



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **D. S.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 28. 4. 2006, č. X, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2009, čj. 22 Cad 141/2008 - 61,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2009, č. j. 22 Cad 141/2008 - 61, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 28. 4. 2006, č. X, zamítla žalovaná žádost žalobkyně o vdovský důchod pro nesplnění podmínek § 49 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“). Pan L. S. zemřel dne 16. 2. 2006, v posledních deseti letech před úmrtím získal podle dokladů v evidenci žalované pouze 2 roky a 70 dnů pojištění. Potřebná doba pojištění pro nárok na vdovský důchod tedy nebyla podle žalované splněna.

Žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 31. 7. 2007, č. j. 22 Cad 112/2006 - 31.

Ke kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (rozsudek ze dne 31. 3. 2008, č. j. 3 Ads 13/2008 - 51). Rozsudek Krajského soudu v Brně se podle názoru Nejvyššího správního soudu nevypořádal se všemi žalobními body, protože byl shledán nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Navzdory tomu, že žaloba obsahovala rozsáhlou argumentaci stěžovatelky mezinárodními úmluvami z oblasti sociálního zabezpečení, na jejichž základě stěžovatelka dovozovala odlišné právní závěry, než zaujala ve svém rozhodnutí žalovaná, krajský soud v odůvodnění rozhodnutí zhodnotil věc toliko z pohledu zákona o důchodovém pojištění a k uvedeným námitkám žalobkyně se vůbec nevyjádřil. Takový postup není podle Nejvyššího správního soudu správný, neboť povinností soudu prvního stupně je vypořádat se se všemi řádně a včas uplatněnými žalobními body. Nejvyšší správní soud odkázal mimo jiné na své rozhodnutí ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikované pod č. 689/2005 Sb. NSS, podle něhož „*není-li z odůvodnění*

napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“ Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu tyto skutečnosti v dalším řízení zohlednit.

Novým rozsudkem, který je nyní předmětem přezkumu Nejvyšším správním soudem, krajský soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí citoval ustanovení článků 59 až 64 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení, vyhlášeného pod č. 90/2001 Sb. m. s. (dále jen „zákoník“). Dle těchto ustanovení nastane-li krytá sociální událost, jíž je v daném případě úmrtí zůstavitele, bude dávka zajištěna alespoň chráněné osobě, tj. žalobkyni jako vdově, jejíž živitel, tj. zůstavitel, splnil 15 příspěvkových let. Ze správního spisu vyplynulo, že zůstavitel získal za celý svůj aktivní život více než 25 let důchodového pojištění, a žalobkyně proto podle krajského soudu splnila podmínky pro přiznání dávky pozůstalých podle zákoníku. Krajský soud tedy napadené rozhodnutí žalované zrušil pro nezákonnost a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Rozsudek krajského soudu napadla kasační stížností žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. V čl. 63 odst. 1 písm. a) zákoníku je pro účely stanovení dávky pro pozůstalé stanovena podmínka týkající se tzv. „kvalifikační doby“, a to tak, že nárok na dávku má pozůstalá osoba, splnil-li zesnulý podmínku buď 15 příspěvkových let nebo 15 let zaměstnání nebo 10 let pobytu. Pojem „kvalifikační doba“ je definován v čl. 1 odst. 1 písm. i) zákoníku jako příspěvková doba nebo doba zaměstnání nebo doba pobytu nebo jakákoli jejich kombinace podle toho, co je stanoveno. Kvalifikační doba je tak v zákoníku chápána pouze v obecné rovině a její konkretizace se předpokládá ve vnitrostátním právu daného státu.

Ustanovení § 49 zákona č. 155/1995 Sb., který upravuje podmínky vzniku nároku na vdovský/vdovecký důchod, respektuje podmínky čl. 63 zákoníku, tj. délku kvalifikační doby. Skutečnost, že potřebná doba pojištění se zjišťuje z období posledních 10 let před smrtí, nezakládá podle stěžovatelky porušení zákoníku. Zmiňovaná podmínka se nevyskytuje pouze v české právní úpravě, ale i v právních úpravách jiných signatářských států zákoníku (např. právní úprava Itálie stanoví podmínku získání potřebné doby pojištění v délce 5 let a z toho 3 roky v posledních 5 letech před smrtí pojištěnce; ve Španělsku je to 500 dní příspěvkové doby pojištění v posledních 5 letech před smrtí; v Lucembursku 12 měsíců pojištění v posledních 3 letech před smrtí atd.).

Podle stěžovatelky patří zákoník mezi smluvní dokumenty, které stanoví pouze určité zásady, nikoli konkrétní práva jednotlivců. Konkrétní práva a povinnosti jednotlivců jsou stanovena vnitrostátními právními předpisy. Zákonodárce smluvního státu však musí respektovat zásady mezinárodního práva. Zákoník tak stanoví určité minimální standardy pro signatářské státy, jeho smyslem však rozhodně není harmonizovat podmínky nároků na dávky nad rámec těchto standardů. Pokud by proto měla stěžovatelka dostát právnímu názoru krajského soudu a přiznat žalobkyni vdovský důchod za situace, kdy sice podle vnitrostátních předpisů podmínky splněny nejsou, což krajský soud ani nezpochybnil, ale s ohledem na zákoník ano, jednalo by se podle stěžovatelky o výrazný zásah do oblasti důchodového pojištění, který by byl navíc v rozporu s účelem zákoníku a koordinačních nařízení obecně.

Stěžovatelka proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ke kasační stížnosti podala žalobkyně obsáhlé vyjádření přípisem ze dne 13. 4. 2009. Z hlediska procesního má za to, že argumentace stěžovatelky byla poprvé předestřena teprve v kasační stížnosti, přičemž nic nebránilo stěžovatelce v její prezentaci již v průběhu dřívějších tří řízení před krajskými soudy. Žalobkyně se proto dovolává institutu promlčení procesní námitky, kterému již dříve přisvědčil Ústavní soud.

V dalším textu vyjádření se žalobkyně věnuje zejména dopadům novely Ústavy provedené ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., účinné od 1. 6. 2002. Parlament ČR schválil podle žalobkyně nejotevřenější koncepci v celé Evropě, která je založena na přímé aplikovatelnosti ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv, a to bez ohledu na jejich právní povahu. Stanoví-li proto taková mezinárodní smlouva něco jinak, než je to upraveno národním zákonem, použije se na základě ústavní aplikační přednosti mezinárodní smlouva, přičemž kolizní normu není třeba rušit. Krajský osud tak podle žalobkyně postupoval správně a v souladu s Ústavou, když Evropský zákoník sociálního zabezpečení aplikoval přímo. Zákoník totiž nemá povahu normy, která by pouze v obecné rovině vymezovala určité sociální standardy, ale jde o pramen práva s bezprostřední aplikovatelností, k němuž není třeba žádné další součinnosti národního zákonodárce nebo aplikujícího správního orgánu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Úvodem nutno předeslat, že názor, jímž byl krajský soud rozsudkem Nejvyššího správního soudu zavázán, neukládal žalobě vyhovět, nýbrž řádně se vypořádat s argumentací, na níž byla tato žaloba postavena. Pokud tedy krajský soud bez dalšího, v zásadě pouze na základě citací zákoníku, rozhodnutí žalované zrušil s tím, že důchod podle zákoníku náleží, nepostupoval v souladu se závěry zrušovacího rozsudku zdejšího soudu.

K věci samotné je pak třeba uvést, že k povaze zákoníku se Nejvyšší správní soud již dříve ve své judikatuře vyjádřil, a to v tom smyslu, že Evropský zákoník sociálního zabezpečení stanoví úroveň dávek nikoli pro jednotlivé případy, nýbrž pro určité typické „průměrné příjemce“, a proto není přímo použitelnou právní normou, kterou by soud mohl přímo aplikovat. Zákoník tedy sám o sobě „nepředstavuje smlouvu, ze které by mohla pojištěncům vznikat přímo práva“. Tato musejí být zakotvena ve vnitrostátních normách. Vnitrostátní zákonodárství má pak zajistit, aby „*cílů stanovených v zákoníku bylo v průměru dosaženo*“ (podle rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č.j. 6 Ads 22/2006-73, www.nssoud.cz). Závěr krajského soudu, jakož i přesvědčení žalobkyně, podle nichž vznikl žalobkyni nárok na vdovský důchod podle ustanovení zákoníku, tedy nejsou správné.

K argumentaci předestřené žalobkyní ve vyjádření ke kasační stížnosti, podle níž jsou všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy přímo aplikovatelné, lze pro úplnost uvést, že jsou v ní poněkud směřovány různé právní otázky. Je totiž nutno od sebe odlišovat otázku aplikační přednosti mezinárodní smlouvy před vnitrostátním předpisem na straně jedné a přímou aplikovatelnost takové smlouvy na straně druhé. Aplikační přednost vyplývá, jak správně dovozuje žalobkyně, z čl. 10 Ústavy a týká se případů, kdy hrozí či nastane kolize normy vnitrostátní s normou (smlouvou) mezinárodní. Od této situace je však třeba odlišovat otázku přímé aplikovatelnosti, která se odvíjí výlučně od povahy mezinárodního předpisu či smlouvy. Zde se již neřeší, zda má či nemá mezinárodní norma přednost před zákonem, nýbrž zda lze či nelze její obsah aplikovat přímo, jinými slovy zda jsou její ustanovení natolik konkrétní, jasná a určitelná, že z nich lze dovodit obsah jednotlivého práva či povinnosti a tyto adresátu normy na národní úrovni přiznat, resp. je na něm vynutit. Takovou povahu Evropský zákoník sociálního zabezpečení, jak bylo uvedeno výše, nemá, a argumentace žalobkyně je proto v tomto ohledu mylná.

Odmítnout je také třeba tezi, která je implicitně obsažena v napadeném rozsudku, totiž že ustanovení zákona č. 155/1995 Sb. jsou se zákoníkem v rozporu. Není tomu tak. Podle čl. 63 odst. 1 písm. a) zákoníku bude dávka pozůstalých – nastane-li krytá sociální událost – zajištěna alespoň chráněné osobě, jejíž živitel splnil podle stanovených pravidel kvalifikační dobu, kterou může být buď 15 příspěvkových let nebo 15 let zaměstnání nebo 10 let pobytu. Zákoník tedy obecně stanoví tzv. kvalifikační dobu, současně však předvídá, že vnitrostátní právní úpravou budou pro její konkrétní vymezení stanovena další bližší pravidla.

Podle § 49 zákona č. 155/1995 Sb. má vdova nárok na vdovský důchod po manželovi, který a) byl poživatelem starobního, plného invalidního nebo částečného invalidního důchodu, nebo b) splnil ke dni smrti podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na plný invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod anebo zemřel následkem pracovního úrazu. Podle § 40 odst. 1, 2 zákona č. 155/1995 Sb. činí doba pojištění potřebná pro nárok na plný invalidní důchod u pojištěnce ve věku nad 28 let 5 roků, přitom se zjišťuje z posledních 10 roků počítaných zpět před vznikem invalidity. U pozůstalostních důchodů se potřebná doba zjišťuje z posledních deseti roků před úmrtím.

Z uvedeného vyplývá, že zákon o důchodovém pojištění plně koresponduje s požadavky zákoníku, stanovuje-li základní kvalifikační dobu pro nárok na plný invalidní důchod, potažmo důchod vdovský pouze na 5 let, avšak tuto dobu dále konkretizuje požadavkem na to, aby byla získána v posledních deseti letech před úmrtím zůstavitele. Ani implicitní závěr krajského soudu o rozporu zákona o důchodovém pojištění s Evropským zákoníkem sociálního zabezpečení tedy není opodstatněný.

K námitce promlčení procesní námitky uplatněné žalobkyní v jejím vyjádření ke kasační stížnosti je nakonec nutno uvést, že zatímco v prvních třech řízeních, které před správními soudy proběhly, byla dispozice řízením na žalobkyni a na žalované bylo pouze k věci se vyjádřit (což také učinila), teprve podáním kasační stížnosti proti druhému rozsudku krajského soudu převzala procesní iniciativu žalovaná. V kasační stížnosti pak reaguje logicky teprve na obsah rozhodnutí krajského soudu, které se v důsledku zrušení jejího rozhodnutí promítá do její rozhodovací činnosti. Námitka promlčení procesní námitky tedy není důvodná, ostatně takový institut soudní řád správní ani nezná a důsledně pojednává v souvislosti s koncentrací řízení jen o podmínkách pro uplatnění žalobních bodů (§ 71 odst. 2 s. ř. s.) či důvodů kasační stížnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Brně trpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Proto jej zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne také o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. října 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu