



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. A. A. S.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 2. 2008, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 2. 2009, č. j. 15 Cad 25/2008 - 24,

**takto:**

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 2. 2009, č. j. 15 Cad 25/2008 - 24, **se ruší** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

### Odůvodnění:

Žalovaná (Česká správa sociálního zabezpečení) v postavení stěžovatelky podala kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem; v kasační stížnosti namítá, že krajský soud posoudil nesprávně podmínky pro přiznání a vyplácení důchodu z důchodového pojištění státní příslušnici Ruské federace (žalobkyně), a to pokud vyslovil, že ze skutečnosti, že je uděleno cizinci podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky povolení k dlouhodobému pobytu nelze dovozovat, že nepřesídlil na území České republiky a nebydlí trvale na jejím území. Pokud má cizinec uděleno povolení k trvalému pobytu, pak je podle krajského soudu zcela nepochybné, že lze dovodit, že na území České republiky přesídlil a trvale zde bydlí.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že právní názor krajského soudu je v rozporu s čl. 6 Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení (publ. pod č. 116/1960 Sb.) - dále převážně jen „Dohoda“. Dohoda je založena na principu teritoriality, tzn., že rozhodující skutečností pro přiznání důchodu z českého důchodového pojištění je existence trvalého pobytu žalobkyně na území České republiky v době podání žádosti o důchod. Podle přesvědčení stěžovatelky občan Ruské federace na území České republiky „trvale bydlí“ (v dikci Dohody) pouze v případě, že mu byl povolen rozhodnutím příslušného státního orgánu České republiky trvalý pobyt ve smyslu zákona o pobytu cizinců

(zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů - dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalobkyně měla v době podání žádosti o důchod povolen pouze dlouhodobý pobyt (časově omezený) za pracovním účelem. Vzhledem k časovému omezení tohoto pobytu nemohla stěžovatelka dovozovat, že žalobkyně na území České republiky trvale bydlí. Trvale znamená podle stěžovatelky neomezeně, bez časového omezení. Stěžovatelka též nemůže předjímat záměry žalobkyně v jejím dalším životě, zda například po ukončení svého dlouhodobého pobytu v České republice tuto republiku neopustí a nevrátí se zpět do Ruska nebo neodcestuje za prací do jiné země apod. Stěžovatelka pak rovněž poukazuje na skutečnost, že při zahájení pobytu žalobkyně na území České republiky jí byl stále vyplácen důchod ze strany Penzijního fondu Ruské federace. Pouze pro osobu s trvalým pobytem na území České republiky je Česká republika jediným centrem jeho zájmů; pro tyto osoby byla Dohoda určena. Proto stěžovatelka navrhla napadený rozsudek zrušit a věc soudu vrátit k dalšímu řízení; současně požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalobkyně podala ke kasační stížnosti vyjádření; v argumentaci stěžovatelky spatřuje spíše poněkud účelové výklady ve snaze přesvědčit soud, že nedošlo v případě žalobkyně k naplnění podmínky trvalého pobytu na území České republiky. Žalobkyně měla na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt od 2. 3. 2006 do 1. 3. 2008 a také v současnosti od 2. 3. 2008 do 1. 3. 2010. Žalobkyně fakticky na území České republiky přesídlila, což má plynout z potvrzení konzulátu Ruské federace. Navrhuje zamítnout kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek (usnesení ze dne 30. 4. 2009, č. j. 6 Ads 56/2009 - 48).

Ze správního spisu lze zjistit, že žalobkyně podala u stěžovatelky dne 26. 11. 2007 žádost o starobní důchod; žalobkyně je občankou Ruské federace. K žádosti o důchod doložila rodný list svůj a svých dětí, překlady pracovní knížky, diplom z vysoké školy (rozhodnutí UK v Praze č. ev. 1309 z 3. 4. 2007, o vydání osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání). Dále ze správního spisu plyne, že plátce důchodu v Rusku zastavil jeho výplatu na žádost žalobkyně od 1. 11. 2007 v souvislosti „s odjezdem k trvalému pobytu v České republice“ (potvrzení z 12. 10. 2007; tento důchod činil 4225 rublů 33 kop. měsíčně). Podle dalšího potvrzení Penzijního fondu Ruské federace ze dne 5. 3. 2005 byl důchod A. A. S. přiznán od 5. 1. 1993 doživotně, ke dni 1. 3. 2005 jeho výše činila 2623 rublů 52 kop. Generální konzulát Ruské federace vydal dne 2. 11. 2007 potvrzení, že A. A. S. trvale žije v České republice na adrese T., ul. P. 2989/5. Z potvrzení Policie České republiky (oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, oddělení cizinecké policie) z 5. 11. 2007, č. j. SCPP - 04841/UL - IX - CI - 2007 vyplývá, že A. A. S., narozena X, státní příslušnice Ruska, má na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt od 2. 3. 2006 do 1. 3. 2008 za pracovním účelem - zaměstnání; na adrese T., P. 2989/5. Na OCP - T. byla přihlášena dne 8. 2. 2006. Předchozí pobyt má evidován na adrese N. - D. C. 26, okr. M. B., od 28. 12. 2005 do 7. 2. 2006.

Stěžovatelka žádost o starobní důchod zamítla dne 28. 2. 2008 (č. X) s tím, že žadatelka nesplňuje podmínky Dohody, neboť podle potvrzení Policie ČR ze dne 5. 11. 2007 má v České republice povolen pouze dlouhodobý pobyt; Dohoda o sociálním zabezpečení mezi ČSR a SSSR vyžaduje, aby žadatel na území smluvního státu trvale bydlel.

V žalobě, kterou A. A. S. proti rozhodnutí stěžovatelky podala, uvedla, že při přesídlení z území Ruské federace na území České republiky, jí orgán sociálního zabezpečení Ruska zastavil výplatu důchodu. Česká republika jí musí po přesídlení poskytnout důchod za podmínky, že dosáhla důchodového věku. Poněvadž Penzijní fond Ruské federace jí výplatu důchodu zastavil a český nositel pojištění jí dávku nepřiznal, nemá už delší dobu žádné zabezpečení. Stěžovatelka nepovažuje odjezd žalobkyně k trvalému pobytu do České republiky za postavení, které zakládá

trvalý pobyt cizince na území České republiky, ačkoliv podle materiálu Ministerstva vnitra (Analýza situace a postavení cizinců dlouhodobě žijících na území ČR z června 2003) jsou starobní důchody vypláceny legálně dlouhodobě usazeným cizincům za stejných podmínek jako občanům ČR. V tomto materiálu se tedy trvalý pobyt cizince označuje jako legálně dlouhodobé usazení, neboť zákon o pobytu cizinců neobsahuje definici trvalého pobytu jako je tomu v ust. § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel. Dohoda byla uzavřena v roce 1959, kdy neexistovala definice trvalého pobytu podle zákona o pobytu cizinců, a doba uzavření smlouvy nemůže být žalobkyni k tíži a krátit jí na jejích zákonných právech podle českých předpisů.

Krajský soud rozhodl o žalobě tak, že napadené rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení; citoval přitom jako relevantní normy pro věc určující čl. 6 Dohody, podle něhož důchody přiznávají a vyplácejí orgány sociálního zabezpečení té smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany. V čl. 7 odst. 1 Dohody je uvedeno, že přesídli-li důchodce z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany, zastaví orgán sociálního zabezpečení, který vyplácí důchod, výplatu důchodu od prvního dne měsíce následujícího po přesídlení. V odstavci 3 téhož ustanovení je uvedeno, že vrátí-li se přesídlivší důchodce na území smluvní strany, kde původně bydlil, obnoví orgán této smluvní strany výplatu důchodu. Podle krajského soudu je pro posouzení nároku žalobkyně rozhodný výklad pojmu „trvale bydlí“ a pojmu „přesídlení“.

Dohoda nabyla platnosti a účinnosti dne 1. 7. 1960; tehdy zákon o pobytu cizinců č. 326/1999 Sb., ještě neexistoval a byl v účinnosti zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům, ve znění zákona č. 76/1957 Sb., podle tohoto zákona (§ 2) bylo možno udělit povolení k pobytu cizinci nejvýše na dobu dvou let. Jestliže přesto mohli být tito cizinci považováni za cizince, kteří na území České republiky trvale bydlí, pak časové omezení dlouhodobého pobytu nemůže bránit tomu, aby cizinec nebyl považován za trvale bydlícího na území ČR (přesídlení nemusí být nikdy konečnou, neměnnou a definitivní skutečností). Stěžovatelka musí proto v rámci dokazování řešit otázku, zda žadatelka o důchod skutečně fakticky na území České republiky přesídlila a zda zde trvale bydlí. Při dokazování pak je nutno využít všech možností daných § 50 a násl. správního řádu. Teprve poté může žalovaná vydat rozhodnutí ve věci. Otázku přesídlení a trvalého bydlení tedy musí podle krajského soudu stěžovatelka řešit zcela mimo úpravu pobytu cizinců na území ČR; přes toto tvrzení pak krajský soud došel k závěru, že bude-li mít cizinec povolen trvalý pobyt podle zákona o pobytu cizinců, pak je možno dovodit, že na území ČR přesídlil a trvale zde bydlí.

Kasační stížnost byla podána osobou oprávněnou a byla podána včas; námitky, které stěžovatelka uplatnila, jsou přípustné a lze je subsumovat pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Kasační stížností uplatněný důvod tedy spočívá v nesprávném právním posouzení otázky soudem v předcházejícím řízení. Kasační stížnost může být za těchto okolností důvodná, pokud soud pochybí při výběru právní normy, jež na posuzovanou věc dopadá, anebo sice užije normu patřičnou, ale vyloží ji způsobem, jež Nejvyšší správní soud neakceptuje. Nejvyšší správní soud posoudil přípustně uplatněné důvody kasační stížnosti (§ 109 s. ř. s.) a vázán jimi učinil závěr, že kasační stížnost je důvodná.

Předmětem sporu je otázka, zda za skutkových okolností zřejmých ze správního spisu je možno učinit právní závěr, že stěžovatelka přesídlila na území České republiky a trvale zde bydlí.

V prvé řadě je nutno ustálit okruh právních norem, jež na posuzovanou věc dopadají, a posléze přikročit k jejich interpretaci. Až poté bude možno učinit závěr, zda skutková zjištění učiněná stěžovatelkou, byla pro věc postačující.

Krajský soud správně určil (posuzuje věc podle právního a skutkového stavu, jaký tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí - § 75 odst. 1 s. ř. s., tedy dne 28. 2. 2008), že na právní vztahy mezi žalobkyní a stěžovatelkou dopadá Dohoda o sociálním zabezpečení mezi ČSR a SSSR ze dne 2. 12. 1959 (publ. pod č. 116/1960 Sb.). Jedná se o smlouvu, která splňovala požadavky podle čl. 10 Ústavy a v posuzovaném období byla nesporně plně aplikovatelnou (tato Dohoda byla ze strany České republiky vypovězena a po příslušné proceduře přestala být ke dni 31. 12. 2008 aplikovatelnou normou - srov. sdělení MZV publikované pod č. 87/2008 Sb. m. s.). Tato Dohoda zaručovala občanům smluvních stran (po zániku ČSFR a SSSR), tedy České republiky a Ruské federace rovnost v nakládání, pokud tito občané trvale bydlí na území druhé smluvní strany (pokud Dohoda nestanoví jinak – čl. 2). Sociální zabezpečení prováděly orgány té smluvní strany, na jejímž území občan bydlí (podle vlastních právních předpisů - čl. 3 Dohody). Důchody přiznávají a vyplácejí orgány té smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, trvale bydlí ke dni podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany - čl. 6 Dohody). Podle čl. 7 odst. 2 Dohody poskytne orgán smluvní strany, na jejíž území důchodce přesídílí, důchod podle právních předpisů této smluvní strany. Nárok se nebude přezkoumávat, je-li zaveden důchod téhož druhu. Starobní důchod se poskytne za podmínky dosažení věku potřebného pro výplatu tohoto důchodu podle právních předpisů smluvní strany, na jejíž území důchodce přesídílil (byl-li vyplácen důchod před přesídlením orgánem druhé smluvní strany, tento orgán výplatu zastaví od 1. dne měsíce následujícího po přesídlení - čl. 7 odst. 1 Dohody). **Protokol k Dohodě**, jenž tvoří podle čl. V nedílnou část Dohody, stanoví v čl. II, že ustanovení článků 7 a 8 Dohody bude použito tehdy, jestliže občan přesídílil nebo se navrátil natrvalo z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany **se souhlasem smluvních stran**. Přesídílil-li občan před účinností Dohody, předpokládá se, že souhlas byl dán, pokud z okolností nevyplývá opak. Ústředním pojmem, který je nutno v posuzované věci vyložit, je pojem „přesídlení“ a v jeho intencích pojem „trvalého bydliště“.

Z výčtu ustanovení Dohody, která na projednávanou věc dopadají, je zřejmé, že krajský soud zcela opominul při právním hodnocení věci Protokol k Dohodě, jenž tvoří její součást, a jenž podmiňuje poskytnutí důchodu v případě jako je posuzovaná věc souhlasem smluvních stran k přesídlení důchodce do druhé smluvní strany. Nejvyšší správní soud však nepovažoval za účelné zrušit napadený rozsudek s pouhým poukazem na tuto zjištěnou vadu, nýbrž má za to, že je třeba věc posoudit v celé šíři naznačeného právního problému; jiný přístup by vedl pouze k prodloužení řízení a případně též oddálení konečného vyřešení sporného právního problému, to vše za situace, kdy Dohoda již přestala na území České republiky vyvíjet své účinky (tím Nejvyšší správní soud nepředjímá, jak bude stěžovatelka posuzovat dokončení těch řízení, která byla zahájena za plné účinnosti této Dohody a pravomocně neskončila do 31. 12. 2008 či byla jako pravomocná po tomto datu zrušena správním soudem).

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poukázat na skutečnost, že předpisy ústavního pořádku České republiky nezaručují cizincům bez dalšího ani právo vstupu a pobytu na území státu, ani právo na sociální zabezpečení (čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod váže právo na svobodný vstup na území na občanství, stejně tak čl. 30 odst. 1 přiznává právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele pouze občanům České republiky). Nejvyšší správní soud zaznamenal, že Ruská federace ratifikovala k 1. 12. 2009 revidovanou Evropskou sociální chartu, Česká republika ratifikovala původní Evropskou sociální chartu (č. 14/2000 Sb. m. s.); i kdyby se tyto státy považovaly za smluvní strany téhož mezinárodního instrumentu (o čemž lze pochybovat), nelze ani pro případ, že by v budoucnu byl přijat opačný výklad, ve vztahu k dříve platným pravidlům teritoriality podle Dohody ničeho vytěžit, neboť evropská pravidla koordinace tkví na jiných základech a principech. Ve vztahu k projednávané věci jde nesporně o poznámku obiter dictum s ohledem na rozhodný právní stav k 28. 2. 2008.

Proto je věc nutno posoudit důsledně podle Dohody; její výklad pak musí podle tradičních pravidel výkladu mezinárodních smluv práva veřejného (srov. Vídeňskou úmluvu o smluvním právu) mířit ke skutečné vůli stran, tedy k významu, který smlouva měla v okamžiku uzavření (historický výklad). Výkladovým pravidlem tedy pro Nejvyšší správní soud bude toto naznačené pravidlo (*bona fidae* smluvních stran). Dále Nejvyšší správní soud vyjde z předpokladu, že v mezinárodním právu nelze zásadně předpokládat omezení suverenity (ve smyslu relativní suverenity, tedy nemožnost podrobovat se vůli jiného státu). Dále považuje za významné vyjít ze souhlasné smluvní praxe smluvních partnerů, neboť Dohoda byla aplikována po dlouhé období několika desítek let (srov. čl. 31 odst. 3 písm. b/ Vídeňské úmluvy o smluvním právu).

Nejvyšší správní soud je si dále vědom, že se při výkladu této Dohody musí zdržet tzv. dynamického výkladu, neboť je zcela nepochybné, že změna politických a sociálních poměrů v obou smluvních státech probíhající posledních dvacet let vedla k neudržitelnosti této Dohody a k jejímu vypovězení ze strany České republiky, aniž byla do dnešní doby nahrazena novou smluvní úpravou (přestože je Nejvyššímu správnímu soudu známo, že nová smlouva byla již vyjednávána) - výklad tedy jen stěží může spočívat na těch důvodech, jež v posledku vedly k vypovězení smlouvy, mj. tedy na celkovém pojetí Dohody založené na teritorialitě, přebírání veškerých finančních břemen státem trvalého bydliště, bez jakékoliv ekonomické ekvivalence, výpočet důchodu, který zcela pomíjí sociální realitu ve smluvních státech a je v řadě případů nesrovnatelně výhodnější pro cizince než pro občany České republiky atd. (srov. tisk 378 5. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky dostupný na [www.psp.cz/](http://www.psp.cz/), vládní návrh na výpověď Dohody ve vztahu k Ruské federaci).

Parlament České republiky uchovává jako tisk 338 ve II. volebním období Národního shromáždění Republiky československé důvodovou zprávu k Dohodě ([www.psp.cz/eknih/1954ns/tisky/t0388\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1954ns/tisky/t0388_00.htm)). Podle této důvodové zprávy představuje smlouva založená na principu teritoriality, tedy na zásadě, že dávky poskytuje stát, kde oprávněná osoba žije, a to za podmínek a životních poměrů panujících v této zemi, „*nový typ mezinárodní úpravy, podstatně se lišící od vzoru staré konvence č. 48 z roku 1935 [míněna úmluva č. 48 Mezinárodní organizace práce - pozn. Nejvyššího správního soudu]. Zajišťuje osobám, které přesídlí do druhé země, skutečnou rovnost v oboru sociálního zabezpečení s pracujícími této země*“. Tento princip byl přijat už ve vztahu k jiným socialistickým zemím (NDR v roce 1956, Rumunsku 1957, Bulharsku 1957). „*Uplatnění zásady teritoriality má totiž zvláštní význam s ohledem na přesídlení celých skupin obyvatelstva po druhé světové válce. V duchu konvence z roku 1935 je totiž hájeno stanovisko, že důchody přesídliším osobám má poskytovat země, kde tyto osoby pracovaly a byly pojištěny. Při zásadě teritoriality má tuto povinnost země, kde tyto osoby žijí. Protože po druhé světové válce došlo ke značnému přesídlení obyvatelstva z území Československé republiky, je zájem na uplatnění zásady teritoriality touto skutečností ještě podtržen. [...] S výjimkou poskytování zdravotní péče platí zásada teritoriality jen v případech trvalého přesídlení, k němuž daly souhlas obě smluvní strany (bod II závěrečného protokolu). [...] Poskytování zdravotní péče je z podnětu sovětské strany zajištěno občanům jedné smluvní strany zdržujícím se i přechodně na území druhé smluvní strany např. jako turisté apod. za stejných podmínek jako vlastním občanům bez jakýchkoli omezení...*“ Dobový kolorit pak je zachován poslední větou důvodové zprávy, podle níž jsou „*Dohodou vzájemné vztahy v oblasti sociálního zabezpečení postaveny na pevný smluvní základ, který odpovídá vzájemným mezistátním vztahům obou států, založeným na zásadě proletářského internacionalismu*“.

Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti (věc projednávaná u zdejšího soudu pod sp. zn. 6 Ads 168/2009) známo, že stěžovatelka se dlouhodobě potýkala s problémy při zjišťování souhlasu obou smluvních stran s přesídlením. Ve shora uvedené věci sdělila Nejvyššímu správnímu soudu následující popis praxe: „*Postup vyžadující souhlas obou smluvních stran s přesídlením poživatele důchodu z jednoho smluvního státu do druhého smluvního státu vycházel z nezbytných*

*formalit vyžadovaných k vycestování do zahraničí v době přijetí Dohody a zároveň z požadavků zajistit kontinuitu plnění v oblasti důchodového zabezpečení. ... V některých případech bylo předložení souhlasu s přesídlením požívatele důchodu vyžadováno přímo nositelem pojištění daného smluvního státu, který tím podmiňoval poskytnutí spolupráce potřebné při aplikaci dohody. Týkalo se to zejména Penzijního fondu Ruské federace, který odmítal ČSSZ potvrdit doby pojištění (zaměstnání získané podle ruských právních předpisů, nebyla-li žádost ČSSZ o vydání takového potvrzení podpořena potvrzením zastupitelského úřadu Ruské federace v ČR o tom, že evidují ruského občana jako přesídlence s trvalým bydlištěm v ČR. Naproti tomu některé zastupitelské orgány jiných nástupnických států ... odmítaly potvrzení o přesídlení do ČR vydávat, neboť takové skutečnosti neevidují ... Potvrzení o přesídlení je od žadatelů vyžadováno pouze v případech, kdy jím podmiňuje aplikaci Dohody (resp. potřebnou spolupráci s ČSSZ při posuzování důchodových nároků) nositel pojištění příslušného státu. V takových případech však ČSSZ nepřiblíží k datu uvedenému v potvrzení zastupitelského orgánu nástupnického státu jako k relevantní skutečnosti ovlivňující datum vzniku nároku na důchod podle článku 7 odst. 2 Dohody.“*

Dohoda o sociálním zabezpečení neobsahuje žádné definice pojmů, které užívá; proto se nabízí především takový výklad použitých pojmů „přesídlení“ a „trvalé bydliště“, které mají obvykle v právním řádu České republiky; přitom nelze ztrácet ze zřetele význam, v němž tyto pojmy užívají mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení.

Nejvyšší správní soud je si vědom, že potíže s určením obsahu pojmu „bydliště“, „obvyklé bydliště“, „domicil“ apod. v souvislosti s kolizními normami, v nichž působí jako faktor kolizních navázání, byly a jsou enormní. (Obsáhlý výklad k vymezení pojmu „obvyklé bydliště“ srov. například v publikaci A. J. Bělohávek: Římská úmluva Nařízení Řím I. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1657 a násl.).

Ve smlouvách o sociálním zabezpečení tradičního typu se rozlišuje charakter pobytu na území smluvního státu tak, aby odpovídal charakteru příslušné dávky, jež má být takové osobě poskytnuta. Některé nároky jsou přiznávány jen za podmínky bydliště (obvykle rozlišovaného buď jako obvyklého - trvalého pobytu na rozdíl od přechodného - dočasného - krátkodobého pobytu). V klasických koordinačních smlouvách sociálního zabezpečení založených na proporcionalitě kritérium bydliště bývá obvykle spjato s nepříspěvkovými dávkami (tedy jinými plněními než důchodového charakteru). Pro tyto typy dávek je pak zcela na místě posuzovat materiálně charakter pobytu bez toho, že by podle názvu byl tento druh pobytu jednoznačně postaven na úroveň pobytu krátkodobému či trvalému. Praxe mezinárodních vztahů sociálního zabezpečení vyústila v následující vymezení druhů pobytu:

Evropská úmluva o sociálním zabezpečení (Rada Evropy č. 78, 1972) v čl. 1 písm. (I) stanoví (anglický text):

- (i) „the term „residence“ means ordinary residence,
- (j) the term „temporary residence“ means a temporary stay“.<sup>1</sup>

Úmluva Mezinárodní organizace práce o zřízení mezinárodního systému pro zachování nároků v sociálním zabezpečení (č. 157, 1982) vyjadřuje druhy pobytu stejně jako citovaná úmluva Rady Evropy.

Nařízení Rady EHS 1408/71 o aplikaci systémů sociálního zabezpečení na osoby pohybující se uvnitř Společenství (jako základní předpis Evropské unie pro koordinaci sociálního

<sup>1</sup> Francouzský text:

„(i) le terme «résidence» signifie le séjour habituel;

(j) le terme «séjour» signifie le séjour temporaire.“ Pozn. NSS: Oficiální český překlad není k dispozici.

zabezpečení) se rovněž vyhýbá podrobnější definici druhů pobytu a omezuje se na konstatování (angl. text)

„čl. 1 *For the purpose of this Regulation*

(b) „*residence*“ means *habitual residence*,

(i) „*stay*“ means *temporary residence*,“<sup>2</sup> což zůstalo zachováno i v novém Nařízení EP a Rady (ES) č. 883/04 ( čl. 1 písm. j/ a k/).

Mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení tedy nedefinují obecně pobyt ve smyslu předpisů policejně evidenčního charakteru; problém je o to hlubší, že v našem národním pojetí pojem „obvyklé bydliště“ jako místo, jež si osoba zvolí jako své stálé nebo obvyklé centrum svých životních zájmů s úmyslem propůjčit mu prvek trvalosti, přičemž pro určení stálého bydliště je nutno zohlednit veškeré skutečné aspekty, které jsou pro něj podstatné (rozsudek Soudního dvora EU ve věci C - 452/93 P)<sup>3</sup> není žádným „zakořeněným výrazem“ (srov. shora cit. publikaci A. J. Bělohávk, str. 1660). Problémy v letité praxi mezinárodních organizací při definici či (ne-definici) pobytu vyjádřila i **Rezoluce (72)1 Rady ministrů** z 18. 1. 1972, která vymezila pojmy „bydliště“ (francouzsky „résidence“) a „domicile“ a doporučila členským státům Rady Evropy inspirovat se těmito vymezeními ve svých právních řádech (dostupná na [www.coe.int](http://www.coe.int)); domicil je definován jako právní vztah osoby k zemi, jenž se zakládá na objektivně zjistitelné skutečné volbě bydliště ve spojení se subjektivním prvkem úmyslu učinit z tohoto místa středisko osobních, sociálních a hospodářských zájmů, zatímco bydliště se definuje výlučně podle skutečného, faktického stavu, nezávisí od povolení k pobytu. Vyžaduje, aby se osoba zdržovala v daném místě po určitou dobu, avšak nikoli nezbytně nepřetržitě. Kritérium obvyklosti pak vyžaduje přihlídnout k délce a stabilitě vztahu mezi osobou a jejím bydlištěm, jakož i k okolnostem osobního nebo pracovního charakteru - vyžaduje se tedy trvalý vztah. Úmysl osoby není na rozdíl od pojmu domicil relevantní. Úmysl osoby však může poskytnout odpověď na otázku, zda si osoba vybrala své bydliště v jednom místě nebo jakého je druhu toto bydliště.

Zásadní výklad pojmu „obvyklé bydliště“ podle Nařízení Rady EHS 1408/71 podal Soudní dvůr EU ve věci C - 90/97.<sup>4</sup> Stabilita pobytu na území se má posoudit podle objektivních projevů takového pobytu, nikoliv podle hledisek subjektivních (vůli osoby učinit místo centrem svých životních poměrů je třeba přikládat menší význam). Soudní dvůr vyložil, že pro určení obvyklého bydliště musí být zohledněna rodinná situace, důvody přesídlení, délka a stabilita pobytu a skutečnost, zda má osoba v daném místě stabilní zaměstnání. Současně Soudní dvůr zohlednil skutečnost, zda závisí rovněž na subjektivní vůli osoby, zda v daném místě zůstane (v posuzované věci se britský občan vrátil z Francie do Velké Británie). V úhrnu jde o skutečné sociální začlenění do prostředí.

V řadě evropských předpisů o mezinárodním právu soukromém se při vymezení pojmů bydliště a obvyklé bydliště tyto pojmy rozlišují, přičemž „bydliště“ má osoba ve státě, v němž se zdržuje s úmyslem trvalého pobytu, zatímco „obvyklý pobyt“ má ve státě, v němž po delší dobu žije, i když je tato doba předem omezená (tak například Spolkový švýcarský zákon o mezinárodním právu soukromém z 18. 12. 1987 - § 20, či lichtenštejnský zákon o mezinárodním právu soukromém z 19. 9. 1996 – čl. 9; citováno podle A. J. Bělohávek: *Mezinárodní právo soukromé evropských zemí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 399 a 465). Také v novějších bilaterálních smlouvách o sociálním zabezpečení se druhy pobytu

<sup>2</sup> „*Pro účely tohoto nařízení:*

b) se „*bydlištěm*“ rozumí *obvyklé bydliště*;

i) se „*pobytem*“ rozumí *dočasné bydliště*.“

<sup>3</sup> Rozsudek ze dne 15. září 1994, Magdalena Fernández v. Komise, C - 452/93 P, Recueil, s. I-4295.

<sup>4</sup> Rozsudek ze dne 25. února 1999, Swaddling, C - 90/97, Recueil, s. I-1075.

alespoň rámcově definují (srov. Smlouvu ČR a Lucemburska č. 18/2002 Sb. m. s. definující v čl. 1 „bydliště“ jako obvyklý pobyt a „pobyt“ jako přechodný pobyt).

Pokud by Dohoda mezi ČSR a SSSR byla relativně standardním nástrojem koordinace sociálního zabezpečení, pak by zcela nesporně pojem „trvalé bydliště“ a „přesídlení“ byl vykládán v zásadě v intencích výkladu „obvyklého pobytu“ jak je již v mezinárodní praxi dlouhodobě stabilizován. Svědčí tomu i definice „bydliště“ v Smlouvě o sociálním zabezpečení s Makedonií (č. 2/2007 Sb. m. s.), v jejímž čl. 1 odst. 1 bodu č. 5 se „bydliště“ definuje jako trvalé bydliště nebo obvyklý pobyt mající charakter dlouhodobosti. V zásadě tak, i když velmi zjednodušeně, postupoval i krajský soud v posuzované věci. Přehlédl však pro věc zcela stěžejní úpravu, jejíž smysl je dokládán shora citovanou důvodovou zprávou k Dohodě a svědčí tedy o historickém úmyslu smluvních stran, tedy požadavek na **souhlas s přesídlením** ze strany obou smluvních stran. **Přesídlení** nutno bez velkých pochybností vykládat jako **přenesení centra všech životních poměrů** z jednoho smluvního státu do druhého (takto je pojem „přesídlení“ užito ve smlouvě ČSR s Francií o sociálním zabezpečení (č. 215/1949 Sb., § 2) či ve smlouvě s Lucemburskem (č. 18/2002 Sb. m. s., čl. 14, 15). Není přitom od věci připomenout, že v našich právních poměrech řešil důsledky II. světové války a po ní následující vlny přesídlování (a to i ve vztahu k SSSR, například u osob, jež optovaly pro Československou republiku podle smlouvy mezi ČSR a SSSR o Zakarpatské Ukrajině ze dne 29. 6. 1945 /č. 186/1946 Sb./, nebo podle dohody z 12. 4. 1946 o právu opce a vzájemného přesídlení občanů české a slovenské národnosti žijících v SSSR na území bývalé volyňské gubernie) zákon č. 17/1947 Sb., o uznání nároků získaných u cizozemských nositelů sociálního pojištění; tento zákon v § 1 hovoří o „přesídlení k trvalému pobytu“. Již celní předpisy v období před II. světovou válkou hovořily o „cizozemských státních příslušnících, kteří se **vzdali dosavadního bydliště a stěhují se** do celního území **k trvalému pobytu**“, přičemž používaly pro tyto osoby výraz „přistěhovalec“ (srov. vládní nařízení, jímž se provádí celní zákon č. 168/1927 Sb.).

Přesídlení ve smyslu Dohody tedy v posuzované věci znamená vzdání se dosavadního bydliště v Rusku a přenesení centra svých veškerých zájmů na území České republiky. S těmito faktickými kroky však musejí podle čl. II protokolu k Dohodě vyslovit souhlas obě smluvní strany. Dohoda ani Protokol neřešily, kdo za smluvní strany a jakým způsobem tento projev vůle učiní. Zjednodušujícím pohledem na požadavek souhlasů smluvních stran v každém jednotlivém případě přesídlení se může jevit tento požadavek jen jako relikv dřívějších omezení svobody pohybu, a to i v rámci tzv. socialistického tábora. Takto lze nazírat zejména na souhlas té smluvní strany, jejíž území přesídlenec opouští (netřeba připomínat praxi tzv. vystěhovaleckých pasů a dalších okolností, za nichž bylo či spíše nebylo možno svobodně opustit před rokem 1990 území Československa, o praxi pohybu občanů SSSR se dočítáme v literatuře popisující toto období a není třeba pro účely tohoto rozhodnutí věc dále rozebírat). Nejvyšší správní soud tedy je ochoten připustit, že souhlas smluvní strany, jejíž území přesídlenec opouští, má víceméně formální charakter a slouží opravdu jak uvedla stěžovatelka ve svém popisu správní praxe k zajištění návaznosti na zastavení výplaty důchodu v zemi původního bydliště. Zásadně jinak tomu ovšem je, pokud jde o souhlas smluvní strany, na jejíž státní území přesídlenec míří, a to ze dvou důvodů: jednak jde o situaci, kdy na území státu vstupuje cizinec, jenž nemá bez dalšího právo vstupu ani pobytu, jednak jde o smluvní stát, jenž přebírá veškerou tíhu finančního plnění vůči přesídlivší osobě, aniž do jeho systému sociálního zabezpečení byla odvedena jakákoli ekvivalentní částka, anebo jen částka velmi symbolická s ohledem na dobu pobírání dávek důchodového pojištění (často i desítky let). Šlo tak vlastně o nejširší finanční solidaritu osob výdělečně činných na jednom území s cizincem, který na toto území přesídlil. Lze poukázat, že i v praxi Evropské unie postavené nyní na konceptu občanství EU se jen postupně rozšiřuje právo na sociální dávky i na občany EU, kteří legálně pobývají na území členského státu, aniž vstoupily na jeho pracovní trh; i v tomto konceptu se připouští, že členským státům je dovoleno zajistit, aby se poskytování sociální pomoci nestalo neúnosnou zátěží a poskytování



podpory může být omezeno na osoby, které prokáží určitý stupeň integrace obvykle vyjadřovaný v délce jejich pobytu na území (srov. kupř. rozhodnutí Soudního dvora ve věci C - 209/03,<sup>5</sup> nebo rozhodnutí ve věci C - 158/07<sup>6</sup>).

Vstup a pobyt cizince na území státu byl a je podrobně regulován; historicky byl na území České republiky pobyt cizinců od padesátých let 20. století podroben povolovacímu režimu (zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům); podle cit. zákona bylo povolení vydáváno nejdéle na dobu 2 let, od účinnosti zákona č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území ČSSR, nebylo období platnosti povolení zákonem vymezeno, pouze se uvádělo, že platnost uděleného povolení může být prodloužena (§ 2 odst. 2). Zákon č. 123/1992 Sb. poprvé rozlišil pobyt cizinců na území České republiky jako pobyt krátkodobý, dlouhodobý a trvalý. Dlouhodobý pobyt se povoloval na dobu potřebnou k dosažení jeho účelu, nejdéle na dobu 1 roku (§ 6 zákona č. 123/1992 Sb.). Průkaz povolení k trvalému pobytu se vydával podle tohoto zákona na dobu pěti let, nejdéle však na dobu platnosti cestovního dokladu cizince. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, rozlišuje přechodný pobyt a trvalý pobyt na území České republiky. K přechodnému pobytu na území opravňuje cizince rovněž povolení k dlouhodobému pobytu (srov. nadpis oddílu 3 cit. zákona). Z ustanovení § 42 pak plyne, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je obecně oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 1 rok a trvá-li stejný účel pobytu (odstavec 1). Povolení k dlouhodobému pobytu se obvykle vydá s dobou platnosti dva roky a je vázáno na určitý účel (§ 44 odst. 4 cit. zákona). Povolení k trvalému pobytu opravňuje cizince pobývat na území v rámci trvalého pobytu (§ 65 cit. zákona), přičemž toto povolení lze za podmínek stanovených zákonem vydat i bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území (§ 66 cit. zákona), případně po čtyřech letech pobytu (§ 67), popřípadě se povolení vydá po 5 letech nepřetržitého pobytu na území (§ 68 cit. zákona), přičemž se do doby pobytu započítává doba povolení k dlouhodobému pobytu. Platnost povolení k trvalému pobytu Ministerstvo vnitřní věci zruší, jestliže cizinec pobýval mimo území nepřetržitě po dobu delší než 6 let (§ 77 odst. 1 písm. d/ cit. zákona). Průkaz povolení k pobytu se vydává s dobou platnosti 10 let, přičemž ji lze prodloužit, a to i opakovaně (§ 79 cit. zákona).

To, co považuje Nejvyšší správní soud za podstatné, však je, že od účinnosti zákona č. 123/1992 Sb. je tzv. dlouhodobý pobyt na území ČR ve smyslu povolovacího režimu vázán na určitý jasně vymezený účel (zaměstnání, studium, společné soužití rodiny, ochrany před obchodováním s lidmi, vědeckého výzkumu atd.). Není proto možné, aby cizinec na jedné straně deklaroval, že **vstupuje na území České republiky za určitým jasně vymezeným účelem, (například pracovním - zaměstnání jako je tomu v posuzované věci) na předem omezenou dobu** a na straně druhé se dovozovalo, že v tomto období již přenesl centrum veškerých svých zájmů osobních, sociálních, hospodářských na území České republiky, a to natrvalo. Z pojmu přesídlení, jak bylo výše vyloženo, plyne, že v rámci tohoto přemístění zaniká jedno trvalé bydliště a vzniká druhé na území jiného státu; vždy však může existovat jen jedno takovéto bydliště s touto kvalitou. Pokud nemá cizinec souhlas k trvalému pobytu na území České republiky, nemůže zde dost dobře založit centrum svých veškerých zájmů na dobu neurčitou, tedy natrvalo. Tento souhlas, jak bylo vyloženo shora, lze udělit bez jakéhokoliv předchozího nepřetržitého pobytu na území, anebo po určité době nepřetržitého pobytu. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu tak toto povolení k trvalému pobytu představuje onen Dohodou (Protokolem k ní) vyžadovaný souhlas smluvní strany s přesídlením. Žádný jiný orgán nemá v zákonech účinných na území České republiky založenu pravomoc vydávat souhlas s pobytem přesídlivšího důchodce. Proto je třeba za tento souhlas, jehož funkce je ze shora

<sup>5</sup> Rozsudek ze dne 15. března 2005, Bidar, C - 209/03, Sb. rozh. s. I - 2119.

<sup>6</sup> Rozsudek ze dne 18. listopadu 2008, Förster, C - 158/07, Sb. rozh. s. I - 8507.

vymezených důvodů pro smluvní stát, jenž nese veškeré náklady s přesídlením spojené zcela logický a nezbytný, považovat akt, kterým státní orgán České republiky přisvědčuje žádosti cizince o povolení, aby mohl na území České republiky trvale a bez vymezení účelu pobytu žít; nemůže to ani být orgán jiný, neboť vstup cizince na území státu s sebou vždy nese i hlediska bezpečnosti, veřejného pořádku a další. Správní praxe dlouhodobě založená za existence Dohody také podle výše citovaného vyjádření stěžovatelky (byť v jiné právní věci) vždy byla založena na souvislosti přesídlení a povolení k trvalému pobytu; jak shora uvedeno ve východiscích tohoto výkladu, při výkladu mezinárodní smlouvy nutno brát zřetel i na praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu. Rozhodující přitom je, že povolení k pobytu (či trvalému pobytu podle posledně účinného zákona o pobytu cizinců na území České republiky) vždy, a to od počátku účinnosti Dohody, mohlo být na území České republiky uděleno vzápětí po podání žádosti. Rozdíl je pouze v tom, že v 60. letech 20. století byl správní orgán nadán právem na zcela bezbřehou úvahu, zda tak učiní, na rozdíl od situace právního státu, jenž podmínky pro takovou úvahu svazuje určitými zákonnými kritérii. Princip byl ovšem vždy týž; v tomto ohledu se krajský soud mylí, pokud poukazuje na omezenou dobu, na kterou v 60. letech bylo možno povolení k pobytu vystavit a přirovnává tento stav k úpravě nynějšího dlouhodobého pobytu. Opomněl, že nynější dlouhodobý pobyt na území České republiky je přísně účelově vázán. Na druhé straně nelze nevidět, že ani trvalé usazení se na území České republiky nemusí být v případě cizince definitivním řešením, a to jak z důvodů subjektivních, tak objektivních. Určitá míra nejistoty stability takto nastolených vztahů je zřejmá, ale v tomto ohledu se blíží situaci osob s občanstvím České republiky (jistě s tím rozdílem, že občan má ústavní záruku, že nemůže být nucen k opuštění své vlasti, kdežto cizinec může být v případech stanovených zákonem vyhoštěn /čl. 14 odst. 4, 5 Listiny základních práv a svobod/).

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že přesídlení ve smyslu Dohody o sociálním zabezpečení uzavřené mezi ČSR a SSSR nastává nejdříve datem vydání souhlasu s tímto přesídlením podle čl. II Protokolu k Dohodě; za souhlas je třeba považovat povolení k trvalému pobytu podle § 66 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

V posuzované věci žalobkyně měla povolen na území České republiky v době podání žádosti o důchod dlouhodobý pobyt za účelem pracovním - zaměstnání, a to na dobu 2 let. Nesplňovala tedy podmínku přesídlení ve smyslu Dohody. Ze správního spisu ani neplyne, že by o povolení k trvalému pobytu žádala. Za této situace je irelevantní, že k její žádosti zastavil Penzijní fond Ruské federace výplatu jejího důchodu; je zcela nejasné, z jakých důvodů žalobkyně takto postupovala, když neměla potřebné souhlasy smluvních stran k přesídlení a tento důchod jí byl nesporně podle údajů zřejmých ze správního spisu vyplácen i v průběhu jejího pobytu na území České republiky v období do 1. 11. 2007 (i když souhlas ze strany Ruské federace zdejší soud, jak shora vysvětlil, nepovažuje za určující). Stejně tak nemůže být určující pracovní materiál zmíněný v žalobě a zpracovaný k integraci cizinců – ovšem jeho obecné vyjádření, že dlouhodobě legálně usazeným cizincům jsou vypláceny důchody jako českým občanům, které je obecně správné, musí být doplněno o fakt, že se tak děje, vznikl-li nárok na důchod podle vnitrostátních předpisů (po 25 letech doby pojištění a dosažení důchodového věku před rokem 2010 vznikne nárok na důchod komukoliv, kdo na území České republiky byl účasten po stanovenou dobu důchodového pojištění), anebo tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.

Poněvadž Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je krajský soud vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. května 2010

JUDr. Milada Tomková  
předsedkyně senátu