



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **Ing. N. P.**, zastoupená Prof. JUDr. Zbyňkem Kiesewetterem, DrSc., advokátem se sídlem Zavadilova 1888/22, 160 00 Praha 6, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, Křížová 1292/25, 150 00 Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 9. 2012, č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 8. 2013, č. j. 1 Ad 52/2012 - 38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala včas kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 8. 2013 č. j. 1 Ad 52/2012 - 38, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 9. 2012, č. j. X (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím byly zamítnuty námitky proti rozhodnutím č. I a II ze dne 7. 6. 2012 č. j. X (dále jen prvostupňová rozhodnutí) a tato rozhodnutí byla potvrzena. Prvostupňovým rozhodnutím č. I byl žalobkyni, která do České republiky přesídlila z Uzbekistánu, upraven starobní důchod od 18. 7. 2007 podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) a podle čl. 4, 5 odst. 1 a 7 Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení č. 116/1960 Sb., ze dne 2. 12. 1959 (dále jen „Dohoda“). Prvostupňovým rozhodnutím č. II byl žalobkyni upraven starobní důchod od 3. 7. 2008 podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění a podle čl. 4, 5 odst. 1 Dohody.

Žalovaná v napadeném rozhodnutí poukázala na to, že Dohoda pozbyla dne 31. 12. 2008 platnost, ve vztazích mezi Českou republikou a Uzbekistánem platila do 22. 9. 2009, přičemž

nová smlouva uzavřena nebyla. Otázku stanovení výdělku při přiznávání důchodu upravuje čl. 5 Dohody, podle něhož hlavním kritériem stanovení způsobu výpočtu je rozlišení, zda osoba ve druhém smluvním státu pracovala či nikoliv. Žalovaná aplikovala čl. 5 odst. 1 Dohody, podle něhož občanům, kteří přesídlili z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany a po přesídlení pracovali, vyměřují se důchody a jiné dávky z výdělku dosaženého v zaměstnání v zemi, do níž přesídlili. Podle žalované to platí i v případě, kdy občan přesídlil do České republiky jako poživatel důchodu z nástupnického státu, pokud v ČR pracoval, proto žalovaná nemohla zohlednit čl. 5 odst. 2 Dohody.

Stěžovatelka v žalobě s odkazem na čl. 4 odst. 1 Dohody zdůraznila, že po přesídlení z Uzbekistánu vykonávala v ČR méně placenou nekvalifikovanou práci, která neodpovídala jejímu vysokoškolskému vzdělání inženýra – rentgenologa. Jinak by musela po přesídlení v nečinnosti čekat na dovršení důchodového věku a následně požadovat přiznání starobního důchodu se zohledněním čl. 5 odst. 2 Dohody. Stěžovatelka dovedla, že aplikace čl. 5 odst. 1 Dohody byla nesprávná, neboť se na ni plně vztahoval čl. 5 odst. 2 Dohody, a to i v kontextu s čl. 4 Dohody, který mj. požaduje při přiznávání důchodů započitatelnost doby zaměstnání s orientací na výhodnější podmínky.

Městský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl. V odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že stěžovatelka se dovolávala použití čl. 5 odst. 2 Dohody, a s odkazem na čl. 4 odst. 1 Dohody dovedla, že pokud přesídlila na území České republiky po přiznání starobního důchodu ruským orgánem sociálního zabezpečení, po přesídlení jí musel být vyměřen český starobní důchod z průměrného měsíčního výdělku, který ke dni jeho přiznání dosáhli v České republice zaměstnanci obdobného oboru a kvalifikace, a to bez ohledu na to, zda po přesídlení pracovala či nikoliv. Naproti tomu žalovaná na základě čl. 5 odst. 1 Dohody dospěla k závěru, že pokud žalobkyně po přesídlení pracovala a byla účastna důchodového pojištění, což není sporné, starobní důchod jí musel být vyměřen z výdělku, který v České republice dosáhla, i když jí byl před přesídlením přiznán ruský starobní důchod a bez ohledu na dosaženou kvalifikaci. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v letech 2001 až 2007 (*pozn. NSS v odůvodnění rozsudku chybně uvedené rozmezí let 2000-2004*) pracovala na území ČR, městský soud se ztotožnil s názorem žalované, a proto žalobu zamítl.

Nejvyšší správní soud zjistil ze spisu žalované, že žalobkyně má od roku 1999 na území povolen trvalý pobyt. Žádost o starobní důchod uplatnila dne 23. 4. 2007 s požadovaným datem přiznání starobního důchodu od 18. 7. 2007. Dne 3. 7. 2008 nabyla české občanství. Evidenční listy dokládají, že i po získání trvalého pobytu, tedy i po přesídlení, byla výdělečně činná, a to v rozmezí let 2001 až 2007 na základě dohody o pracovní činnosti a v pracovním poměru. Vypáčení starobního důchodu ze strany Uzbekistánu bylo ukončeno 1. 8. 2006.

Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky způsobu stanovení výdělku pro účely vyměření starobního důchodu a pro vady řízení před správním orgánem, které konkrétně měly spočívat v tom, že nebyla zohledněna nárokováná vyjádření Ministerstva zahraničních věcí, popřípadě znalecké posouzení téže problematiky kupříkladu Ústavem státu a práva AV ČR. Postrádána byla aplikační praxe související s uváděnými mezinárodními úmluvami pro její případ. Stěžovatelka v kasační stížnosti zrekapitulovala, že v letech 2001-2006 vykonávala v České republice jako občanka Uzbekistánu méně placenou nekvalifikovanou práci, která neodpovídala jejímu vysokoškolskému vzdělání a práci inženýra rentgenologa před odchodem do důchodu. Po přesídlení z Uzbekistánu měla v nečinnosti čekat na dovršení důchodového věku a následně požadovat přiznání starobního důchodu se zohledněním čl. 5 odst. 2 Dohody. Podle stěžovatelky bylo v jejím případě rozhodnuto diskriminačně

pokračování

a v rozporu s čl. 4 odst. 1 Dohody, aniž by bylo přihlédnuto k článku 5 odst. 2, jehož poslední věta se na ní plně vztahuje. Městský soud trval na tom, že po „přesídlení“ byla výdělečně činná, nebere se však na zřetel, že do ČR přesídlila jako důchodkyně pobírající starobní důchod od 9. 8. 1992 až do 1. 8. 2006. Na závěr uvedla, že pro výpočet výše důchodu v jejím případě je nesporně výhodnější započítat dobu práce a výši průměrného měsíčního výdělku pouze za dobu práce v bývalém Sovětském svazu a Uzbekistánu a nezapočítávat dobu práce a výši výdělku v ČR. Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vyvrátil k dalšímu řízení. V doplnění kasační stížnosti ze dne 18. 12. 2013 stěžovatelka navíc uvedla, že svůj předčasný starobní důchod v Uzbekistánu pobírala až do 1. 8. 2006, protože žalovaná jí odmítla po přesídlení přiznat důchod s tím, že musí čekat, až jí bude 58 roků. Aby nemusela nečinně čekat, rozhodla se přivydělat si, ročně však její příjem nedosahoval výše 45.200 Kč zakládající účast na důchodovém pojištění (k tomu přiložila kopie listů z příručky budoucího důchodce v roce 2006 a kopie rozhodnutí žalované ze dne 28. 4. 2010). Z toho je zřejmé, že žalovaná ji neoprávněně zařadila mezi účastníky důchodového pojištění ČR.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na veškerá svá vyjádření. Podle čl. 7 odst. 2 Dohody orgán sociálního zabezpečení smluvní strany, na jejíž území důchodce přesídílí, poskytne důchodci po jeho přesídlení důchod podle právních předpisů této smluvní strany. Nárok na důchod se nebude v takovém případě přezkoumávat, jestliže podle právních předpisů této smluvní strany je 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 přesídlil. Žalovaná proto už nemusela zkoumat podmínky vzniku nároku na starobní důchod, ale byla vázána toliko stanovit výši starobního důchodu podle vnitrostátních předpisů. Na podporu svého tvrzení odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2009, č. j. 2 Cad 134/2008. Skutečnost, že stěžovatelka byla před přesídlením poživatelkou starobního důchodu, je významná pouze z pohledu, že jí zaručuje splnění podmínek starobního důchodu i podle českých právních předpisů. Druhým aspektem je fakt, že stěžovatelka po přesídlení pracovala, uvedené zjištění odůvodňuje správnost aplikace čl. 5 odst. 1 Dohody. Žalovaná proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadený rozsudek městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

Předně se musí Nejvyšší správní soud vyjádřit k otázce aplikace Dohody v projednávaném případě. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 Ads 40/2003 – 48, publikovaném pod č. 1032/2007 Sb. NSS, „čl. 4 odst. 1 Dohody o sociálním zabezpečení nutno vykládat tak, že okolnosti započtení doby zaměstnání posuzuje správní orgán podle právního stavu v době svého rozhodování, resp. podání žádosti o důchod, což znamená, že právě k tomuto okamžiku musí též posoudit, zda dohoda platí ve vztahu ke určitému státu vzniklému po rozpadu SSSR v závislosti na tom, součástí kterého z těchto států se stalo místo, kde byla doba zaměstnání za existence SSSR odpracována“. Žalobkyně uplatnila žádost o starobní důchod dne 23. 4. 2007 s požadovaným datem přiznání starobního důchodu od 18. 7. 2007. Ve vztazích mezi Českou republikou a Ruskou federací pozbyla Dohoda podle sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 87/2008 Sb. m. s. platnost k 31. 12. 2008. Co se týče platnosti Dohody vztahu k Uzbekistánu, podle sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 78/2009

Sb. m. s. o právním nástupnictví do mezinárodních smluv sjednaných mezi bývalým Československem a bývalým Svazem sovětských socialistických republik, při nichž česká strana vycházela do ukončení zmíněných jednání z prohlášení České republiky, nejsou tyto smlouvy od 24. 3. 2000 považovány za platné ve vztazích mezi Českou republikou a Uzbekou republikou. Ve vztahu k Uzbekistánu tedy došlo k uzavření sukcesní problematiky dne 24. 3. 2000 s tím, že ve vzájemných vztazích neplatí smlouvy sjednané mezi bývalým Československem a SSSR. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 Ads 40/2003 – 48). Ústavní soud ČR se v nálezu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I ÚS 420/09, vypořádal s otázkou, zda jednostranné vypovězení Dohody o sociálním zabezpečení formou diplomatické nóty, kterou byla ukončena sukcesní jednání s Arménií ve vztahu k uvedené Dohodě, vyvolává právní účinky v domácím právním řádu s důsledky pro stěžovatelovo subjektivní právo legitimního očekávání, když ve Sbírce mezinárodních smluv ani v jiné, veřejně přístupné sbírce, o tom nebylo publikováno žádné sdělení. Ústavní soud ČR v uvedeném nálezu dospívá zejména k závěru, že podmínkou toho, aby se tyto právní účinky projevíly ve vnitrostátním právu, je řádná publikace sdělení o změně nastalé v obsahu těchto mezinárodněprávních vztahů a dále, že pokud k řádné publikaci nedošlo, obsah vnitrostátního práva se nezměnil a stěžovateli tak svědčí legitimní očekávání, že bude státními orgány rozhodnuto na základě tohoto nezměněného obsahu vnitrostátního práva. Ústavní soud zde doslova uvádí: „*Stěžovateli je nutno přisvědčit, že jeho právní nárok je třeba posoudit podle seznatelného stavu českého právního řádu, tj. podle stavu založeného předmětnou Dohodou, publikovanou jako vyhláška ministra zahraničních věcí č. 116/1960 Sb., neboť v důsledku nepublikování předmětné diplomatické nóty se obsah domácího právního řádu nezměnil. Z uvedeného dále plyne, že stěžovatel s důvěrou v řádný výkon veškeré státní moci uplatnil svůj nárok na přiznání starobního důchodu, a to podle dosud vnitrostátně nepřekonané Dohody. Bezpochyby mu na základě Dohody, resp. svrchu uvedené vyhlášky ministra zahraničních věcí, nepřekonaně požádá publikovaným právním aktem, svědčilo právo legitimního očekávání ve vztahu k nabytí opakujícího se majetkového plnění.*“ Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 78/2009 Sb. m. s. bylo účinné až od 23. 9. 2009 a žalovaná proto v souladu se závěry Ústavního soudu, uvedla, že Dohoda ve vztazích mezi Českou republikou a Uzbekistánem platila až do 22. 9. 2009.

V případě stěžovatelky je jádrem sporu otázka, zda se měl aplikovat čl. 5 odst. 2 Dohody namísto čl. 5 odst. 1, pokud stěžovatelka po přesídlení pracovala, ale také pobírala starobní důchod v Uzbekistánu. Podle stěžovatelky se na její případ vztahuje čl. 5 odst. 2 věta druhá Dohody, protože přesídlila až po přiznání důchodu. Jako podpůrný argument dodatečně stěžovatelka uvedla, že její příjem nedosahoval výše 45.200 Kč zakládající účast na důchodovém pojištění, a proto ji neměla žalovaná zařadit mezi účastníky důchodového pojištění ČR.

Článek 4 Dohody upravuje započítávání dob zaměstnání: „*1. Při přiznávání důchodů a jiných dávek se plně započítává doba zaměstnání na území obou smluvních stran, včetně doby zaměstnání opravňující k přiznání důchodů za výhodnějších podmínek a ve vyšší výměře. Přitom orgány sociálního zabezpečení započítávají dobu zaměstnání, jakož i dobu jiné jemu na roveň postavené činnosti jak ve svém, tak i ve druhém státě bez ohledu na to, jaká část požadované doby zaměstnání připadá na práci v každém z těchto států. 2. Započtení doby zaměstnání, pokud jde o dobu práce v každé ze smluvních stran, se provádí podle právních předpisů té smluvní strany, na jejímž území byla vykonávána práce nebo jí na roveň postavená činnost.*“

Článek 5 Dohody upravuje stanovení výdělku při přiznávání důchodů a jiných dávek:

„*1. Občanům, kteří přesídlili z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany a po přesídlení pracovali, vyměří se důchody a jiné dávky z výdělku dosaženého v zaměstnání v zemi, do níž přesídlili.*

2. Občanům, kteří přesídlili z území jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany a po přesídlení nepracovali, vyměří se důchody a jiné dávky z průměrného měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru

pokračování

a kvalifikace ke dni přiznání důchodu nebo jiné dávky v zemi, do níž přesídlili. Stejně se postupuje při výpočtech důchodu a jiných dávek u občanů, kteří přesídlili z jedné země do druhé po přiznání důchodu nebo jiné dávky.“

Podle čl. 7 Dohody dále platilo, že pokud:

1. Přesídlí-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.

2. Orgán sociálního zabezpečení smluvní strany, na jejíž území důchodce přesídlí, poskytne důchodci po jeho přesídlení důchod podle právních předpisů této smluvní strany. Nárok na důchod se nebude v takovém případě přezkoumávat, jestliže podle právních předpisů této smluvní strany je 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 přesídlil.

Rozhodující pro posouzení věci je, zda přiznání starobního důchodu před přesídlením stěžovatelky na území České republiky představuje relevantní skutečnost pro aplikaci čl. 5 odst. 2, nebo zda je rozhodující, že žadatelka po přesídlení pracovala a dosáhla tak v České republice výdělku, z něhož jí bylo možné vyměřit starobní důchod podle čl. 5 odst. 1.

Výkladem čl. 5 odst. 2 Dohody se Nejvyšší správní soud již dříve několikrát zabýval, a to kupř. v rozsudku ze dne 15. 2. 2012, č. j. 3 Ads 171/2011 - 5. V tomto rozsudku mj. obecně připomněl některé výkladové potíže s jednotlivými ustanoveními Dohody, a to „...například výkladové potíže s pojmem přesídlení podle čl. 7 Dohody, požadavek na soublas smluvních stran podle bodu II. Protokolu, problémy s určením metody stanovení průměrného měsíčního výdělku podle čl. 5 odst. 2 v případech, kdy důchodce po přesídlení pracoval a tato doba by proto (na rozdíl od dřívější úpravy) spadala do rozhodného období podle § 18 citovaného zákona, případně též problém vylučování dob z rozhodného období pro stanovení tohoto výdělku, byly-li získány na území druhého smluvního státu. To vše spolu s dalšími skutečnostmi pak vedlo až k vyjádření Dohody českou stranou, aniž však byla tato smlouva nabazena jinou. ...“ K ustanovení čl. 5 odst. 2 přímo uvedl, že k němu „nebyl v rámci Protokolu k Dohodě připojen žádný dodatek, který by je podrobněji upravoval, po celou dobu platnosti Dohody nebyl přijat ani žádný jiný obecně závazný předpis, který by stanovil, jak v těchto případech postupovat. Posuzování této otázky tedy bylo vždy vyhradně věcí úvahy nositele sociálního zabezpečení (pojištění) v návaznosti na metodiku jeho nadřízeného orgánu – Ministerstva práce a sociálních věcí.“ Problém ve výkladu předmětného čl. 5 odst. 1, 2 Dohody ve vztahu k důchodovému nároku stěžovatelky spočívá v tom, že stěžovatelka naplňuje svým způsobem skutkové podmínky nastoupení právních následků obou ustanovení, neboť byla v okamžiku svého přesídlení poživatelkou důchodové dávky přiznané nositelem pojištění v Uzbekistánu (obdobné užití čl. 5 odst. 2 Dohody) a zároveň je nesporné, že po svém přesídlení v ČR pracovala (čl. 5 odst. 1 Dohody). Tento problém řešil Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 15. 6. 2010, č. j. 4 Ads 58/2009 – 38, a v navazujícím usnesení ze dne 28. 2. 2011, č. j. 4 Ads 158/2010 - 5 ve věci téhož stěžovatele, přístupných na www.nssoud.cz. V této věci Nejvyšší správní soud posuzoval případ občana Ruské federace, který byl v okamžiku přesídlení poživatelkou ruského starobního důchodu, ale po svém přesídlení do ČR dále pracoval, nicméně pobíral pouze nepatrnou odměnu. V posuzované věci Nejvyšší správní soud řešil případ za pomoci výkladu pojmu přesídlení ve smyslu právního názoru obsaženého v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 6 Ads 56/2009 – 52, z čehož pro předmětnou věc dovodil, že *použití čl. 5 odst. 1 Dohody tedy v dané věci přicházelo v úvahu jen kdyby stěžovatel pracoval na území České republiky po získání povolení k trvalému pobytu. Až tehdy by totiž bylo možné zvažovat, zda přiznání starobního důchodu ruským orgánem sociálního zabezpečení před přesídlením stěžovatele na území České republiky představuje právně relevantní skutečnost pro použití odst. 2 citovaného článku, nebo zda je rozhodující, že žadatel po přesídlení pracoval a dosáhl tak v České republice výdělku, z něhož mu bylo možné vyměřit starobní důchod, aniž by muselo*

být vycházeno z fiktivního výdělku uvedeného v čl. 5 odst. 2 Dohody. Na základě tohoto právního názoru Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v této věci nebyl prostor pro aplikaci čl. 5 odst. 1 Dohody, neboť občan Ruské federace pracoval v České republice předtím, než mu byl povolen trvalý pobyt.

O takovou situaci se však v nyní posuzované věci stěžovatelky nejedná, neboť trvalý pobyt v ČR jí byl povolen v roce 1999 a byla výdělečně činná v ČR v rozmezí let 2001 až 2007, což je mezi účastníky nesporné. Nejvyšší správní soud se proto zabýval podrobněji výkladem předmětných ustanovení, která jsou v předmětné věci v kolizi. V takovém případě je třeba najít mezi kolidujícími ustanoveními prostor pro uplatnění některého z pravidel přednosti, která vyplývají z tradiční právní metodologie, přičemž se zde otevírá prostor i pro teleologicky orientovaný výklad směřující ke zohlednění principů či účelů, na nichž spočívá citovaná Dohoda. V prvé řadě je třeba se zabývat tím, zda je mezi právními normami v citovaných ustanoveních čl. 5 odst. 1 a 2 vztah *lex specialis derogat legi generali*. Nejvyšší správní soud má za to, že tento normologický vztah mezi kolidujícími pravidly není, neboť jejich věcná působnost je z hlediska hierarchie skutkových podstat jimi řešených na stejné logické úrovni (čl. 5 odst. 1 – výkon práce po přesídlení versus čl. 5 odst. 2 řešící opačnou situaci – nevykonávání výdělečné činnosti po přesídlení). Ani jedna z uvedených skutkových podstat nepředstavuje obecnou situaci, vůči níž by druhá skutková podstata představovala výjimku a tím i prostor pro uplatnění speciálního (odlišného) právního následku. Toto metodologické pravidlo tedy nedává v dané situaci žádné řešení předmětného výkladového problému; pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že uplatnění pravidla *lex superior a lex posterior* zde vůbec nepřichází v úvahu, neboť jde o právní normy stejné právní síly působící v temporálně stejném období.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že za této situace je třeba zohlednit účel a smysl mechanismu upraveného v čl. 5 odst. 1 a 2 Dohody. Celá právní úprava Dohody, která má jako celek tzv. teritoriální charakter, je založena na dvou principech: principu stejného zacházení s občany druhého smluvního státu (čl. 2 Dohody) a principu zachování dob pojištění (čl. 4), nikoliv však zachování výdělku (čl. 5). V tomto ohledu Dohoda plně upřednostňuje kritérium cílového státu, do něhož pojištěnec (občan) přesídlil, přičemž nabízí dva způsoby řešení: zohlednění výdělků, které pojištěnec v tomto smluvním státě dosáhl po přesídlení (čl. 5 odst. 1 Dohody), anebo náhradní řešení spočívající ve zohlednění *měsíčního výdělku zaměstnanců obdobného oboru a kvalifikace ke dni přiznání důchodu nebo jiné dávky* v zemi, do níž pojištěnec (občan) přesídlil. Je třeba poznamenat, že tato smluvní úprava je v porovnání s ostatními teritoriálními mezinárodními smlouvami o sociálním zabezpečení uzavřenými mezi ČSR a jinými evropskými státy v té době poměrně výjimečná (srv. k tomu zejména Úmluvu mezi Československou republikou a Rumunskou lidovou republikou o spolupráci v sociálních otázkách, vyhl. pod č. 95/1958 Sb., dále Úmluvu mezi Československou republikou a Bulharskou lidovou republikou o spolupráci na poli sociální politiky, vyhl. pod č. 60/1957 Sb., a dále Dohoda mezi vládou Československé republiky a vládou Německé demokratické republiky o spolupráci na poli sociální politiky, vyhl. pod č. 59/1957 Sb.).

K tomu je třeba připomenout i historický kontext, v němž byla předmětná Dohoda v letech 1959 – 1960 mezi tehdejší ČSSR a SSSR uzavřena. Význam a smysl jednotlivých ustanovení Dohody (*ratio legis*) je třeba odvozovat od nastavení vnitrostátní právní úpravy systému důchodového pojištění (zabezpečení) platného v obou státech. Tehdejší československá právní úprava představovaná zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, účinným od 1. 1. 1957, stanovila základní podmínky vzniku nároku na starobní důchod tak, že *starobní důchod náleží zaměstnanci, který byl zaměstnán (§ 6) nejméně 20 roků, jestliže v době trvání zaměstnání nebo nejpozději do dvou roků po výstupu z něho dosáhl věku aspoň 60 let, zaměstnanec I. pracovní kategorie nebo žena věku aspoň 55 let (§ 9 odst. 1 tohoto zákona)*. Dále tento zákon stanovil i určité výjimky. Podstatně

pokračování

odlišná z hlediska porovnání s dnešním právním stavem byla i právní úprava rozhodného období pro zjišťování průměrného ročního výdělku. Podle ustanovení § 8 odst. 2 tohoto zákona platilo, že *průměrný roční výdělek se vypočítává z hrubých výdělků za posledních 10 kalendářních let před vznikem nároku na důchod, po případě za posledních 5 kalendářních let, jestliže to je pro zaměstnance výhodnější. Průměrný roční výdělek až do částky 24.000 Kčs se bere za podklad vyměření důchodu plně, nad tuto částku, nejvýše však celkem do 60.000 Kčs, jednou třetinou.* Toto zákonné pravidlo pak konkretizovala vyhláška č. 2/1957 Ú.l., o průměrném ročním výdělku pro účely důchodového zabezpečení, podle níž se průměrný roční výdělek považoval roční průměr hrubých výdělků, kterých zaměstnanec dosáhla za posledních 10 kalendářních let před vznikem nároku na důchod, nebo za posledních 5 kalendářních let nároku na důchod, a to podle toho, co bylo pro zaměstnance příznivější. Citovaná vyhláška upravovala i výjimky související se systémem pracovních kategorií, kde byl časovým okamžikem, který limitoval rozhodné období, dosažení hranice důchodového věku. Odpovídající právní úpravu v SSSR představoval zákon č. 15/1956 Vedomosti Verchovnoho Soveta, o státních penzích, ve znění pozdějších změn a doplnění. Čl. II. odst. 8 tohoto zákona upravoval základní podmínky vzniku nároku na starobní důchod tak, že právo na starobní důchod mají zaměstnanci od dosažení těchto věkových hranic: muži po dosažení věku 60 let a při délce doby zaměstnání nejméně 25 let; ženy po dosažení věku 55 let a při délce doby zaměstnání nejméně 20 let. Z tohoto pravidla opět existovaly výjimky pro určité profese. Rozhodné období bylo upraveno tak, že průměrný měsíční výdělek se počítal za posledních 12 měsíců výdělečné činnosti, anebo, na žádost žadatel o důchod, za libovolných 5 let z 10 let předcházejících podání žádosti o přiznání důchodu (čl. VI odst. 53 citovaného zákona).

Z uvedeného stručného připomenutí historického kontextu vzniku Dohody je třeba dovodit následující závěry. Pokud občan některé ze zemí SSSR přesídlil za účinnosti citované právní úpravy platné a účinné v době sjednání Dohody a jejím vstupu v platnost na území ČSSR jako poživatel důchodové dávky a poté pracoval, nebylo možné mu výši důchodu vypočítat z výdělku získaného na území státu, do něhož přesídlil, protože výdělečná činnost nastala až po vzniku nároku na důchod a nespadal tedy do rozhodného období, které bylo ukončeno okamžikem vzniku nároku na důchod. Z toho pohledu tedy bylo jednoznačným účelem čl. 5 odst. 2 in fine Dohody zajistit použitelný výdělek pro výpočet důchodů podle českých právních předpisů nejen důchodcům, kteří přesídlili a nepracovali (a tedy neměli žádný výdělek), ale i těm, kteří pracovali, ale neměli žádný započitatelný výdělek z důvodu, že podle tehdejší právní úpravy se průměrný roční výdělek počítal z výdělku před dosažením nároku na důchod, a proto se na ně hledělo, jakoby na území státu, do něhož přesídlili, nepracovali. Použití fikce za této úpravy sloužilo k výpočtu důchodů (resp. zabezpečení použitelného výdělku) v situaci, kdy nebylo možné důchod vypočítat jiným způsobem. Na tomto účelu čl. 5 odst. 2 Dohody nic nemění ani to, že následné změny systému sociálního zabezpečení smluvních stran dotýkající se i problematiky podmínek pro vznik nároku na starobní důchod a pravidel pro jeho výpočet postupně v průběhu času divergovaly, což v určitých případech vedlo ke vzniku obtížných situací, na něž textace Dohody nepamatovala ani pamatovat nemohla. Za této situace je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno i nadále reflektovat ratio legis této právní úpravy, které zůstává nezměněno, tedy zajistit občanům smluvních stran, kteří v systému sociálního zabezpečení jiné smluvní strany nezískají žádné výdělky, náhradní vyměřovací základ pro výpočet důchodové dávky. Čl. 5 odst. 2 Dohody nepředstavuje tedy speciální pravidlo vůči čl. 5 odst. 1 Dohody, kterému by bylo nutno dát přednost, nýbrž pravidlo podpůrné pro řešení situací, kdy nedojde k naplnění skutkové podmínky ve smyslu čl. 5 odst. 1 Dohody, tedy výkonu výdělečné činnosti zakládající účast na důchodovém pojištění a výdělky započitatelné do ročního vyměřovacího základu pojištění.

Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s názorem žalované, že mezi těmito dvěma řešeními předvídanými smluvní úpravou je nepochybně preferovaným způsobem zjištění vyměřovacího

základu pro výpočet dávek sociálního zabezpečení zohlednění skutečných výdělků před náhradním mechanismem jejich zjištění. Tento závěr je podepřen jak systematickou zařazení předmětných ustanovení Dohody, tak i snahou zohlednit ekonomickou aktivitu pojištěnce na území státu, kam přesídlil, a reflexi jeho výdělků při výpočtu důchodové dávky. Další otázkou je ovšem možnost zohlednění principu výhodnosti aplikace těchto kritérií, pokud by započtení skutečných výdělků mělo vést k zásadně nepříznivému dopadu na výši důchodové dávky. Na tyto situace předmětná Dohoda výslovně nepamatuje, neboť stěžovatelkou namítaný čl. 4 odst. 1 Dohody směřuje pouze k započtení cizí „*doby zaměstnání opravňující ke přiznání důchodů za výhodnějších podmínek a ve vyšší výměře*“, tedy určitých preferovaných dob pojištění. Z toho vyplývá, že se tu naskýtá prostor pro eventuální podpůrnou aplikaci vnitrostátní právní úpravy.

Ve smyslu čl. 6 Dohody je třeba použít vnitrostátní úpravu na základě subsidiarity tehdy, pokud Dohoda nestanoví jinak, neboť důchody podle Dohody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy smluvní strany poskytující sociální zabezpečení. V tomto ohledu je třeba zmínit, že vnitrostátní právní úprava zakotvuje princip výhodnosti pro řešení kolize překrývání jednotlivých typů dob pojištění anebo dob pojištění a náhradních dob pojištění (§ 14 zákona č. 155/1995 Sb.). Dále je kritérium výhodnosti zakotveno ve prospěch některých kategorií pojištěnců, kde v případě souběhu některých dob pojištění získané výděvky započítávají či nezapočítávají do vyměřovacího základu podle toho, co je pro tohoto pojištěnce výhodnější, např. alternace zápočtu dosažených výdělků pro osoby pečující o blízkou osobu (§ 19a zákona č. 155/1995 Sb.) V předmětné věci ovšem nejde o případ překrývání dob pojištění, příp. náhradních dob pojištění, nýbrž o určení samotného mechanismu získání osobního vyměřovacího základu pro účely výpočtu starobního důchodu. Proto je Nejvyšší správní soud toho názoru, že subsidiární aplikace § 14 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. nepřipadá v úvahu, neboť na posuzovanou věc nedopadá. Kritérium výhodnosti v otázce zápočtu výdělků do vyměřovacího základu nemá podobu obecného principu či zásady, ale určitého benefícia, které zákonodárce případ od případu zakotvuje, ovšem musí tak učinit výslovně. Stěžovatelku v tomto ohledu nechránil ani princip legitimního očekávání, jelikož musela vědět, že pokud bude v České republice vykonávat výdělečnou činnost zakládající účast na důchodovém pojištění, bude jí tato hodnocena pro účely důchodového pojištění (srov. dikci čl. 5 odst. 1 Dohody „*po přesídlení pracovali*“).

Stěžovatelka dále podpůrně argumentovala tím, že její příjem ročně nedosahoval výše 45.200 Kč zakládající účast na důchodovém pojištění a proto jí žalovaná neoprávněně zařadila mezi účastníky důchodového pojištění ČR. K tomu doložila příručku budoucího důchodce v roce 2006, ve které zvýraznila část, týkající se přivydělání k předčasnému starobnímu důchodu. Podle této příručky „*za výdělečnou činnost nezakládající účast na důchodovém pojištění se považuje např. výkon práce dohodou o provedení práce, nebo podnikání (jako OSVČ), pokud ovšem příjem z této činnosti nedosáhne (po odpočtu výdajů) výše zakládající účast na důchodovém pojištění. Tou je pro rok 2006 částka 45.200 Kč*“. Stěžovatelka však podle evidenčních listů důchodového pojištění pracovala na základě dohody o pracovní činnosti a rovněž v pracovním poměru, proto u ní nelze tvrdit, že pro účely důchodového zabezpečení „*nepracovala*“, resp. že by z důvodu nízkého vyměřovacího základu účastníkem důchodového pojištění nebyla.

Na okraj věci Nejvyšší správní soud uvádí, že v kasační stížnosti stěžovatelka namítala, že nebyla zohledněna nárokováná vyjádření Ministerstva zahraničních věcí, popřípadě znalecké posouzení téže problematiky. V žalobě však stěžovatelka znalecký posudek ani vyjádření nepožadovala, a pochybení žalované v tomto ohledu nenamítala. Tato námitka je proto ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná a Nejvyšší správní soud se jí nezabýval.

pokračování

Z uvedených právních závěrů obecné povahy je třeba dovodit, že žalovaná postupovala správně, pokud aplikovala při zjištění výpočtového základu pro určení výše starobního důchodu čl. 5 odst. 1, a nikoliv čl. 5 odst. 2 Dohody. Městský soud tedy rozhodl v souladu se zákonem, pokud žalobu stěžovatelky zamítl. Proto kasační stížnost stěžovatelky není jako celek důvodná (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nelze náhradu nákladů řízení v souladu s ustanovením § 60 odst. 2 s. ř. s. přiznat.

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

V Brně dne 25. června 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu