



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **R. S.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 6. 2009, č. j. 2 Cad 42/2009 – 24,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 6. 2009, č. j. 2 Cad 42/2009 – 24, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce podal dne 9. 7. 2008 žádost o plný invalidní důchod. Z přehledu dob pojištění vyplývá, že žalobce v době od 2. 12. 1994 do 5. 6. 1996 pracoval v Německu, a v době od 6. 5. 2003 do 6. 12. 2007 pracoval v Rakousku. Žádost je doplněna příslušnými tiskopisy na úrovni EU. Podle záznamu o jednání Okresní správy sociálního zabezpečení v Jindřichově Hradci ze dne 30. 9. 2008 nebyl žalobce shledán plně invalidním podle § 39 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., ale jen částečně invalidním podle § 44 odst. 1 téhož zákona, neboť pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti činil podle přílohy č. 2 k vyhlášce č. 284/1995 Sb., kapitoly IX, oddíl A, položky 8 písm. c) – 50%. Datum vzniku částečné invalidity bylo stanoveno na 19. 9. 2008.

Dopisem ze dne 20. 11. 2008 sdělila žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení žalobci, že jeho žádost nemůže vyřídit, neboť vyžaduje průběh dob pojištění v Rakousku a Německu. Z tohoto důvodu přiznává žalobci prozatímní dávku na důchod s tím, že oznámení obdrží později. Po obdržení průběhu pojištění v Rakousku a Německu rozhodne o nároku na invalidní důchod a vydá příslušné rozhodnutí.

Dopisem ze dne 24. 11. 2008 oznámila žalovaná žalobci, že o nároku zatím nelze rozhodnout, a proto mu poskytuje jednorázovou zálohu 20 000 Kč. Tato částka bude zúčtována

při konečném vyřízení žádosti, splní-li podmínky nároku na dávku a její výplatu; v opačném případě bude požadováno vrácení vyplacené částky podle § 451 občanského zákoníku.

Poté vydala žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení tři rozhodnutí.

Rozhodnutím ze dne 2. 2. 2009 č. X byla zamítnuta žádost žalobce o plný invalidní důchod pro nesplnění podmínek ustanovení § 38 zákona č. 155/1995 Sb. v platném znění s přihlédnutím k Nařízení Rady (EHS) 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (dále jen „nařízení“ nebo „nařízení 1408/71“) a Nařízení Rady (EHS) č. 574/72, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (dále jen „prováděcí nařízení“ nebo „nařízení 574/72“), s odůvodněním, že podle posudku Okresní správy sociálního zabezpečení v Jindřichově Hradci ze dne 30. 9. 2008 není žalobce plně invalidní, ale jen částečně invalidní. O nároku na částečný invalidní důchod bude rozhodnuto dodatečně.

Sdělením ze dne 2. 2. 2009 oznámila žalovaná žalobci, že mu bude poskytovat částečný invalidní důchod podle ustanovení § 44 odst. 1 zák. č. 155/1995 Sb. v platném znění, od 19. 9. 2008, na základě čl. 45 odst. 1 prováděcího nařízení v prozatímní výši 5309 Kč měsíčně. V odůvodnění tohoto sdělení žalovaná uvedla, že podle čl. 45 odst. 1 prováděcího nařízení, pokud prošetřující instituce zjistí, že žadatel má nárok na důchod podle předpisů, které sama provádí, bude takový důchod vyplácet okamžitě jako prozatímní. Obdobně postupuje podle článku 45 odst. 2 prováděcího nařízení i v případech, kdy sice není prošetřující institucí, ale tato jí sdělí povinnost takto postupovat. Při stanovení prozatímní výše důchodu se postupuje podle čl. 46 odst. 1 písm. a) bod i) nařízení 1408/71. Podmínky pro stanovení prozatímní výše důchodu žalobce splňuje, protože splňoval všechny podmínky českých právních předpisů pro přiznání důchodu. Definitivně bude o výši důchodu rozhodnuto po skončení mezistátního řízení prováděného podle čl. 41 a násl. prováděcího nařízení s rakouskou a německou kompetentní institucí.

Žalovaná dále uvedla, že výše důchodu se skládá ze základní výměry a procentní výměry. Základní výměra důchodu činí 2170 Kč měsíčně. Procentní výměra důchodu se stanoví procentní sazbou z výpočtového základu, který činí 10 206 Kč. Jeho výše odpovídá osobnímu vyměřovacímu základu 10 685 Kč za roky 1986 až 2007. Procentní výměra ke dni vzniku nároku na důchod za 41 roků pojištění činila 30,75 % výpočtového základu, což je 3139 Kč měsíčně. Toto sdělení obsahovalo dále oznámení o výplatě a poučení o tom, že podle čl. 45 odst. 4 prováděcího nařízení se nelze proti tomuto opatření odvolat.

Rozhodnutím ze dne 2. 3. 2009 přiznala žalovaná žalobci od 19. 8. 2008 částečný invalidní důchod podle ustanovení § 44 odst. 1 zák. č. 155/1995 Sb., v platném znění, a podle čl. 46 odst. 1 nařízení 1408/71 ve výši 5309 Kč měsíčně. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že doba pojištění stanovená pro nárok na důchod byla splněna podle českých právních předpisů, proto byl důchod přiznán podle čl. 46 odst. 1 nařízení 1408/71. Podle čl. 46 odst. 1 nařízení 1408/71 provedla žalovaná srovnání výše důchodu, která by náležela s přihlédnutím k dobám pojištění získaným v ostatních členských státech (dílní důchod), s výší důchodu, která náleží pouze na základě českých dob pojištění bez přihlédnutí k dobám pojištění získaným v ostatních členských státech (plný důchod). Výše dílního důchodu, která odpovídá poměru délky dob pojištění získaných podle českých právních předpisů k celkové době pojištění získané ve všech členských státech by činila Kč 4853 měsíčně, tj. základní výměra 1674 Kč měsíčně a procentní výměra 3179 Kč měsíčně. Vzhledem k tomu, že výše dílního důchodu je nižší než plný důchod, rozhodla žalovaná tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí, tedy přiznala tzv. plný důchod.

Žalobce v podání ze dne 2. 3. 2009, označeném jako „podání ve věci posouzení zdravotního stavu“, které došlo Krajskému soudu v Českých Budějovicích dne 3. 3. 2009, uvedl, že dne 30. 9. 2008 byl jeho zdravotní stav projednán posudkovým lékařem a byl mu přiznán částečný invalidní důchod, ale z neznámých důvodů až od 19. 9. 2008, ačkoliv nebyl schopen vykonávat žádnou soustavnou výdělečnou činnost od 3. 3. 2008. Vzhledem k tomu, že od započetí pracovní neschopnosti neměl finanční příjem, domníval se, že došlo k poškození jeho osoby. S rozhodnutím nesouhlasil a žádal o jeho přezkoumání.

Na žádost soudu, aby žalobce předložil kopii napadeného rozhodnutí, reagoval žalobce podáním ze dne 11. 3. 2009, v němž uvedl, že zasílá všechny podklady, které obdržel od žalované, a upozornil „na datumy“. S tímto podáním zaslal soudu přípis žalované ze dne 20. 11. a 24. 11. 2008, rozhodnutí ze dne 2. 2. 2009 o zamítnutí žádosti o plný invalidní důchod, sdělení ze dne 2. 2. 2009 o poskytování částečného invalidního důchodu v prozatímní výši, a rozhodnutí ze dne 2. 3. 2009 o přiznání částečného invalidního důchodu.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 1. 6. 2009 č. j. 2 Cad 42/2009 – 24, po provedeném jednání zrušil sdělení (rozhodnutí) České správy sociálního zabezpečení ze dne 2. 2. 2009 č. X o poskytování částečného invalidního důchodu pro vady řízení a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Ve svém rozhodnutí vycházel z obsahu posudkového spisu a z posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Českých Budějovicích ze dne 5. 5. 2009. Posudková komise stanovila míru poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti podle přílohy č. 2 vyhlášky č. 284/1995 Sb., kapitoly IX, odd. A, položky 8 písm. b) na 45%. Podle § 6 odst. 4 této vyhlášky zvýšila posudková komise pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti o dalších 5%, na celkových 50%. Datum vzniku částečné invalidity stanovila na září 2008. Soud poté citoval ustanovení § 43 zák. 155/1995 Sb., podle něhož má pojištěnec nárok na částečný invalidní důchod, jestliže se stal částečně invalidním a získal potřebnou dobu pojištění. Dovedl, že předpokladem pro vznik nároku na dávku je vznik částečné invalidity s tím, že žalobce předepšanou dobu pojištění splňuje. Konstatoval, že žalobci lze částečný invalidní důchod přiznat od doby, kdy se stal částečně invalidní, tedy od září 2008. Dospěl k závěru, že rozhodnutí je vadné, byl-li částečný invalidní důchod přiznán od 19. 9. 2008, zatímco částečná invalidita vznikla na počátku září 2008. Rozhodnutí žalované proto zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení a věc jí vrátil k dalšímu řízení s právní názorem, aby v dalším řízení vycházela ze skutečnosti, že žalobce je částečně invalidní od září 2008.

Proti tomuto rozsudku podala včas kasační stížnost žalovaná (dále jen stěžovatelka), a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítala, že ve skutečnosti nerozhodla o nároku na dávku důchodového pojištění, ale účastníku řízení pouze sdělila, respektive mu oznámila skutečnost, že mu bude částečný invalidní důchod vyplácen v prozatímní výši od 19. 9. 2008. Daný postup umožňuje čl. 45 prováděcího nařízení a byl stěžovatelkou zvolen s ohledem na údaje v žádosti o důchod, z nichž je patrné, že účastník získal doby pojištění též v Rakousku a Německu, takže další rozhodování o nároku je již podřízeno koordinačním předpisům. Z tohoto důvodu stěžovatelka oslovila oba shora uvedené nositele pojištění se žádostí o potvrzení tam získaných dob pojištění. Oznámením ze dne 2. 2. 2009, které Krajský soud v Českých Budějovicích označil za rozhodnutí, sdělila stěžovatelka účastníku, že mu od 19. 9. 2008 bude poskytovat částečný invalidní důchod podle ustanovení § 44 odst. 1 zák. č. 155/1995 Sb., v platném znění, neboť podmínky nároku na částečný invalidní důchod podle českých právních předpisů splňuje. Účelem uvedeného postupu je zajistit, aby účastník řízení po dobu, po kterou bude probíhat řízení s cizozemskými nositeli pojištění, nezůstal bez prostředků.

Stěžovatelka dále poukázala na to, že vydala dne 2. 3. 2009 rozhodnutí, kterým účastníku přiznala částečný invalidní důchod podle ustanovení § 44 odst. 1 zák. č. 155/1995 Sb. a podle čl. 46 odst. 1 nařízení 1408/71. Toto rozhodnutí již má veškeré náležitosti stanovené v § 68 zák. 500/2004 Sb. (správní řád). Proti němu však účastník řízení žalobu nepodal. Jeho pasivní přístup v tomto směru lze přisuzovat přezkumnému řízení soudnímu, které současně probíhalo před Krajským soudem v Českých Budějovicích o žalobě proti oznámení ze dne 2. 2. 2009. Podle názoru stěžovatelky měl soud tuto žalobu odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 s. ř. s. jako předčasně podanou, s poukazem na možnost podání žaloby teprve proti definitivnímu rozhodnutí o nároku na dávku, nikoliv proti stěžovatelkou poskytnuté informaci ze dne 2. 2. 2009 o prozatímní výplatě dávky poskytnuté zálohově na podkladě posudku okresní správy sociálního zabezpečení ze dne 30. 9. 2008.

Stěžovatelka vyslovila názor, že v daném případě se jeví nadbytečný i soudem provedený důkaz posudkem posudkové komise MPSV ČR. Nic však nebrání stěžovateli v zájmu ochrany procesních práv účastníka zajistit provedení mimořádné lékařské prohlídky okresní správou sociálního zabezpečení s ohledem na rozdílné stanovení data vzniku invalidity posudkovou komisí, a podle jejího výsledku rozhodnout o přiznání dávky znovu. Navrhovala, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti. Z jejího obsahu plyne, že je podávána z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo v nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud po přezkoumání věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelka spatřovala vadu postupu soudu v tom, že ačkoliv dne 2. 3. 2009 vydala definitivní rozhodnutí o nároku a vyšší částečného invalidního důchodu, tedy konečné rozhodnutí o dávce, soud přezkoumal jako rozhodnutí její sdělení či informaci o tom, že žalobci bude poskytován částečný invalidní důchod v prozatímní výši, jehož účelem bylo, aby žalobce po dobu, po kterou bude probíhat řízení s cizozemskými nositeli pojištění, nezůstal bez prostředků. Dovožovala, že soud měl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako předčasně podanou s poukazem na možnost podat žalobu proti definitivnímu rozhodnutí. Z obsahu kasační stížnosti lze dovodit, že stěžovatelka zpochybňuje úvahu soudu o tom, že sdělení o poskytování prozatímní dávky je vůbec rozhodnutím, případně, zda uvedené sdělení není rozhodnutím předběžné povahy.

Nejvyšší správní soud již na tomto místě uvádí, že z obsahu spisu ani z odůvodnění napadeného rozsudku není seznatelné, z jakých důvodů krajský soud považoval za předmět přezkumné činnosti právě sdělení stěžovatelky ze dne 2. 2. 2009 o poskytování částečného invalidního důchodu v prozatímní výši, když žalobce na jeho výzvu předložil tři rozhodnutí žalované. Nicméně Nejvyšší správní soud se musel nejprve vypořádat s námitkou stěžovatelky a posoudit, zda sdělení ze dne 2. 2. 2009 o poskytování částečného invalidního důchodu

v prozatímní výši je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., a pokud ano, zda nejde o rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního přezkoumání vyloučeno podle § 70 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud i Ústavní soud se k otázce, jaká jsou obecná kritéria pro uplatnění kompetenční výluky u rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. několikrát vyjadřoval. V rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 – 64, č. 886/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vymezil rozhodnutí předběžné povahy prostřednictvím jednak znaku materiálního, stanovícího, že rozhodnutí předběžné povahy pouze předběžně či dočasně upravuje veřejnoprávní vztahy, jednak znaku procesního, požadujícího, aby každá osoba, jejíž subjektivní práva byla vydáním rozhodnutí dotčena, měla možnost bránit se proti tomuto rozhodnutí či jeho důsledkům v řízení, jež musí proběhnout. Obecné znaky rozhodnutí předběžné povahy přiblížil také rozšířený senát svým usnesením ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, v němž uvedl, že taková rozhodnutí jsou charakterizována tím, že jsou dočasná a pozbývají účinnosti vydáním konečného rozhodnutí, které musí být podrobeno soudnímu přezkumu, jež zahrnuje i přezkum rozhodnutí předběžného a předběžné a konečné rozhodnutí musí mít obsahově stejný či alespoň částečně se překrývající předmět řízení.

Ústavní soud se k výluce ze soudního přezkumu vyjádřil tak, že ačkoliv ta svou povahou není protiústavní, je při její aplikaci na místě maximální zdrženlivost. Zejména vymezil, že vůči soudem nepřezkoumatelnému rozhodnutí se jeho adresát musí být schopen domoci soudního ochrany, a to i vůči jeho účinkům, a sice prostřednictvím přezkumu rozhodnutí, které je v daném řízení vydáváno jako rozhodnutí konečné. Taková soudní ochrana pak musí být včasná a účinná (srov. např. nálezy ze 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000; ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. ÚS 8 /99, ze dne 27. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 412/01 či z 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

Na tuto judikaturu pak navázal rozšířený senát rozsudkem ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 – 54, v němž stanovil obecný test, který by měl být vodítkem při posuzování, zda je to které správní rozhodnutí rozhodnutím předběžné povahy vyloučeným ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Takové rozhodnutí musí zejména splňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní.

Časová podmínka stanoví, že rozhodnutí předběžné povahy předchází rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok, a dále, že konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy pak musí být vydáno buďto v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem nebo může být vydáno i mimo takové řízení, v tom případě musí být zákonem jednoznačně stanovená lhůta, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Věcná podmínka ukládá, aby konečné rozhodnutí zároveň rozhodlo také o vztazích zatímne upravených rozhodnutím předběžným. Konečně osobní podmínka určuje, že adresátem konečného rozhodnutí musí být také osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy.

Rozhodující senát přistoupil k aplikaci uvedeného testu na posuzovaný případ a dospěl k závěru, že u sdělení o poskytování částečného invalidního důchodu v prozatímní výši vydaného podle § 44 odst. 1 a na zákł. čl. 45 odst. 1 prováděcího nařízení jsou splněny všechny výše označené podmínky.

Sdělení stěžovatelky ze dne 2. 2. 2009 o poskytování částečného invalidního důchodu v prozatímní výši není označeno jako rozhodnutí. Tato skutečnost ovšem není významná, neboť pojem rozhodnutí vymezuje § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen

„rozhodnutí“). Definice rozhodnutí zahrnuje jednak konstitutivní rozhodnutí, jednak rozhodnutí deklaratorní („závazně určují jeho práva a povinnosti“). Rozhodnutí je vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je jako úkon správního orgánu výslovně označeno a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv. Uvedené sdělení stěžovatelky neoznačené jako rozhodnutí, ale jinak vykazuje strukturu rozhodnutí, neboť je v něm uveden výrok, odůvodnění, a poučení o tom, že podle čl. 45 odst. 4 prováděcího nařízení se nelze proti tomuto opatření odvolat. Ve výroku sdělení je odkazováno na ustanovení § 44 odst. 1 zák. č. 155/1995 Sb., v platném znění, které upravovalo podmínky jednoho z typů částečné invalidity, a na ustanovení čl. 45 odst. 1 prováděcího nařízení, podle něhož se vyplácí ihned prozatímní dávky v situaci, kdy se zjistí, že žadatel má nárok na dávky podle právních předpisů instituce provádějící zpracování žádosti, aniž by bylo nutné přihlížet k dobám pojištění nebo bydlení získaných podle právních předpisů jiných členských států. “

Z výše uvedeného tedy plyne, že jsou-li splněny podmínky uvedené v tomto článku, má žadatel nárok na výplatu dávky, byť dávky prozatímní.

Podle § 54 odst. 1 zák. č. 155/1995 Sb., v jeho znění v době vydání napadených rozhodnutí, nárok na důchod vzniká dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem, což u částečného invalidního důchodu znamená, že se pojištěnec stal částečně invalidním a získal potřebnou dobu pojištění, nebo se stal částečně invalidním následkem pracovního úrazu (§ 43 zák. č. 155/1995 Sb. v jeho znění před 1. 1. 2010). Sdělením ze dne 2. 2. 2009 stěžovatelka poskytla žalobci částečný invalidní důchod v prozatímní výši na základě čl. 45 odst. 1 prováděcího nařízení, čímž deklarovala vznik nároku na tuto dávku, byť vyplácenou v prozatímní výši, neboť zjistila, že žalobce splnil podmínky nároku na dávku podle českých právních předpisů, aniž by bylo nutné přihlížet k dobám pojištění nebo bydlení získaných podle právních předpisů jiných členských států. Prozatímní výši stěžovatelka určila podle čl. 46 odst. 1 písm. a) bod i) nařízení 1408/71, tedy podle českých právních předpisů, tj. podle zákona č. 155/1995 Sb. Lze tedy dovodit, že sdělení stěžovatelky ze dne 2. 2. 2009 o tom, že bude žalobci poskytovat částečný invalidní důchod podle ustanovení § 44 odst. 1 zák. č. 155/1995 Sb. v tehdy platném znění, od 19. 9. 2008, na základě čl. 45 odst. 1 prováděcího nařízení v prozatímní výši 5309 Kč měsíčně, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Zbývalo tedy posoudit povahu tohoto rozhodnutí z hlediska ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s.

Sdělení stěžovatelky bylo vydáno při aplikaci nařízení 1408/71 a prováděcího nařízení 574/72. V žádosti o důchod totiž žalobce uvedl, že pracoval od 19. 12. 1994 do 5. 6. 1996 v Německu a od 6. 5. 2003 do 5. 12. 2007 v Rakousku. Po vstupu České republiky do Evropské unie, tedy ode dne 1. 5. 2004 se vychází z koordinačních pravidel obsažených v těchto nařízeních.

Prováděcí nařízení 574/72 upravuje v kapitole 3, čl. 35 a následujících podávání a zpracování žádostí o dávky.

V čl. 45 jsou upraveny postupy při výplatě prozatímních dávek a záloh dávek. Podle odst. 1 tohoto článku, zjistí-li instituce provádějící zpracování žádosti, že žadatel má nárok na dávky podle jí uplatňovaných právních předpisů, aniž by bylo nutné přihlížet k dobám pojištění nebo bydlení získaných podle právních předpisů jiných členských států, vyplácí ihned prozatímní dávky. Podle odst. 2 téhož článku, nemá-li žadatel nárok na dávky na základě odstavce 1, ale z informací poskytnutých institucí provádějící zpracování žádosti podle čl. 43 odst. 2 nebo 3 prováděcího nařízení vyplývá, že nárok na dávky je získán podle právních předpisů jiného členského státu pouze s přihlédnutím k dobám pojištění nebo bydlení získaným podle nich,

vyplácí instituce uplatňující uvedené právní předpisy, tyto dávky prozatímně, jakmile ji instituce provádějící zpracování žádosti informuje o její povinnosti tak učinit.

Podle čl. 45 odst. 3, je-li v případě uvedeném v odstavci 2 nárok na dávky získán podle právních předpisů více než jednoho členského státu s přihlédnutím pouze k dobám pojištění nebo bydlení získaným podle každého z těchto systémů právních předpisů, je pro prozatímní výplatu dávek příslušná instituce, která první informuje instituci provádějící zpracování žádosti o existenci nároku; instituce provádějící zpracování žádosti je povinna uvědomit ostatní dotčené instituce. Podle odst. 4 téhož článku, instituce, která má vyplácet dávky podle odstavců 1, 2 nebo 3, o této skutečnosti neprodleně uvědomí žadatele, přičemž jej výslovně upozorní na prozatímní povahu přijatého opatření a na skutečnost, že se proti němu nelze odvolat.

Podle čl. 45 odst. 5, nevyplácí-li se žadateli na základě odstavců 1, 2 nebo 3 žádná prozatímní dávka, ale z obdržení informací vyplývá, že vznikl nárok podle čl. 46 odst. 2 nařízení, vyplatí mu instituce provádějící zpracování žádosti přiměřenou vratnou zálohu, jejíž výše je co nejbližší částce, která mu bude pravděpodobně přiznána podle čl. 46 odst. 2 nařízení. Podle odst. 6 tohoto článku, dva členské státy nebo příslušné úřady těchto členských států se mohou dohodnout na uplatňování jiných metod výplaty prozatímních dávek v případech, které se týkají pouze institucí těchto států. Veškeré dohody uzavřené v této oblasti se oznamují správní komisi.

V článcích 46 a 47 prováděcího nařízení se upravuje výpočet výše dávky se zřetelem k dobrovolnému pojištění nebo volitelnému pokračujícímu pojištění.

Článek 48 obsahuje postup při oznámení rozhodnutí institucí žadatelům. Podle tohoto článku konečné rozhodnutí přijaté každou z dotčených institucí se doručí instituci provádějící zpracování žádosti. Každé rozhodnutí musí uvádět opravné prostředky a lhůty pro jejich podání stanovené příslušnými právními předpisy. Po obdržení všech těchto rozhodnutí je instituce provádějící zpracování žádosti oznámí žadateli v jeho jazyce prostřednictvím souhrnné zprávy, ke které se připojí uvedená rozhodnutí. Lhůty pro podání opravných prostředků běží teprve ode dne obdržení souhrnné zprávy žadatelem. Při odeslání souhrnné zprávy stanovené v odstavci 1 žadateli zašle instituce provádějící zpracování žádosti současně kopii každé dotčené instituci a přiloží k ní kopii rozhodnutí ostatních institucí.

Z výše uvedeného plyne, že čl. 45 odst. 1 prováděcího nařízení, na jehož základě bylo vydáno sdělení stěžovatelky ze dne 2. 2. 2009, upravuje podmínky pro vznik nároku na prozatímní dávky. Prozatímní nikoliv definitivní charakter rozhodnutí vydaného na základě tohoto článku je zdůrazněn především tím, že instituce, která má vyplácet dávky podle čl. 45 odst. 1 neprodleně o této skutečnosti uvědomí žadatele, přičemž jej výslovně upozorní na prozatímní povahu přijatého opatření a na skutečnost, že se proti němu nelze odvolat. Oproti tomu pro vydání konečného rozhodnutí je stanoven jiný postup s důrazem na poučení o opravných prostředcích včetně stanovení počátku běhu lhůt pro jejich podání.

S ohledem na to, že v jednotlivých členských státech existují různé systémy zabezpečení při invaliditě, upravuje nařízení 1408/71 dva různé koordinační postupy. Systém jednotlivých evropských států lze rozdělit do dvou skupin, z praktických důvodů jsou obecně označovány jako systémy typu A a systémy typu B.

Systémy typu A – jde o systémy založené na tzv. materializaci rizika, které jsou uvedené v Příloze IV. nařízení 1408/71. Osoba v nich musí být pojištěna v době, kdy dojde k sociální události – vzniku invalidity. Důležitým prvkem v těchto systémech je skutečnost, že výše dávky

nezávisí na získání určité doby pojištění. Pojištěnec má na základě těchto systémů nárok na dávky, jakmile nastane sociální událost, i když pojištění právě začalo. To však rovněž znamená, že doba, po kterou byla daná osoba účastna systému typu A v minulosti, je zcela irelevantní a nemůže způsobit přiznání dávky v situaci, kdy v okamžiku, kdy nastala invalidita, je již osoba pojištěna v jiném státě.

Systémy typu B jsou systémy, které poskytují dávky na základě získaných dob pojištění, případně zaměstnání. Důležitým znakem těchto systémů je existence vztahu mezi dobami zaměstnání nebo pojištění, které dotčená osoba získala, a výší dávky. Pro tyto systémy je typické, že k získání nároku na dávku není nutné, aby v době vzniku invalidity byla osoba v tomto systému přímo pojištěna. Mezi tyto systémy patří i systém důchodového pojištění, ze kterého jsou dávky v invaliditě poskytovány v ČR.

V zásadě lze říci, že jestliže byla osoba pojištěna alespoň v jednom systému typu B, každý členský stát, ve kterém byla pojištěna, musí provést výpočet podle čl. 46 nařízení 1408/71. Výpočet se skládá ze tří následujících kroků:

1. Nejprve musí všechny členské státy provést výpočet národního důchodu. Národní důchod je dávka získaná výhradně na základě vnitrostátních právních předpisů. Jinými slovy důchod je „národní“, jestliže není nutné pro získání nároku a výpočet jeho výše využít ustanovení nařízení.
2. Následně musí každý členský stát vypočítat výši důchodu podle pravidel nařízení - dílčího důchodu. Ve výpočtu dílčího důchodu je třeba učinit opět dva kroky:
  - a) vypočítat teoretickou výši důchodu, na kterou by měla osoba nárok v případě, že všechny své doby pojištění získala podle právních předpisů kompetentního státu. Jde o určitou fikci, při níž jsou doby pojištění získané v jiných členských státech použity jako vlastní,
  - b) výše uvedenou teoretickou výši za veškeré doby pojištění je nezbytné vynásobit poměrem celkové doby pojištění k době získané v dotčeném členském státě. Výsledkem tohoto postupu je tzv. dílčí důchod.
3. Posledním krokem je srovnání výsledků, ke kterým se dospělo v předchozích bodech, tedy národního a dílčího důchodu. Poživateli je vždy vyplácena ta z částek, která je vyšší (podle ustanovení čl. 46 odst. 3 nařízení 1408/71).

Česká správa sociálního zabezpečení takto postupovala a „definitivně“ přiznala částečný invalidní důchod rozhodnutím ze dne 2. 3. 2009, přičemž v odůvodnění uvedla, že výše dílčího důchodu, který odpovídá poměru délky dob pojištění získaných podle českých právních předpisů k celkové době pojištění získané ve všech členských státech by činila 4853 Kč měsíčně. Vzhledem k tomu, že výše dílčího důchodu je nižší než plný důchod (5309 Kč) přiznala částečný invalidní důchod ve výši 5309 Kč měsíčně.

Z výše uvedeného plyne, že čl. 46 nařízení 1408/71 upravuje u všech důchodových dávek dva výpočty, a to výpočet národního důchodu a výpočet dílčího důchodu s tím, že žadatel se vyplácí ta z částek, která je vyšší. Článek 45 prováděcího nařízení umožňuje instituci provádějící zpracování žádosti vyplácet ihned prozatímní dávky, zjistí-li se, že žadatel má nárok na dávky podle jejích právních předpisů. Prozatímnost postupu podle čl. 45 prováděcího nařízení lze tedy spatřovat v tom, že instituce rozhodující o dávce rozhoduje podle dosud zjištěných skutečností umožňujících dovést závěr o návrhu a výši dávky podle jejích právních předpisů, aniž by měla k dispozici všechna zjištění rozhodná pro konečný postup podle čl. 46 nařízení 1408/71. Může nastat situace, že po provedení a srovnání výše obou výpočtů se výše prozatímně přiznané dávky nezmění, neboť národní důchod bude vyšší než dílčí důchod, jak tomu bylo



v tomto případě, avšak konečný úsudek o výši dávky lze učinit až po získání všech údajů rozhodných pro postup podle článku 46 nařízení 1408/71, tedy pro provedení obou výpočtů.

Popsaný mechanismus výpočtu dávky při aplikaci koordinačních pravidel nařízení nasvědčuje tomu, že rozhodnutí o poskytování prozatímní dávky podle čl. 45 odst. 1 prováděcího nařízení je rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. Rozhodnutí bylo vydáno v řízení zahájeném žádostí žalobce o invalidní důchod ze dne 9. 7. 2008 podané u České správy sociálního zabezpečení. Rozhodnutí bylo vydáno dne 2. 2. 2009 ve formě rozhodnutí o prozatímní dávce, přičemž deklarovalo vznik nároku na částečný invalidní důchod a určilo jeho prozatímní výši. V rozhodnutí byl žalobce upozorněn na to, že splňuje podmínky pro stanovení prozatímní výše důchodů a dále, že definitivně bude o jeho nároku rozhodnuto po skončení mezistátního řízení prováděného podle čl. 41 a následujících prováděcího nařízení s rakouskou a německou kompetentní institucí. Žalobce byl výslovně upozorněn na to, že podle čl. 45 odst. 4 prováděcího nařízení se nelze proti takovému rozhodnutí odvolat. O nároku na částečný invalidní důchod bylo rozhodnuto konečným rozhodnutím dne 2. 3. 2009, jímž byl žalobci přiznán částečný invalidní důchod od 19. 9. 2008 podle § 44 odst. 1 zák. č. 155/1995 Sb. v platném znění a podle § 46 odst. 1 nařízení 1408/71 ve výši 5309 Kč měsíčně. Rozhodnutí ze dne 2. 3. 2009 o přiznání částečného invalidního důchodu je rozhodnutím konečným a podléhajícím přezkoumání soudy ve správním soudnictvím. Je tedy zřejmé, že takové rozhodnutí splňuje časovou, věcnou i osobní podmínku, neboť jak sdělení o poskytování částečného invalidního důchodu v prozatímní výši, tak rozhodnutí o přiznání částečného invalidního důchodu bylo adresováno žalobci.

Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí o prozatímní dávce vydané na podkladě čl. 45 odst. 1 nařízení rady (EHS) č. 574/72, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, zde rozhodnutí o poskytování částečného invalidního důchodu v prozatímní výši, je rozhodnutím předběžné povahy, a je z přezkoumání soudy ve správním soudnictví vyloučeno podle § 70 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost stěžovatelky považoval za důvodnou v tom směru, že krajský soud nesprávně posoudil povahu tohoto rozhodnutí, byť z části z jiných důvodů, než stěžovatelka namítala.

Přes výše uvedený závěr má rozhodující senát za to, že nemohl postupovat podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty za středníkem, tedy napadený rozsudek zrušit a žalobu odmítnout, neboť dosud nebyl identifikován předmět přezkumného soudního řízení.

Žalobce v podání ze dne 2. 3. 2009, které soud považoval za žalobu, neoznačil napadené rozhodnutí. Tento nedostatek neodstranil ani na výzvu soudu, na niž dne 11. 3. 2009 reagoval tak, že zaslal tři rozhodnutí stěžovatelky, a upozornil soud „na datumy“. Dvě z těchto rozhodnutí byla vydána dne 2. 2. 2009 a definitivní rozhodnutí o dávce dne 2. 3. 2009. Každé z těchto rozhodnutí mohlo být i z hlediska časových souvislostí předmětem přezkumného soudního řízení. Krajský soud považoval za předmět přezkumného soudního řízení rozhodnutí předběžné povahy, které meritorně přezkoumal, ale v napadeném rozsudku tento svůj postup nijak neodůvodnil. Za této situace nezbylo, než napadený rozsudek zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení soud vyzve žalobce, aby označil rozhodnutí, které má být soudem přezkoumáno. Pro další postup bude soud zavázán tím, že sdělení stěžovatelky ze dne 2. 2. 2009 o poskytování prozatímní dávky je rozhodnutím předběžné povahy, které je z přezkumu soudu vyloučeno podle § 70 písm. b) s. ř. s. (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí o věci rozhodne soud i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. března 2010

JUDr. Marie Turková  
předsedkyně senátu