cad 45/2006 - 41,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 1 Cad 45/2006 - 41 ze dne 23. 1. 2007, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 13. 3. 2006, č. X, jímž stěžovatelka zamítla žalobci podle ustanovení § 56 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále převážně jen „zákon o důchodovém pojištění“), žádost o započtení dob jeho studia v cizině jako dob pojištění.

V kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že Městský soud v Praze podle jejího názoru nesprávně zavázal stěžovatelku vydat nové rozhodnutí, v němž započte žalobci dobu studia na Moskevském státním institutu mezinárodních vztahů v letech 1960 až 1966 jako náhradní dobu pojištění, přičemž zohlední, že za tuto dobu není třeba zaplatit pojistné. Stěžovatelka považuje právní závěry Městského soudu v Praze za vadné. Své kasační námitky opírá o obsah rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, sp. zn. 3 Ads 45/2003, který podle jejího názoru řešil případ obdobný, a je tudíž použitelný na případ žalobce. Přijetím zákona č. 425/2003 Sb. došlo novelizací ustanovení § 13 zákona o důchodovém pojištění

účinnou od 1. 1. 2004 ke změně hodnocení doby studia tak, že doba studia před rokem 1996 se považuje za dobu pojištění jen do 18 let věku, a v období po dosažení věku 18 let se doba studia považuje za náhradní dobu pojištění, a to jen v rozsahu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let, nicméně to neznamená, že by se novela přímým důsledkem promítla i v pohledu na hodnocení doby studia v cizině před 1. 1. 1996. Dobu studia před 1. 1. 1996 je třeba podle stěžovatelky ve smyslu § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění posuzovat jako náhradní dobu pojištění jen za předpokladu, že se podle předpisů platných před 1. 1. 1996 hodnotila nějakým způsobem pro vznik nároku na důchod. Zákon č. 100/1988 Sb. v § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) přitom stanovil, že za dobu zaměstnání se považuje studium po skončení povinné školní docházky; pokud šlo o občany České republiky v cizině ovšem za podmínky, že nevyplývá něco jiného z mezinárodní smlouvy. Podle názoru stěžovatelky je takovou mezinárodní smlouvou v případě žalobce Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení, vyhlášená pod č. 116/1960 Sb. (dále převážně jen „smlouva“). Podle čl. 4 odst. 2 smlouvy se započtení doby zaměstnání, pokud jde o dobu práce v každé ze smluvních stran, provádí podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla vykonávána práce nebo jí na roveň postavená činnost. V této souvislosti stěžovatelka dospěla k závěru, že žalobce splnil podmínky nároku na starobní důchod i bez přihlédnutí k dobám pojištění získaným na území dnešní Ruské federace. Přitom, jak se stěžovatelka domnívá, z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 3 Ads 45/2003) plyne, že ustanovení § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění ve spojení s § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb. lze aplikovat pouze za splnění podmínky, že mezinárodní smlouva nestanovila jinak. Tato podmínka podle stěžovatelky však splněna není.

Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž zastává názor, že pokud ustanovení § 13 odst. 1 část věty za středníkem zákona o důchodovém pojištění hovoří o nutnosti zaplacení pojistného za doby zaměstnání v cizině před 1. 5. 1990, je nutno pojem zaměstnání v cizině vykládat bez ohledu na § 13 odst. 1 část věty před středníkem zákona o důchodovém pojištění. Ta podle stěžovatelky pouze vylučuje možnost hodnotit dobu studia po dosažení 18 let před 1. 1. 1996 jako dobu pojištění. To znamená, že podle názoru stěžovatelky pojem zaměstnání v cizině zahrnuje v kontextu citovaného ustanovení i studium v cizině. Z této úvahy stěžovatelka vyvozuje závěr, že ustanovení § 13 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění je aplikovatelný pouze na dobu studia na území České republiky (Československa) a dobu v cizině od 1. 5. 1990 do 31. 12. 1995. Doba studia v zahraničí před 1. 5. 1990 se podle stěžovatelky řídí režimem podle ustanovení § 13 odst. 1 část věty za středníkem zákona o důchodovém pojištění, což znamená, že pokud má být taková doba hodnocena pro nárok na starobní důchod, je nutné, aby za ni bylo zaplaceno pojistné.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odkaz stěžovatelky na zmíněný rozsudek Nejvyššího právního soudu je podle jeho názoru nepřípadný, neboť se jednalo o studium českého občana žijícího v Polsku na tamní střední a poté na vysoké škole. Nešlo tedy o státního stipendistu vyslaného ke studiu ministerstvem školství Československé republiky. Jeho nárok byl také posuzován podle zcela odlišné mezinárodní smlouvy. Žalobce poukázal na to, že případ řešený Nejvyšším správním soudem neměl krom obecného zahraničního prvku s jeho případem nic společného. Podle názoru žalobce nebylo v jeho případu k přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení žádného důvodu, a to nejen z příčin uváděných v napadeném rozsudku Městského soudu v Praze, ale též proto, že je podle žalobce třeba aplikovat čl. 10 smlouvy týkající se sociálního zabezpečení tzv. „vyslaných“ pracovníků. Žalobce se domnívá, že vládní stipendisty bylo třeba považovat za tuto skupinu osob účastných sociálního zabezpečení. Odkazuje v této souvislosti na tehdy platný vnitrostátní předpis, vyhlášku č. 102/1957 Ú. l., podle níž se za studenty, pro jejichž důchodové zabezpečení platí obecné

předpisy o nemocenském a důchodovém zabezpečení, považovali též českoslovenští občané vyslaní ministerstvem školství a kultury do ciziny ke studiu na vysokých nebo odborných školách.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou, v níž namítal, že byl ke studiu v zahraničí vyslán jako státní stipendista Ministerstvem školství, které rozhodlo o sociálních podmínkách a charakteru studia, není proto na místě, aby stěžovatelka konzultovala ruské orgány sociálního zabezpečení ve smyslu smlouvy. Dále žalobce poukázal na to, že podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 22. 12. 2005 ve smyslu § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění bylo jeho studium v Moskvě postaveno na roveň studiu na vysoké škole v České republice. Žalobce rovněž uvedl, že jiným jeho českým spolužákům z moskevského institutu, kteří požádali o důchod před ním, byla přitom doba studia v Moskvě započtena do výše důchodu. Žalobce spatřoval vadnost postupu stěžovatelky v tom, že pro posouzení jeho případu použila smlouvu, která se na něj, podle jeho názoru, nevztahuje.

Stěžovatelka ve vyjádření k žalobě argumentovala obdobně jako v kasační stížnosti.

Od další podrobné rekapitulace obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud upouští s ohledem na to, že obsah spisu je oběma účastníkům znám a s ohledem na to, že pro posouzení věci není nezbytná. Pouze uvádí, že Městský soud v Praze, jak již bylo výše předznamenáno, rozhodnutí stěžovatelky zrušil, a to s odůvodněním, že podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. m) zákona o důchodovém pojištění jsou při splnění podmínek stanovených tímto zákonem účastny důchodového pojištění osoby, které se soustavně připravují na budoucí povolání studiem na střední nebo vyšší odborné škole nebo na vysoké škole v České republice, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let. Podle ustanovení § 13 odst. 2 věty druhé zákona o důchodovém pojištění se za náhradní dobu pojištění považuje též doba studia získaná před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, a to po dobu šesti let tohoto studia po dosažení 18 let věku. Podle § 21 odst. 1 písm. a) část věty za středníkem zákona o důchodovém pojištění se za studium na středních a vysokých školách v České republice považuje též studium na středních a vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je postaveno na roveň studia na středních a vysokých školách v České republice. Městský soud v Praze na základě těchto z jeho pohledu relevantních ustanovení zákona o důchodovém pojištění dospěl k závěru, že od 1. 1. 2004 se v důsledku novely zákona o důchodovém pojištění (zákon č. 425/2003 Sb.) stala z doby studia před 1. 1. 1996 po 18. roce věku náhradní doba pojištění. Podle názoru soudu v takovém případě nelze požadovat po žalobci podmínku zaplacení pojistného za náhradní dobu pojištění a je nutné hodnotit dobu studia v cizině podle vnitrostátních předpisů, třebaže za podmínky § 21 odst. 1 písm. a) část věty za středníkem ve spojení s § 5 odst. 1 písm. m) zákona o důchodovém pojištění.

Rozsudek byl stěžovatelce doručen dne 5. 2. 2007, kasační stížnost byla podána dne 13. 2. 2007.

Stěžovatelka je oprávněna k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze vzešlo (§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“) a tuto kasační stížnost podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvody, které lze podle obsahu podřadit pod důvod kasační stížnosti předvídaný ustanovením § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a pro tento důvod Nejvyšší správní soud kasační stížnost shledává přípustnou. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek Městského soudu v Praze v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. by byl naplněn tehdy, pokud by Městský soud v Praze aplikoval na věc nepřiléhavou právní normu, anebo normu sice patřičnou, leč její výklad by podle názoru Nejvyššího správního soudu neobstál. Podle konstantní judikatury zdejšího soudu však není důvod pro zrušení rozhodnutí Městského soudu v Praze ani v případě, že se dopustí určitých pochybení v právním hodnocení věci, jestliže tento rozdílný náhled nevede k odlišnému výroku rozhodnutí Městského soudu v Praze.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost stěžovatelky v podstatě nastoluje tři okruhy námitek, s nimiž bylo zapotřebí se vypořádat: první se týká použitelnosti judikatury zdejšího soudu (sp. zn. 3 Ads 45/2003), druhá námitka směřuje k posouzení vztahu mezinárodní smlouvy (Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení - č. 116/1960 Sb.) a vnitrostátního zákonodárství, poslední námitka pak nastoluje otázku výkladu vnitrostátní právní úpravy umožňující hodnocení dob získaných před rokem 1996 (zde dob studia v zahraniční, konkrétně v SSSR) pro výši důchodu z důchodového pojištění (žalobci vznikl nárok na důchod i bez započtení dob studia v cizině).

Ze skutkových okolností, které nebyly v průběhu dosavadního řízení zpochybněny, plyne, že žalobce podal dne 18. 9. 2004 žádost o starobní důchod; důchod požadoval přiznat od 14. 9. 2004, nárok na důchod vznikl 14. 12. 2002. Spornou otázkou v posuzované věci je hodnocení doby stěžovatelova studia na Moskevském státním institutu mezinárodních vztahů od 1. 9. 1960 do 30. 6. 1966 (diplom č. 487149 z 30. 6. 1966). Podle nostrifikace diplomu ze dne 13. 10. 1970 (č. j. FIII/4704/69/70) děkanem Vysoké školy ekonomické v Praze nabyl stěžovatel vysokoškolské kvalifikace na území České republiky a je oprávněn užívat titul ing. Ve správním spise je založeno potvrzení Domu zahraničních služeb Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 7. 10. 2005, že stěžovatel studoval od 1. 9. 1960 do 30. 6. 1966 jako stipendista Ministerstva školství na Moskevském státním institutu mezinárodních vztahů v SSSR.

Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že používání judikatury soudů jako argument pro oprávněnost právních závěrů rozhodnutí stěžovatelky musí vycházet z detailního porovnání skutkových příběhů i aplikovaných právních ustanovení. Argumentovat rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Ads 45/2003 v této věci je podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela nepřípadné; v tomto rozhodnutí bylo posuzováno hodnocení dob studia v Polsku na základě smlouvy, která je založena na zcela jiných principech než smlouva se SSSR. Navíc šlo o případ, kdy vznikl nárok na důchod jen při započtení dob získaných na území České republiky a polská strana s ohledem na podmínky nároku na důchod (odlišná věková hranice) nárok na dílčí důchod ještě neposuzovala. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tedy sice plynou obecné teze, které je nutno aplikovat na každou věc s mezinárodním prvkem v důchodovém pojištění (zejm. přednost mezinárodní smlouvy před vnitrostátní úpravou), nicméně nelze je aplikovat mechanicky. Principy přednosti mezinárodní smlouvy tedy v rovině potřebné obecnosti hodlá Nejvyšší správní soud aplikovat i na posuzovanou věc, ovšem se specifiky plynoucími z jedinečných okolností tohoto případu.

Stěžejní otázkou, na kterou má být dána odpověď, je, jaká právní ustanovení jsou pro nesporný skutkový stav použitelnými normami, a dále pak, jak je třeba je vyložit, aby takový výklad snesl nároky ústavně konformní aplikace.

Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel byl vyslán v roce 1960 ke studiu do SSSR, kde absolvoval vysokoškolské studium v oboru mezinárodních vztahů. Vyslání ke studiu se v této době spravovalo Dohodou mezi vládami Československé republiky a SSSR ze dne 18. 3. 1958 o vzájemné výměně studentů a aspirantů ke studiu na vysokých školách a vědecko-výzkumných

ústavech (publikována pod č. 25/1958 Sb.). Ke studiu v SSSR vysílalo studenty Ministerstvo školství, ke studiu byli přijímáni na základě žádosti tohoto ministerstva (srov. čl. 1, čl. 3 a čl. 4 cit. dohody). Přijímající země vyplácela studentům stipendium, které česká strana podle čl. 8 uhrazovala (jednalo se o vzájemné vyrovnávání těchto platů podle čl. 7 a 8 cit. dohody).

Pokud jde o hodnocení doby takto pojatého studia žalobce z hlediska předpisů o sociálním zabezpečení (resp. důchodovém pojištění), Nejvyšší správní soud považuje vzhledem k časovému odstupu téměř padesáti let za účelné podat základní rysy vývoje důchodového zabezpečení (pojištění) osob studujících v cizině v celém tomto dlouhém období.

V době zahájení stěžovatelova studia v SSSR, jak ostatně žalobce správně uváděl v žalobě, českoslovenští občané vyslaní ministerstvem školství ke studiu na vysokých školách byli důchodově zabezpečeni podle vyhlášky Ústřední rady odborů a Státního úřadu sociálního zabezpečení č. 102/1957 Ú. l., o nemocenském pojištění a o důchodovém zabezpečení studentů a vědeckých aspirantů (srov. § 1 odst. 1 písm. c) cit. vyhlášky), přičemž zákonnou oporu pro tuto úpravu poskytoval zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, a zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců.

Ke změně (byť spíše formálního charakteru) došlo přijetím zákona č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, a vyhlášky č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení. Podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 101/1964 Sb. byli důchodového zabezpečení účastni též tzv. „pracující“ (na rozdíl od „pracovníků“, kterými byli míněni především pracující v pracovním poměru), kteří měli v důchodovém zabezpečení práva obdobná oněm, jež náležela pracovníkům: jednalo se o různorodou skupinu osob počínaje funkcionáři národních výborů, soudci, advokáti, apod., přičemž do této skupiny byli zahrnováni i studenti. Dobou zaměstnání rozhodnou pro vznik nebo výši nároku na důchod pak byla podle § 6 odst. 1 bod č. 1 cit. zákona i doba činnosti těchto osob (nazvaných pracujícími), a to od vzniku československého státu - tedy rovněž studium, a to v rozsahu vymezeném § 6 odst. 1 bod č. 4 cit. zákona. Jednalo se o dobu studia na školách, včetně vysokých škol, potřebnou k přípravě pro povolání, po skončení povinné školní docházky, s určitým omezením započtu doby studia před 9. 5. 1945. Podle § 47 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 102/1964 Sb. bylo na roveň studia podle § 6 odst. 1 bod č. 4 cit. zákona postaveno studium československých občanů v cizině, přičemž se započítávalo shodně jako doba zaměstnání v cizině (u československých občanů se vyžadoval pro tento započet trvalý pobyt v ČSSR ke dni vzniku nároku na důchod), pokud nevyplývalo něco jiného z mezistátní úmluvy - srov. § 6 odst. 1 bod č. 5 cit. zákona); touto úpravou došlo k derogaci těch ustanovení vyhlášky č. 102/1957 Ú. l., která upravovala důchodové zabezpečení studentů vyslaných ke studiu do ciziny (§ 150 bod č. 12 vyhlášky č. 102/1964 Sb.).

Od 1. 7. 1960 nabyla platnosti výše zmíněná Dohoda mezi Československou republikou a SSSR o sociálním zabezpečení. Jednalo se o smlouvu mající usnadnit pohyb občanů mezi oběma státy, a to na principu teritoriálním, jenž se promítá do úpravy, podle níž důchody přiznávají a vyplácejí orgány té smluvní strany, na jejímž území občan trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany (čl. 6 smlouvy). Započtení doby zaměstnání nebo jí naroveň postavené činnosti se provádí podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla taková činnost vykonávána (čl. 4 odst. 2 smlouvy). Tato smlouva respektovala jinak obvyklý princip, že u tzv. vyslaných pracovníků (k přechodnému výkonu zaměstnání na území druhého státu) se sociální zabezpečení provádí výlučně podle předpisů státu vysílajícího (čl. 10 odst. 2 písm. b/ smlouvy).

Podle zákona č. 121/1975 Sb., o důchodovém zabezpečení, zápočet doby studia v cizině vyplýval přímo ze zákona (doba studia v cizině byla dobou zaměstnání, podmínkou zápočtu bylo československé občanství, trvalý pobyt ke dni vzniku nároku na důchod a dobově podmíněné „zdržování se v cizině s povolením příslušného státního orgánu“ jako reakce /především/ na emigraci roku 1968 - srov. § 10 odst. 1 písm. d/, odst. 2 cit. zákona). Pro úplnost lze poukázat na úpravu ve vyhlášce č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, a to § 50 odst. 2, podle něhož od 1. 1. 1980 (po změně provedenou vyhláškou č. 164/1979 Sb.) podléhali důchodovému zabezpečení i českoslovenští občané - pracující, kteří byli vysláni ke studiu v zahraničí a pobírali v zahraničí stipendium od československé nebo zahraniční organizace (v kategorii tzv. expertů v zahraničí, kterými byli občané, kteří v rámci mezinárodní spolupráce byli se souhlasem československých orgánů po 30. 9. 1948 činni pro zahraniční zaměstnavatele). Přes nepříliš jasné distinkce mezi studenty vyslanými ke studiu na vysokých školách do ciziny ministerstvem školství a studenty vyslanými ke studiu do ciziny ve skupině expertů v zahraničí[1] lze mít jednoznačně za to, že všichni studenti vyslaní ke studiu na vysoké škole v cizině byli účastni důchodového zabezpečení a doba studia měla být pro nárok a výši důchodu hodnocena jako doba zaměstnání.

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném od 1. 10. 1988, tuto konstrukci rovněž zachoval. Prohlásil studenty a žáky účastnými důchodového zabezpečení (§ 6 odst. 1 písm. d/, přičemž za „zaměstnání“ považoval též studium po skončení povinné školní docházky - § 8 odst. 1 písm. f/). Doba zaměstnání měla vliv na nárok a výši starobního důchodu (§ 20 a násl. cit. zákona). Doba studia v cizině se hodnotila, pokud nevyplývalo něco jiného z mezinárodních úmluv (§ 11 písm. a/ zákona č. 100/1988 Sb.) československým státním občanům, pokud se zdržovali v cizině s povolením příslušného orgánu[2]. Již na tomto místě třeba poznamenat, že cit. zákon opomněl u doby studia vyjádřit časové ohraničení hodnocených dob, tak jak to činily předchozí předpisy po desetiletí (doba studia se hodnotila počínaje rokem 1918), třebaže u některých jiných dob takové vymezení učinil. Nutno mít za evidentní, že tento zákon nemínil hodnotit pouze doby studia získané od 1. 10. 1988 (účinnost zákona), zvláště když v § 10 vyhlášky č. 149/1988 Sb., ve znění účinném od 1. 10. 1988 do 30. 4. 1990, bylo stanoveno, že jde-li o dobu zaměstnání vykonávaného československým občanem v cizině před 1. 1. 1947, má se za to, že se občan zdržoval v cizině s povolením příslušného státního orgánu, a veškeré předchozí právní úpravy takové časové vymezení (zápočet pro doby získané od roku 1918) výslovně obsahovaly .

Společenské a politické změny po roce 1989 se projevily zásadním způsobem i v těchto úpravách. Zákonem č. 110/1990 Sb. byl novelizován § 11 zákona č. 100/1988 Sb., takže od 1. 5. 1990 platilo, že doby studia v cizině se hodnotí pro vznik a výši nároků na důchod, jde-li o československé občany. Byla tedy vypuštěna podmínka souhlasu k pobytu v cizině. Pro konečné závěry Nejvyššího správního soudu v této věci je podstatné zdůraznit, že touto novelizací byla zavedena od 1. 5. 1990 - ovšem pro doby získávané po tomto datu - podmínka zaplacení pojistného za doby zaměstnání v cizině vykonávané v pracovním poměru, členství v JZD, činnosti na roveň postavené pracovnímu poměru, členství ve výrobním družstvu a jako

[1] Nejspíše se jednalo o „pracující“, kteří se stali studenty tím, že byli vysláni ke studiu patrně přes tehdejší podniky zahraničního obchodu typu Polytechna, Pragokoncert, Pragosport, stipendium jim hradila některá „organizace“ ať již na české či zahraniční straně, přičemž se nemuselo jednat o klasické vysoké školy. Z dobových dokumentů, například pokynů pro provádění agendy na Úřadu důchodového zabezpečení v 80. letech minulého století, jež jsou soudu k dispozici, je zřejmo, že se jako činnost expertů v zahraničí hodnotilo například studium na Družstevním institutu v Moskvě, kam byli vysíláni pracovníci Ústřední radou družstev.

[2] Trvalý pobyt ke dni vzniku nároku se již jako podmínka hodnocení dob studia v cizině nevyžadoval, neboť trvalý pobyt byl obecně podmínkou nároku (nestanovila-li jinak mezinárodní smlouva) podle § 103 odst. 1 cit. zákona.

činnost osob samostatně výdělečně činných[3]. Podmínka zaplacení pojistného se tedy na dobu studia v cizině získávanou po 30. 4. 1990 nevztahovala. Pro všechny doby zaměstnání získané před 1. 5. 1990 v cizině pak zákon č. 110/1990 Sb. včlenil do zákona č. 100/1988 Sb. úpravu, podle níž se tyto doby hodnotí podle předpisů platných před 1. 5. 1990; přitom se nevyžaduje splnění podmínky povolení státních orgánů k pobytu v cizině (srov. § 169a zákona č. 100/1988 Sb.). Znamenalo to, že doby studia v cizině před 1. 5. 1990 se hodnotí podle předpisů platných do tohoto data - vyžaduje se tedy pouze československé (české) občanství, což ostatně bylo nutné i pro hodnocení studia v cizině po 30. 4. 1990. Citované přechodné ustanovení mělo zásadní význam spíše pro ty osoby, které v cizině pracovaly v pracovních vztazích před 1. 5. 1990 a pro něž podmínka zaplacení pojistného nemohla být zpětně vyžadována, na rozdíl od osob, jež v cizině pracovaly po 30. 4. 1990, a u nichž navíc byl (vedle zaplacení pojistného) vyžadován trvalý pobyt na území tehdejší ČSFR. Vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, v ust. § 10 s účinností od 1. 1. 1993 upravila pro účely § 11 písm. b) zákona č. 100/1988 Sb. definici zaměstnání v cizině tak, že šlo o zaměstnání vykonávané v cizině pro zaměstnavatele, kteří mají sídlo v cizině. Šlo o to odlišit tzv. vyslané pracovníky (k výkonu práce do ciziny) zaměstnavatelů se sídlem na území České republiky, kteří byli nemocensky pojištěni podle zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, a důchodově zabezpečeni na základě § 5 písm. a) a § 8 odst. 1 písm. a) cit. zákona, od těch, kteří od 1. 1. 1993 mohli dobrovolně platit pojistné na důchodové zabezpečení podle § 3 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Ke dni 1. 8. 1991 byla z předpisů o sociálním zabezpečení (vyhláška č. 149/1988 Sb.) vypuštěna zákonem č. 306/1991 Sb. úprava zabezpečení tzv. expertů v zahraničí, jež zahrnovala, jak shora ukázáno, rovněž skupinu studentů vyslaných ke studiu do zahraničí (§ 44), pobírajících stipendium od československé nebo zahraniční organizace. Podle § 175 odst. 3 vyhlášky č. 149/1988 Sb. je pak pro doby činnosti (zaměstnání) těchto tzv. expertů v zahraničí před 1. 5. 1990 určující úprava obsažená v předpisech platných před 1. 5. 1990 (jde o jeden z případů, kdy nelze automaticky aplikovat předpisy účinné bezprostředně před 1. 1. 1996).

Právní stav hodnocení dob studia v cizině jako doby zaměstnání byl k 31. 12. 1995, tedy před přijetím zákona o důchodovém pojištění, takový, že pokud nestanovila něco jiného mezinárodní smlouva, tyto doby získané do 31. 12. 1995 byly hodnoceny osobám s českým občanstvím, a to počínaje vznikem československého státu (rokem 1918). Na rozdíl od doby studia v cizině doby pracovní činnosti v cizině získané od 1. 5. 1990 do 31. 12. 1995 byly započitatelné jako doby zaměstnání, jen pokud měla taková osoba trvalý pobyt na území České republiky a zaplatila za tyto doby pojistné.

Od 1. 1. 1996 nabyl účinnosti zákon o důchodovém pojištění. Pokud jde o dobu studia na vysoké škole v zahraničí po 31. 12. 1995, platí, že taková doba (po 18. roce věku) se hodnotí jako doba náhradní, pokud Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vydá rozhodnutí podle § 21 písm. a) cit. zákona (§ 5 odst. 1 písm. m/, § 12 cit. zákona). Vlivy novelizace § 12 zákonem č. 289/1997 Sb. pro tento výklad nejsou určující.

Stěžejním ustanovením pro vyřešení předložené právní otázky je ustanovení § 13 cit. zákona o důchodovém pojištění, které obsahuje pravidlo pro hodnocení dob zaměstnání získaných před 1. 1. 1996. Jde svou povahou o stěžejní ustanovení směřující do minulosti, v níž po několik desetiletí nynější pojištěnci (§ 2 odst. 2 cit. zákona) získávali doby potřebné pro nárok na starobní důchod, ovlivňující ovšem také jeho výši. Zde musí Nejvyšší správní soud

[3] Není sice zřejmé, nakolik bylo praktické upravovat činnost v JZD vykonávánou v cizině. Nicméně ale tato skutečnost není pro souzenou věc určující, jde pouze o ilustraci poněkud překotných a tudíž ne vždy jasných novelizací citovaného předpisu.

předeslat ve vztahu k argumentaci Městského soudu v Praze, že je nesprávná, pokud pro doby získané před 1. 1. 1996 užívá ustanovení § 5 odst. 1 písm. m) a § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, neboť se jedná o ustanovení použitelná až pro doby studia získané po 31. 12. 1995. Pokud pak jde o znění ustanovení § 13 cit. zákona, pak je třeba s ohledem na jeho novelizaci provedenou zákonem č. 425/2003 Sb. s účinností od 1. 1. 2004 určit, jaké znění tohoto ustanovení je pro projednávanou věc relevantní. I v této úvaze Městský soud v Praze pochybil, ovšem v tomto ohledu zásadně chybuje i stěžovatelka.

Zákon č. 425/2003 Sb., účinný od 1. 1. 2004, učinil z doby studia po dosažení věku 18 let získané před 1. 1. 1996 (a to kdykoliv a kdekoliv před tímto datem) dobu náhradní (před tímto datem se jednalo o dobu pojištění, jež byla představována tzv. dobami zaměstnání získanými před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem). Od 1. 1. 2004 zněl § 13 zákona o důchodovém pojištění takto:

„(1) Za dobu pojištění se považují 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 zaplaceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného.*

(2) Za náhradní dobu pojištění se považují též náhradní doby získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem a doba pobírání důchodu za výsluhu let. ***Za náhradní dobu pojištění se považuje též doba studia získaná před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let.“***

Zákon č. 425/2003 Sb. obsahoval v čl. II bodu č. 2 přechodné ustanovení, podle něhož o nárocích na důchody, které vznikly před 1. 1. 2004 a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, a o přiznání, odnětí nebo změně výše těchto důchodů za dobu před 1. 1. 2004, i když o nichž již bylo pravomocně rozhodnuto, se rozhodne podle předpisů účinných před tímto dnem. Jestliže v posuzované věci nárok na starobní důchod vznikl dne 14. 12. 2002, bylo o něm rozhodováno poprvé 8. 3. 2005 a přezkoumávané rozhodnutí stěžovatelky představuje rozhodnutí o změně primárně za dobu před 1. 1. 2004, pak uvedené ustanovení nařizuje použít ustanovení § 13 ve znění účinném do 31. 12. 2003. Proto je nutno vyložit § 13 zákona o důchodovém pojištění ve znění:

„(1) Za dobu pojištění se považují též doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem; jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. květnem 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud bylo za ni zaplaceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného.“

Předpisy platnými před 1. 1. 1996 byl především zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a jeho prováděcí předpis, vyhláška č. 149/1988 Sb. Jak shora blíže rozvedeno, doba studia na vysoké škole v cizině (v letech 1960 až 1966) byla dobou zaměstnání podle § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) ve znění účinném před 1. 5. 1990, s modifikací provedenou § 169a zákona č. 100/1988 Sb. (zákonem č. 110/1990 Sb.), a podle § 1 a § 24 vyhlášky č. 149/1988 Sb. Jedinou podmínkou pro hodnocení této doby bylo občanství České republiky. K vytvoření uceleného pohledu na právní úpravu je vhodné připomenout, že studenti vysokých škol vyslaní ke studiu do ciziny byli nemocensky pojištěni již podle vyhlášky č. 102/1957 Ú. l., o nemocenském a o důchodovém zabezpečení studentů a vědeckých aspirantů (srov. § 1 odst. 2), a posléze podle vyhlášky č. 165/1979 Sb., o nemocenském pojištění některých pracovníků a poskytování dávek nemocenského pojištění občanům ve zvláštních případech (srov. § 46 písm. c/ vyhlášky). Jejich nemocenské pojištění podle vnitrostátního práva bylo tedy kontinuální od padesátých let.

Jak bylo výše podrobně rozvedeno, podle § 11 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb., ve znění účinném k 30. 4. 1990, tedy za použití § 169a cit. zákona (jde o poslední znění zákona účinné pro doby studia v cizině získané před 1. 5. 1990 a tedy ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění „předpis platný přede dnem 1. 1. 1996"), se doba studia v cizině osobám majícím české státní občanství, pokud nevyplývá něco jiného z mezinárodních smluv, hodnotí bez dalšího. Žalobce získal dobu studia v letech 1960 až 1966 na území tehdejšího SSSR, konkrétně v Moskvě. Pod č. 116/1960 Sb. byla publikována Dohoda mezi Československou republikou a SSSR o sociálním zabezpečení. Po zániku SSSR do smlouvy sukcedovala Ruská federace (tento fakt je Nejvyššímu soudu znám z úřední činnosti, sukcesní protokol vstoupil v platnost 2. 12. 1997), pro vztahy mezi Českou republikou a Ruskou federací je tedy tato smlouva použitelná. Nejvyšší správní soud obecně setrvává na svém již dříve vyjádřeném názoru, ostatně vyjádřeném jako ústavní princip, totiž, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Smlouva nepochybně stanoví (čl. 4), že doby hodnocené jako zaměstnání se posuzují podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla práce vykonávána. Na tuto skutečnost se stěžovatelka opakovaně odvolává v souvislosti s vyjádřením smluvní strany (orgánů sociálního zabezpečení Ruské federace), že podle tamních předpisů se doba studia na vysoké škole pro důchodové zabezpečení nehodnotí[4]. Stěžovatelka se však opomněla zaobírat charakterem studia. Nijak nezohlednila, že se jednalo o vyslání ke studiu státním orgánem (Ministerstvem školství), přičemž náklady na stipendium byly ruské straně refundovány. Šlo tedy o obdobu institutu tzv. vyslaných pracovníků, kteří jsou vždy z aplikace smluv tohoto typu vyloučeni a podléhají vnitrostátní právní úpravě. V rámci smlouvy jde o nutnou analogii čl. 10 odst. 2 písm. b), podle něhož se sociální zabezpečení pracovníků podniku jednoho státu vyslaných k přechodnému výkonu zaměstnání na území druhého státu provádí podle předpisů státu vysílajícího. Nadto Nejvyšší správní soud připomíná obecně uznávaný princip, podle něhož mezinárodní smlouva tohoto typu neslouží k tomu, aby zhoršila standard dosažený vnitrostátním zákonodárstvím, podle nějž doby studia v cizině byly českým občanům hodnotitelnými. Smlouva tedy primárně pro charakter studia nebyla na přiznání žalobcova starobního důchodu použitelná. Její užití by vedle již zmíněných negativních efektů vedlo také k dalším nerovnostem (uvážit by bylo možno například hypotetický případ občana Ruské federace s bydlištěm v České republice, kterému by podle našich předpisů musela být hodnocena i doba studia ve třetí zemi, zatímco žalobci ani ve smluvním státě; nebo při přesídlování důchodců z Ruské federace do České republiky by podle čl. 7 odst. 2 smlouvy musel být přiznán důchod podle právních předpisů smluvní strany, na jejíž území důchodce přesídlil, přičemž i v tomto případě by mohlo docházet ke značnému zvýhodnění občanů druhé smluvní strany). *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud uvádí, že je mu známo, že v současné době Parlament projednává návrh vlády na vypovězení této smlouvy, takže skutečnost, že jde o smluvní dokument dávno překonaný společenským a ekonomickým vývojem, je všeobecně deklarována. Nejvyšší správní soud tedy činí prvý dílčí závěr, že smlouva se na posuzovanou věc nepoužije. Doba studia na vysoké škole v SSSR v letech 1960 až 1966 bude hodnocena podle shora uvedeného § 8 odst. 1 písm. f) a § 11 písm. a) zákona č. 100/1998 Sb., ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 110/1990 Sb., a přihlédnutím k § 169a cit. zákona, ve vztahu k § 13 odst. 1 větě před středníkem zákona č. 155/1995 Sb., ve znění k 31. 12. 2003. Splnění podmínky českého občanství nebylo v řízení zpochybněno.

Za těchto okolností je třeba se dále soustředit na výklad § 13 odst. 1 věty za středníkem zákona č. 155/1995 Sb., tedy *„jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. květnem 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud bylo za ni zaplaceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného"*. Placení pojistného bylo pro tyto případy upraveno čl. XVI zákona č. 160/1995 a od 1. 1. 1998 čl. V zákona č. 134/1997 Sb., jenž v odst. 4 omezil časovou možnost zaplatit pojistné na důchodové pojištění

[4] Což ovšem není nijak raritní model. Zvláštní je spíše rozsah započtu těchto dob v našem systému, který v zásadě nemá v evropském prostoru obdoby (srov. informační systém Evropské unie „MISSOC").

za dobu zaměstnání v cizině před 1. 1. 1996 do 31. 12. 1999. Tato úprava tedy zcela popřela princip jinak běžně v oboru sociálních práv užívaný, a promítnutý i do § 169a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, tedy že změna podmínek získávání dob rozhodných pro nárok a výši důchodu se týká zásadně až dob nabývaných od účinnosti takové úpravy.

Doba studia po skončení povinné školní docházky byla podle zákona č. 100/1998 Sb. prohlášena dobou zaměstnání (i když je evidentní, že šlo v podstatě o fikci a legislativní zjednodušení, neboť jiné doby „zaměstnání" vždy představovaly jistý typ činnosti v zásadě výdělečné - srov. § 8 cit. zákona). Svým charakterem se doba studia vždy blížila spíše dobám tzv. náhradním (kupř. doba péče o dítě, doba nezaměstnanosti, vojenské služby). Smísení doby studia po skončení povinné školní docházky s dobami pracovní činnosti v různých jejích formách mohlo mít různé důvody včetně společensko politických, nicméně jejich systémová odlišnost je zřejmá. Systém veřejnoprávního pojištění byl na území České republiky opuštěn v padesátých letech. Příspěvky pojištěnců byly počátkem padesátých let zahrnuty do daně ze mzdy a příspěvky zaměstnavatelů byly zahrnuty v odvodu z hrubého důchodu, zemědělské daně a dalších odvodů a daní. Později byly zčásti zahrnuty v příspěvku na sociální zabezpečení, který byl od 1. 1. 1990 nahrazen 50 % odvodem (daní) z objemu mezd - přitom pojistné nemocenského pojištění ve výši 10 % z úhrnu mezd (u soukromého sektoru 15%) bylo zahrnuto v tomto odvodu (dani) z objemu mezd. V plném rozsahu bylo, byť v určité *quasi* podobě, financování důchodového systému prostřednictvím pojistného obnoveno od 1. 1. 1993 (modifikace spočívá v tom, že prostředky nejsou odděleny od státního rozpočtu). Studenti vysokých škol, ať již na území České republiky či v cizině, ani podle předpisů účinných do 31. 12. 1992, ani podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, účinného od 1. 1. 1993, nebyli z titulu účasti na důchodovém zabezpečení povinni k jakýmkoli platbám do tohoto systému. K takovému zásahu nedošlo ani od 1. 5. 1990, kdy již pro výkon práce v cizině byla stanovena podmínka placení pojistného zákonem č. 110/1990 Sb. (ovšem nikoli zpětně za doby před 1. 5. 1990, naopak § 189a zákona č. 100/1988 Sb. zachovává účinnost předpisů účinných před tímto datem pro všechny doby zaměstnání nabyté do 30. 4. 1990). Je proto otázkou, na kterou soud musí hledat odpověď, proč zákonodárce v roce 1995 přikročil u osob, kterým nárok na důchod vznikl po 31. 12. 1995 a kterým měly být hodnoceny doby zaměstnání v cizině získané před 1. 5. 1990, k tak razantní úpravě, jakou je podmínka doplacení pojistného za takovou dobu, a to především z pohledu dob studia. I když šlo o podmínku včleněnou do zákona pro nároky vzniklé od jeho účinnosti, nelze nevidět, že se jednalo o modifikaci hodnocení dob, které uběhly (nebo mohly uběhnout) dávno v minulosti. V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje, že Ústavní soud např. v rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 611/01 ze dne 13. 6. 2002 konstatoval, že *„zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti."* Důchodové pojištění (zabezpečení) založené na systému průběžného financování je sice specifické tím, že až do splnění podmínek nároku neposkytuje formální záruku zachování dob získaných v průběhu celoživotního pracovního úsilí (ve smyslu *iura quaesita*) - rozhodující právní normou je právě ta, která je účinná v době vzniku nároku. Ovšem na druhé straně je v zásadě nemyslitelné, aby doby „získané" podle dříve platných předpisů byly zcela pominuty (jde v samé podstatě věci z hlediska udržitelnosti systému při jeho průběžném financování o mezigenerační smlouvu, tedy příslib do budoucna, v duchu uznávaného principu legitimního očekávání). Proto by se změny v takovém systému měly odehrávat s předstihem několika desetiletí. Ač tedy Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto úpravu za případ retroaktivity pravé, již by musel pro neústavnost zcela odmítnout a předložit Ústavnímu soudu ke zrušení, vnímá tuto úpravu v její intenzitě zásahu do legitimních očekávání osob, kterým vznikaly nároky na důchody po 31. 12. 1995 a měly by bývaly doplácet pojistné za doby zaměstnání v cizině před rokem 1990, jako velmi

problematickou. Přitom ve skupině osob, které získaly dobu studia v cizině před 1. 5. 1990, lze z hlediska chronologie právních úprav sledovat tři podskupiny:

a) skupina, které nárok na důchod vznikl do 31. 12. 1995, nebyla povinna za tyto doby platit pojistné (srov. již citovaná ust. § 11 písm. a/ a § 169a zákona č. 100/1988 Sb.),
b) skupina, které nárok vznikl po 31. 12. 1995 do 31. 12. 2003, byla povinna pojistné zaplatit (srov. § 13 odst. 1 větu za středníkem zákona č. 155/1995 Sb.), a to nejspíše[5] do konce roku 1999 pod ztrátou možnosti učinit tak později, a
c) třetí skupina, které nárok na důchod vznikl po 31. 12. 2003 a pro kterou doba studia po 18. roce věku získaná před rokem 1996, tedy nesporně i před 1. 5. 1990, byla změněna na dobu náhradní (§ 13 odst. 1 věta před středníkem, § 13 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2003 Sb.), a proto nepodléhá placení pojistného, neboť taková povinnost se může týkat jen dob zaměstnání podle § 13 odst. 1 věty za středníkem cit. zákona.

Tento efekt ovšem Nejvyšší správní soud pokládá za flagrantní případ nerovnosti, jež je zcela iracionální, natož aby snesla kritéria přípustného nerovného zacházení. Výklad zastávaný stěžovatelkou, že změna charakteru dob studia po 18. roce věku z dob zaměstnání na doby náhradní se týká pouze dob získaných mezi 1. 5. 1990 a 31. 12. 1995, nemá v zákonném textu žádnou oporu a také by neodpovídal záměru této novelizace (zákon č. 425/2003 Sb.), jak jej lze sledovat z vládního návrhu této novelizace a jejího odůvodnění, podle něhož se *„úprava hodnocení doby studia projeví snížením výše nově přiznávaných důchodů* ***všech, kteří studovali před 1. lednem 1996“*** (tisk 396/0, www.psp.cz) - pro tento závěr není nijak podstatné, že vládní návrh předpokládal, že tato změna se bude týkat i dob studia před 18. rokem věku, kterýžto záměr byl zákonodárci odmítnut.

Za této situace je Nejvyšší správní soud povinen interpretovat sporné ustanovení ústavně konformním způsobem; za jediný možný takový výklad pak pokládá ten, podle něhož osoby, které získaly doby studia v cizině **před 1. 5. 1990,** budou vyloučeny z povinnosti platit za tyto doby pojistné. Jedině tak lze odstranit křiklavou nerovnost podle data vzniku nároku na důchod a zachovat srovnatelnost zacházení s těmi pojištěnci, kteří studovali v cizině **po roce 1990 a studují tam i po roce 1995** (šest let po 18. roce věku), aniž by měli jakoukoli povinnost za tyto doby platit pojistné. Nejvyšší správní soud nenalezl pro takovou platbu u skupiny osob, kterým nárok na důchod vznikl v rozmezí let 1996 - 2003 a byla jim hodnocena doba studia v cizině před 1. 5. 1990, jakékoli ospravedlnění. Formální zařazení této doby do dob „zaměstnání“ takovým ospravedlněním není. Není rovněž z ničeho patrno, proč zákonodárce v průběhu pěti let tak razantně změnil přístup: ještě v roce 1990 výslovně ponechal doby studia v cizině před 1. 5. 1990 beze změny, doby studia v letech 1990 - 1995 rovněž nijak restriktivně nezasáhl platbou pojistného, od 1. 1. 1996 provedl výše zmíněný dramatický zásah, ovšem dobu mezi rokem 1990 a 1995 ponechal stranou pozornosti. Nejvyšší správní soud nemůže v tomto přístupu shledat žádnou logiku a cílený záměr, na rozdíl od dob výdělečné činnosti v cizině, kde podmínka zaplacení pojistného byla zavedena od 1. 5. 1990, od 1. 1. 1996 pokračovala v podobě dobrovolného pojištění (§ 6 odst. 1 písm. c/ zákona č. 155/1995 Sb.) a mohla vést k záměru zajistit dodatečné doplacení pojistného i za dobu výdělečné činnosti v cizině před rokem 1990 v duchu zásady, že systém by měl fungovat na určitém principu ekvivalence ve vztahu k odvedeným daním (příspěvkům). Ovšem takový přístup nelze aplikovat u dob studia, tedy dob, kdy pojištěnec není výdělečně činný - tam úvaha musí směřovat k tomu, nakolik je takový systém schopen finančně zajistit i hodnocení dob, za něž nevchází žádná platba, a které jsou tedy hodnoceny na úkor ostatních pojištěnců téže generace. Nejvyšší správní soud je proto nakloněn úvaze, že se jednalo o pochybení při zpracování legislativního textu; tomu by nasvědčovalo

[5] Výraz „nejspíše“ tu Nejvyšší správní soud použil pro výkladovou nejasnost tohoto časového limitu, která však nebude pro závěry soudu určující.

i znění důvodové zprávy k zákonu č. 137/1997 Sb., jenž v čl. V upravoval placení pojistného za dobu zaměstnání v cizině před 1. 1. 1996 (tisk 121/0, www.psp.cz). Prvá věta důvodové zprávy k článku IV zněla: *„Zákon komplexně upravuje problematiku dob pojištění ve vztahu k zaměstnání v cizině před účinností zákona o důchodovém pojištění, a to se zřetelem k době před 1. květnem 1990 a od tohoto data;* ***tímto dnem bylo totiž zavedeno placení pojistného za tuto dobu.“*** Ovšem dnem 1. 5. 1990 bylo zavedeno placení pojistného nikoliv za všechny doby zaměstnání, nýbrž jen doby přesně definované, přičemž doba studia v cizině byla z této definice explicitně vyňata. Ve světle citovaného odůvodnění tedy bylo záměrem zákonodárce postihnout platbami pojistného jen doby, které této platbě podléhaly již od 1. 5. 1990.

Pro příkrou nerovnost v zacházení s definovanou skupinou pojištěnců, kam patří se svými nároky i žalobce, Nejvyšší správní soud považuje za jediné možné východisko neaplikovat § 13 odst. 1 větu za středníkem zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, na nároky vzniklé v období 1. 1. 1996 - 31. 12. 2003, u nichž má být hodnocena doba studia v cizině před 1. 5. 1990. Doby studia v cizině budou tedy hodnoceny jako doby zaměstnání pro nároky vzniklé v období 1. 1. 1995 – 31. 12. 2003 bez povinnosti zaplatit za tyto doby pojistné. Pro nároky na důchody vzniklé po 31. 12. 2003 půjde o dobu náhradní. Snížení zápočtu této doby pro výši důchodu pro všechny studující před rokem 1996 (nejen, jak dovozuje stěžovatelka, pro studující v cizině v období let 1990 - 1995) bylo záměrem zákonodárce, který nemohl počítat s výkladem stěžovatelky zavazujícím i studenty v cizině před rokem 1990 doplácet v letech 1996 - 1999 pojistné; pokud takové případy existují a pro důchod bude tato doba hodnocena jako náhradní, mělo by být pojistné vráceno.

K argumentaci žalobce ve vztahu k případům, které stěžovatelka rozhodla jinak (opačně), přičemž se jednalo o žalobcovy spolužáky při studiu v SSSR, tedy o identické skutkové okolnosti, lze jen uvést, že obecně nelze přijmout tezi, že by rozhodnutí v jedné či více věcech stěžovatelku zavazovala bezvýjimečně k témuž postupu do budoucna, nejedná se totiž o vázanost tzv. vlastní praxí, která může být principem pouze u případů zákonem výslovně neupravených. Stěžovatelka musí samozřejmě dbát základní zásady správního řízení zakotvené od 1. 1. 2006 ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), tedy aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 3), ovšem ani tento princip nemůže vést k identickému rozhodování, pokud by se zjistilo, že stěžovatelka aplikovala zákon chybně. Pak je legitimním důvodem pro změnu rozhodovací praxe zjištění chybného aplikačního postupu.

Přestože Nejvyšší správní soud zaujal v některých, byť zásadních, ohledech jiný postoj k výkladu ustanovení právních předpisů o sociálním zabezpečení, než tak učinil Městský soud v Praze, není důvodu přikročit k rušení jeho rozsudku za situace, kdy výrok napadeného rozsudku obstojí; v duchu konstantní judikatury zdejšího soudu pak i za této situace je stěžovatelka názorem zde vysloveným vázána. Jakýkoli jiný přístup by totiž nevedl k naplnění základní funkce správního soudnictví - ochraně veřejných subjektivních práv -, nýbrž k formálním procesním postupům, které by pouze prodlužovaly dobu řízení před soudy, aniž by nepostavení subjektu práv cokoli změnily. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalobci. Ten však žádné náklady v řízení před Nejvyšším správním soudem nepožadoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady z obsahu spisu neshledal, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalobci, přestože měl ve věci plný úspěch, se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 30. ledna 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu