



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **H. N.**, zastoupené JUDr. Jitkou Fišerovou, advokátkou se sídlem U zvonu 11, Plzeň, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 27. 5. 2008, č. X, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 3. 2009, č. j. 16 Cad 173/2008 - 62,

**takto:**

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 3. 2009, č. j. 16 Cad 173/2008 - 62, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalovaná rozhodnutím ze dne 27. 5. 2008, č. X zamítla žádost žalobkyně o starobní důchod podle § 58 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, s přihlédnutím k nařízení Rady (EHS) 1408/71 a nařízení Rady (EHS) č. 574/72.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaná uvedla, že nárok na starobní důchod žalobkyni vznikl s přihlédnutím ke slovenským dobám pojištění, neboť pouze z doby pojištění v České republice nezískala 25 let pojištění. Výše starobního důchodu žalobkyně v tzv. dílčí výši činila k datu 8. 12. 2006 částku 2840 Kč měsíčně. Vzhledem k tomu, že výše částečného invalidního důchodu, který byl žalobkyni přiznán rozhodnutím ze dne 6. 11. 2006, je k datu 8. 12. 2006, od kterého požádala o přiznání starobního důchodu dle § 30 zákona č. 155/1995 Sb., vyšší, výplata starobního důchodu žalobkyni nenáleží a nárok na starobní důchod jí podle § 58 zákona č. 155/1995 Sb. z tohoto důvodu zanikl. Poněvadž byla žalobkyně k 31. 12. 1992 výdělečně činná u zaměstnavatele Československé státní dráhy (dále též „ČSD“), Kontrola přepravních tržeb Stod, byla důchodová záležitost žalobkyně posuzována ve smyslu čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb. uvedené v Příloze III nařízení Rady 1408/71, dle kterého se doby získané přede dnem rozdělení ČSFR považují za doby zabezpečení tohoto smluvního státu, na jehož území měl

zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem. Dle výpisu z obchodního rejstříku organizace ČSD – kontrola přepravních tržeb Stod spadá pod odštěpný závod ČSD – Správa přepravních tržeb Bratislava, se sídlem Klemensova 8, Bratislava, který měl k 31. 12. 1992 sídlo na území Slovenské republiky, přičemž organizační složka podniku se pro účely aplikace Smlouvy vymezuje územně, nikoli funkčně, což znamená, že pro určení zaměstnavatele bývalých ČSD nebyla významná právní subjektivita, nýbrž územní sídlo, které se zapisovalo do obchodního rejstříku.

V žalobě žalobkyně zejména uvedla, že na Slovensku nikdy nepracovala, se slovenskou organizací nepodepsala pracovní smlouvu. Žádala, aby její důchod byl vypočten podle českých právních předpisů.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 6. 3. 2009, č. j. 16 Cad 173/2008 - 62, uvedené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku se krajský soud podrobně zabýval právní úpravou obsaženou ve Smlouvě mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení (vyhl. pod č. 228/1993 Sb., dále jen „Smlouva“). Podle čl. 20 této smlouvy se doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení ČSFR považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení ČSFR nebo před tímto dnem. Pokud občan neměl ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem zaměstnavatele se sídlem na území ČSFR, považují se doby zabezpečení získané před tímto dnem za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl občan trvalý pobyt ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem. Podle čl. 15 odst. 1 a 2 správního ujednání o provádění Smlouvy, které bylo publikováno pod č. 117/2002 Sb. m. s. (dále jen „správní ujednání“), se sídlem zaměstnavatele rozumí adresa, která je jako sídlo zapsána v obchodním rejstříku. Je-li zaměstnavatelem fyzická osoba, je sídlem adresa, která je v obchodním rejstříku uvedena jako místo podnikání; je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky. Není-li adresa zaměstnavatele v obchodním rejstříku uvedena (např. některé podniky zřízené přímo zákonem), postupuje se podle čl. 20 odst. 2 smlouvy.

Jako spornou otázku krajský soud označil skutečnost, zda zaměstnavatel žalobkyně s ohledem na ustanovení čl. 20 Smlouvy měl ke dni rozdělení ČSFR sídlo na území ČR či SR.

Dle názoru krajského soudu byla žalobkyně zaměstnána u zaměstnavatele se sídlem na území ČR, neboť odštěpný závod (Správa přepravních tržeb v Bratislavě) byl toliko organizační jednotkou ČSD, která mohla v určeném rozsahu vystupovat v právních vztazích jménem ČSD a jako taková byla zapsána do tehdejšího podnikového rejstříku, nemohla však být zaměstnavatelem žalobkyně, neboť nemohla svým jménem uzavírat pracovní smlouvu či provádět jiné pracovní úkony. Krajský soud poukázal na ust. § 6 odst. 3 zákona č. 68/1989 Sb., o organizaci Československé státní dráhy, a ust. § 8 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, a dovodil, že ačkoliv byla Správa přepravních tržeb zapsána v obchodním rejstříku jako odštěpný závod se sídlem v Bratislavě, nejednalo se nikdy o organizační složku s právní subjektivitou. Vzhledem k uvedené skutečnosti tedy veškeré pracovněprávní vztahy byly z její strany činěny jménem ČSD se sídlem v Praze, a tedy doby pojištění získané před rozdělením ČSFR byly dobami českými. Své závěry krajský soud podpořil odkazem na rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 11. 2007, č. j. 17 Cad 5/200 - 73 a ze dne 4. 12. 2008, č. j. 21 Cad 140/2008 - 21.

V kasační stížnosti podané z důvodu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] stěžovatelka uvedla,

že čl. 20 Smlouvy určuje jako kritérium pro určení příslušnosti smluvních států ke zhodnocení dob pojištění sídlo zaměstnavatele pojištěnce ke dni zániku společného státu, popř. naposledy před tímto dnem. V čl. 15 odst. 1 správního ujednání ke Smlouvě je vymezen pojem sídlo zaměstnavatele. Rozumí se jím adresa zapsaná jako sídlo v obchodním rejstříku; je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, je sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky. Stěžovatelka konstatovala, že pokud uvedená organizační složka (tj. Správa přepravních tržeb zapsaná k 31. 12. 1992 v obchodním rejstříku se sídlem v Bratislavě) byla ke dni rozdělení federativního státu zapsána v obchodním rejstříku, je třeba podle názoru stěžovatelky pokládat její adresu tam zapsanou za sídlo zaměstnavatele účastníka podle čl. 15 odst. 1 správního ujednání. Je-li adresa Klemensova 8, Bratislava sídlem zaměstnavatele žalobkyně ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy, považují se doby důchodového zabezpečení (pojištění), které žalobkyně získala před zánikem československé federace, za doby pojištění SR. Stěžovatelka proto nepochybila, když při rozhodování o nároku žalobkyně na starobní důchod považovala dobu důchodového pojištění do 31. 12. 1992 za slovenskou dobu pojištění. Stěžovatelka zejména nepřijala argument vyslovený krajským soudem, že Správa přepravních tržeb se sídlem Bratislava, Klemensova 8, byla organizační složkou bez právní subjektivity, která vystupovala v právních vztazích jménem ČSD a jako taková nemohla být zaměstnavatelem žalobkyně. Dále stěžovatelka namítla, že je jen stěží možné přijmout výklad krajského soudu, že kvůli absenci právní subjektivity organizačních složek zapisovaných do obchodního rejstříku nelze jejich sídlo považovat za sídlo zaměstnavatele podle čl. 20 odst. 1 a čl. 15 odst. 1 správního ujednání, neboť v takovém případě by tato ustanovení neměla vůbec smysl. V tehdejší Československu by totiž neexistovala žádná organizační složka zapsaná do obchodního rejstříku, na niž by se čl. 15 odst. 1 správního ujednání vztahoval, neboť by neměla právní subjektivitu. Z tohoto důvodu nemůže být z hlediska citované smlouvy a správního ujednání rozhodné, zda tyto složky měly právní subjektivitu, či nikoliv. Podle stěžovatelky je názor krajského soudu nesprávný, neboť podstatou řešené právní otázky není způsobilost organizační složky ČSD z hlediska vnitrostátních předpisů, nýbrž otázka, zda lze považovat sídlo této složky za sídlo zaměstnavatele z hlediska citované mezinárodní smlouvy, resp. správního ujednání. K tomu stěžovatelka dále poukázala na zásady výkladu mezinárodních smluv, podle nichž je rozhodující opravdová vůle smluvních stran. Ta podle názoru stěžovatelky vyplývá z praxe nositelů pojištění smluvních států, stanovisek Ministerstva práce a sociálních věcí ČR a Ministerstva práce, sociálních věcí a rodiny SR, které jsou podle čl. 1 odst. 1 bodu 3 Smlouvy příslušnými úřady, které podle čl. 26 mohou souhlasným projevem vůle odstraňovat rozdílnosti ve výkladu, k nimž dojde při jejím provádění, a dále také i z účelu Smlouvy, jejímž smyslem bylo vytvořit kritérium pro hodnocení dob důchodového zabezpečení získaných za existence federace tak, aby se rozdělily náklady na výplatu důchodů mezi nástupnické státy. Kritérium sídla zaměstnavatele ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 správního ujednání bylo přijato ve snaze docílit co nejspravedlivější rozložení nákladů na vyplácené důchody bez ohledu na to, že organizační složka nemá právní subjektivitu. Z těchto důvodů v posuzované věci nelze při posuzování sídla zaměstnavatele žalobkyně, která k 31. 12. 1992 vykonávala zaměstnání na pracovišti Kontrola přepravních tržeb Stod, vycházet z toho, že sídlem zaměstnavatele bylo sídlo ústředí ČSD, neboť toto pracoviště organizačně podléhalo ČSD, Správě přepravních tržeb Bratislava, která byla jeho nejbližší nadřízenou organizační složkou zapsanou v obchodním rejstříku. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí a poukázala na obdobné případy zaměstnanců Kontroly přepravních tržeb ČD, v jejichž případě jim byl vystaven osobní list důchodového pojištění způsobem, který je dle stěžovatelky spravedlivý, tj. se zaměstnáním po celou výdělečnou dobu v ČR.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanoveními § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V projednávané věci se tak jedná o posouzení správnosti právní otázky spočívající v tom, který z nástupnických států bývalé ČSFR je příslušný ke zhodnocení dob pojištění žalobkyně získaných před 31. 12. 1992. Při řešení této právní otázky je třeba vycházet především z úpravy obsažené ve Smlouvě a ve správním ujednání, které ji konkretizuje a provádí. Čl. 20 Smlouvy, který je na základě čl. 7 odst. 2 Nařízení Rady ES č. 1408/71 ve znění jeho přílohy č. III nadále aplikovatelný i po vstupu obou nástupnických států do Evropské unie, stanovil pro určení příslušnosti nositele pojištění ke zhodnocení dob pojištění získaných před 31. 12. 1992 následující kritéria: *(1) Doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky se považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem. (2) Pokud občan neměl ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem zaměstnavatele se sídlem na území České a Slovenské Federativní Republiky, považují se doby zabezpečení získané před tímto dnem za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl občan trvalý pobyt ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem.* Dále se smluvní strany v čl. 21 dohodly, že příslušné úřady upraví ve správním ujednání nezbytná opatření k provádění této smlouvy. Správní ujednání obsahovalo ve vztahu k ustanovení čl. 20 odst. 1 smlouvy konkretizující ustanovení, které blíže definovalo, co se pro účely Smlouvy rozumí termínem „sídlo“ zaměstnavatele. Čl. 15 správního ujednání stanovil, že *(1) Sídlem zaměstnavatele se rozumí adresa, která je jako sídlo zapsána v obchodním rejstříku. Je-li zaměstnavatelem fyzická osoba, je sídlem adresa, která je v obchodním rejstříku uvedena jako místo podnikání; je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky.* Pro případ, že adresa zaměstnavatele v obchodním rejstříku není uvedena (kupř. u některých podniků zřízených přímo zákonem), stanovil čl. 15 odst. 2 správního ujednání, že se má postupovat podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy. Z toho jazykově-logickým a systematickým výkladem vyplývá, že přednostním kritériem pro určení příslušnosti nositele pojištění ke zhodnocení dob pojištění získaných za trvání společného československého státu je sídlo zaměstnavatele či jeho organizační složky. Smlouva akcentuje územní aspekt sídla, tzn. staví na předpokladu, že tam, kde má zaměstnavatel či jeho organizační složka sídlo, vykonává také svou hospodářskou činnost prostřednictvím svých zaměstnanců. Teprve pokud z objektivních důvodů není možné kritérium sídla zaměstnavatele uplatnit (příkladem jsou zde uvedeny podniky zřízené zákonem, které nebyly zapsány do podnikového rejstříku), pak správní ujednání poukazovalo na využití podpůrného kritéria trvalého pobytu na území jednoho z nástupnických států ke dni 31. 12. 1992, příp. naposledy před tímto dnem.

Ve své dosavadní judikatuře Nejvyšší správní soud tuto otázku posoudil např. v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ads 14/2009 – 41, a v rozsudku ze dne 16. 6. 2009, č. j. 4 Ads 152/2008 – 69, přístupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). V obou těchto případech byli žalobci zaměstnání ke dni rozdělení ČSFR u organizační složky ČSD, Kontrola přepravních tržeb se sídlem v Bratislavě, která organizačně spadala pod Správu přepravních tržeb se sídlem v Bratislavě, Klemensova 8. Tato účelová organizační složka ČSD byla zapsána k 31. 12. 1992 v obchodním rejstříku. Stěžovatelka tedy jejich „československé“ doby pojištění zhodnotila za použití čl. 20 odst. 1 Smlouvy jako doby slovenské a přiznala jim dílčí důchod vyměřený pouze za dny odpracované v systému českého důchodového pojištění po vzniku samostatné České republiky. Nejvyšší správní soud se v obou citovaných rozsudcích zabýval celým problémem komplexně a uvedl, že „...není rozhodné, že organizační jednotky zapsané do podnikového rejstříku neměly právní

*subjektivitu a podle § 6 odst. 3 zákona o ČSD toliko mohly v určeném rozsahu vystupovat v právních vztazích jménem ČSD. Organizační složka právnické osoby byla totiž Smlouvou o sociálním zabezpečení a Správním ujednáním vymezena pro účely stanovení nositele důchodového zabezpečení za doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení ČSFR územně a nikoliv funkčně, takže z hlediska určení zaměstnavatele u ČSD není významná jejich právní subjektivita, nýbrž sídlo jejich příslušné organizační složky, které se zapisovalo do podnikového (obchodního) rejstříku“.* Dále dovedil, že Správa přepravních tržeb coby účelová organizační složka ČSD byla zapsána v obchodním rejstříku, takže podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání je nutné tuto účelovou organizační jednotku ČSD považovat za sídlo zaměstnavatele žalobkyně ke dni rozdělení československé federace.

Nejvyšší správní soud nemá žádný důvod odchýlit se od uvedeného právního názoru ani v posuzované věci, a to zejména proto, že relevantní skutkové okolnosti případu jsou tytéž, jako v případě obou posledně citovaných rozsudků zdejšího soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ads 14/2009 – 41, a rozsudku ze dne 16. 6. 2009, č. j. 4 Ads 152/2008 – 69. Právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v citovaných rozsudcích dopadá plně i na posuzovanou věc.

Skutečnost, že Správa přepravních tržeb Bratislava byla organizační jednotkou ČSD a jednala v pracovněprávních vztazích za ČSD, nehraje pro právní posouzení věci žádnou roli. Je zde nutno zohlednit především teleologický výklad citovaných ustanovení smlouvy a správního ujednání, jejichž účelem bylo stanovení kritérií pro hodnocení dob důchodového zabezpečení získaných za existence československé federace a pro spravedlivé rozdělení nákladů na výplatu důchodů mezi nástupnické státy. Tohoto cíle by se nepodařilo dosáhnout u řady organizací s celostátní působností, které většinou sídlily v hlavním městě Praze a zaměstnávaly velké množství osob (viz k tomu rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ads 14/2009 – 41). Proto nelze význam pojmu „sídlo zaměstnavatele“ interpretovat v kontextu jeho významu definovaného tehdy platným a účinným vnitrostátním právem, nýbrž vycházet z jeho autonomního významu definovaného čl. 20 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 správního ujednání. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že v posuzované věci stěžovatelka postupovala správně, pokud aplikovala čl. 20 odst. 1 Smlouvy a zhodnotila doby pojištění získané žalobkyní před 31. 12. 1992 jako doby slovenské, k jejichž hodnocení je příslušná slovenská nositelka pojištění – Sociálna poisťovňa Bratislava.

Názor krajského soudu spočívající v tom, že Správa přepravních služeb byla organizační složkou ČSD bez právní subjektivity, pročež bylo nutno za zaměstnavatele žalobkyně považovat ČSD se sídlem v Praze, tak není z uvedených důvodů správný. Je zřejmé, že Správu přepravních tržeb Bratislava je nutno považovat za zaměstnavatele žalobkyně z pohledu čl. 20 odst. 1 Smlouvy a čl. 15 správního ujednání, jelikož byla dle výpisu z obchodního rejstříku zapsána v obchodním rejstříku. Není tedy rozhodné, že organizační jednotky zapsané do podnikového rejstříku neměly právní subjektivitu a podle § 6 odst. 3 zákona o ČSD toliko mohly v určeném rozsahu vystupovat v právních vztazích jménem ČSD. Organizační složka právnické osoby byla totiž Smlouvou o sociálním zabezpečení a Správním ujednáním vymezena pro účely stanovení nositele důchodového zabezpečení za doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení ČSFR územně a nikoliv funkčně, takže z hlediska určení zaměstnavatele u ČSD není významná jejich právní subjektivita, nýbrž sídlo jejich příslušné organizační složky, které se zapisovalo do podnikového (obchodního) rejstříku. Nelze se tedy ztotožnit s názorem žalobkyně, podle něhož organizační jednotky ČSD nebyly zaměstnavatelem, neboť tím byly vždy ČSD, jejichž sídlo bylo na území České republiky a doby pojištění získané zaměstnanci ČSD přede dnem rozdělení ČSFR jsou tak českými dobami pojištění.

K tvrzené rozdílnosti rozhodování žalované zdejší soud již jen na okraj uvádí, že rozhodnutí o nároku na starobní důchod je svou povahou deklaratorní, vznik nároku toliko

osvědčuje, autoritativně stvrzuje nebo—li adresáta normy zpravuje o tom, zda byly splněny podmínky vzniku nároku na starobní důchod, které jsou stanoveny příslušnou právní normou. Tímto rozhodnutím se nezakládají, nemění nebo závazně neurčují práva a povinnosti žadatele o důchod. Pokud by tedy na základě správní praxe bylo vydáno rozhodnutí, které však nereflektuje zákonné podmínky, bylo by možno hovořit o určitém očekávání žalobkyně, avšak nikoliv očekávání legitimním. Jinak řečeno, pokud by správní orgány v minulosti při posuzování obdobných případů rozhodly nezákonně, nelze legitimně očekávat, že tyto nezákonné postupy budou pokračovat a že na jejich základu bude uznán i nárok žalobkyně.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek trpí nezákonností, neboť krajský soud nesprávně vyložil ustanovení čl. 20 odst. 1 Smlouvy a čl. 15 správního ujednání a na základě tohoto nesprávného výkladu zrušil napadené rozhodnutí stěžovatelky. Proto vyhověl kasační stížnosti stěžovatelky a zrušil napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

V novém rozhodnutí pak podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. prosince 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu