



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **V. D.**, zast. JUDr. Viet Anh Nguyenem, advokátem se sídlem 28. října 1001/3, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 11. 2014, č. j. X/315–RSO, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2015, č. j. 1 Ad 2/2015 – 19,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2015, č. j. 1 Ad 2/2015 – 19, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 14. 11. 2014, č. j. X/315–RSO, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 2 600 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Viet Anh Nguyena, advokáta se sídlem 28. října 1001/3, Praha 1.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 30. 10. 2014, č. j. X/423, zamítla žádost žalobkyně o zvýšení starobního důchodu pro nesplnění podmínek § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“). Následné námitky žalovaná zamítla rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku.

[2] Ve věci bylo sporné zhodnocení doby pojištění od 2. 11. 1992 do 31. 7. 2003. Žalobkyně byla v této době zaměstnána na území České republiky ve společnosti KOMETA, malý podnik – organizační složka, jejímž zakladatelem byla společnost KOMETA, malý podnik se sídlem na Ukrajině. V době od 29. 2. 1993 do 29. 7. 2003 jí byl na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt, následně od 30. 7. 2003 trvalý pobyt.

[3] Na zjištěný skutkový stav žalovaná aplikovala Smlouvu mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení (publ. pod č. 29/2003 Sb. m. s.; dále jen „Smlouva“), která vstoupila v platnost 1. 4. 2003. S ohledem na její čl. 39 odst. 4 žalovaná dospěla k závěru, že veškeré doby pojištění získané do 1. 4. 2003 jsou ukrajinskými dobami pojištění. Ukrajinský nositel pojištění však potvrdil dobu pojištění pouze do 1. 11. 1992. Dobu pojištění od roku 1992 do 31. 7. 2003 nelze dle žalované hodnotit podle českých právních předpisů, jelikož se jedná o dobu zaměstnání v ČR zaměstnavatele sídlícího mimo území ČR.

[4] Proti rozhodnutí žalované se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který její žalobu zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví.

[5] Jeho odůvodnění je v podstatě shodné jako v rozhodnutí žalované, nad jeho rámec městský soud vypořádal toliko žalobní námitku týkající se aplikace Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení (publ. pod č. 116/1960 Sb.; dále jen „Dohoda mezi ČSR a SSSR“).

[6] Proti rozsudku městského soudu nyní žalobkyně (dále „jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností.

## II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované

[7] Stěžovatelka výslovně podřadila důvod kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy namítala nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

[8] Konkrétně je spatřovala v nesprávném výkladu Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou. Její čl. 39 odst. 4 nelze dle stěžovatelky vykládat izolovaně od ostatních ustanovení smlouvy, jejího kontextu a účelu, což vyplývá i z čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (publ. pod č. 15/1988 Sb.).

[9] Namítala, že smluvní strany zvolily pro určení rozhodné právní úpravy kritérium místa faktického výkonu práce (čl. 6 Smlouvy). Z celkového kontextu Smlouvy je nadto zřejmé, že jejím hlavním účelem je zajistit, aby občané smluvních stran, kteří pracovali na území druhého státu, nebyli zkráceni na dávkách sociálního zabezpečení.

[10] Na základě nastíněných úvah dospěla k závěru, že doba pojištění od roku 1992 do 31. 7. 2003 se sice dle čl. 39 odst. 4 Smlouvy považuje za dobu pojištění Ukrajiny, ale zároveň se na ni ve smyslu čl. 6 a 7 Smlouvy vztahují české předpisy. Žalovaná ji proto měla při výpočtu dílčího důchodu započít.

[11] Dodala, že z podkladů obsažených ve správním spise vyplývá, že v uvedené době skutečně pracovala na území ČR, a to pro společnost se sídlem na Ukrajině, jejíž organizační složka měla sídlo na území ČR. Nemůže jít k její tíži, že zaměstnavatel neodváděl platby na sociální a důchodové pojištění ani v jedné z těchto zemí. Vyjádřila přesvědčení, že jediným

pokračování

správným a spravedlivým výkladem Smlouvy je takový, který povede ke zhodnocení všech odpracovaných let.

[12] Stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalovaná se ztotožnila s napadeným rozsudkem a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[14] V reakci na kasační námitky dále rozvedla, že organizační složka je v podřízené roli k mateřské společnosti a nemá samostatnou právní subjektivitu. Ani Smlouva organizační složku nezmiňuje.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 102 a násled. s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zabýval se také otázkou, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Na úvod je vhodné zopakovat, že v projednávané věci není sporu o zjištěném skutkovém stavu. Žalovaná i městský soud vycházely z toho, že stěžovatelka je občankou Ukrajiny. V době od 2. 11. 1992 do 31. 7. 2003 byla zaměstnána u společnosti se sídlem na Ukrajině, která na území ČR zřídila organizační složku, stěžovatelka vykonávala práci v ČR. Zaměstnavatel za ni neodváděl pojistné na sociální zabezpečení, a to ani v ČR ani na Ukrajině. Stěžovatelka měla po většinu uvedené doby na území ČR povolen dlouhodobý pobyt (od 29. 2. 1993 do 29. 7. 2003), následně trvalý pobyt (od 30. 7. 2003).

[18] Podstata kasační stížnosti spočívá ve zpochybnění výkladu čl. 39 odst. 4 Smlouvy, ze kterého vycházela žalovaná a městský soud. Stěžovatelka přichází s odlišnou interpretací shrnutou výše, ze které dovozuje, že jí měla být hodnocena celá sporná doba pojištění.

[19] Podle čl. 39 odst. 4 Smlouvy *[d]oby pojištění získané podle právních předpisů smluvních stran jejich občany ke dni vstupu této smlouvy v platnost budou považovány za doby pojištění té smluvní strany, na jejímž území měl občan k uvedenému datu, nebo naposledy před tímto dnem, trvalý pobyt.*

[20] Nejvyšší správní soud k argumentaci stěžovatelky předně uvádí, že žalovaná i městský soud aplikovaly čl. 39 odst. 4 pouze na doby pojištění do 1. 4. 2003 (respektive přesněji na doby do 31. 3. 2003 včetně), nikoli na celou spornou dobu. Tento postup byl správný, neboť Smlouva vstoupila v platnost na základě svého článku 41 právě 1. 4. 2003 a přechodné ustanovení v čl. 39 odst. 4 se tedy vztahuje pouze na doby pojištění získané do 1. 4. 2003.

[21] S ohledem na spornou dobu pojištění stěžovatelky a datum vstupu Smlouvy v platnost je zřejmé, že posouzení věci se rozpadá na dvě relativně samostatné otázky. V první řadě se jedná o dobu pojištění získanou do vstupu Smlouvy v platnost, tj. od 2. 11. 1992 do 31. 3. 2003, v druhé řadě o dobu následnou, tj. od 1. 4. 2003 do 31. 7. 2003. Nejvyšší správní soud se jimi zabýval postupně. Argumentaci stěžovatelky bylo možné věcně vztáhnout pouze k první otázce.

[22] Nejvyšší správní soud se se žalovanou a městským soudem ztotožnil v tom, že doba od 2. 11. 1992 do 31. 3. 2003 je ukrajinskou dobou pojištění. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka měla ke dni 1. 4. 2003 trvalý pobyt na Ukrajině, veškeré doby pojištění získané do této doby, ať už na Ukrajině či v ČR, jsou podle čl. 39 odst. 4 Smlouvy považovány za doby ukrajinské. Nejvyšší správní soud v dávkovém spise ověřil, že Penzijní fond Ukrajiny dobu pojištění od 2. 11. 1992 do 31. 3. 2003 nepotvrdil (viz potvrzení ze dne 16. 3. 2010).

[23] Stěžovatelka se mylí, pokud se domnívá, že pro posouzení této otázky je podstatné, zda byly doby pojištění získány podle českých nebo ukrajinských právních předpisů. Toto kritérium zavádí Smlouva pro dobu od jejího vstupu v platnost (srovnej kolizní úpravu v čl. 6, dle které *[j]estliže články 7 a 8 této smlouvy nestanoví jinak, vztahují se na pracovníky právní předpisy té smluvní strany, na jejímž území je vykonávána pracovní činnost*). Doby pojištění stěžovatelky získané do 1. 4. 2003 však budou na základě čl. 39 odst. 4 Smlouvy vždy ukrajinskými dobami pojištění.

[24] Přejícná ustanovení Smlouvy výslovně zakotvují odlišná pravidla pro doby pojištění získané do vstupu Smlouvy v platnost a poté. Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně judikoval (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 6 Ads 64/2008 – 42, a ze dne 28. 4. 2010, č. j. 4 Ads 89/2009 – 86; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), že čl. 39 odst. 4 má zajistit kontinuitu s předchozím smluvním instrumentem, který se uplatňoval ve vztazích sociálního zabezpečení s Ukrajinou. Pro doby pojištění získané podle právních předpisů smluvních stran jejich občany ke dni vstupu Smlouvy v platnost v podstatě zachovává tzv. teritoriální princip své předchůdkyně, Dohody mezi ČSR a SSSR, oproti tzv. proporcionálnímu principu, který se uplatňuje v současnosti (srovnej čl. 4 odst. 1 Dohody mezi ČSR a SSSR: *[p]ři 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 rovně 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.*)

[25] Výklad, který v kasační stížnosti nabídla stěžovatelka, zcela popírá logiku přechodných ustanovení, neboť v podstatě vede k setření rozdílu mezi úpravou pro doby pojištění získané před a po vstupu Smlouvy v platnost. Úmysl smluvních stran, aby tento režim byl odlišný, však ze Smlouvy zcela jasně vyplývá. Výklad čl. 39 odst. 4, kterému Nejvyšší správní soud přisvědčil, není ani v rozporu s účelem Smlouvy. To, aby občané smluvních stran nebyli zvýhodněni či znevýhodněni pro výkon práce na území druhého smluvního státu nebo pro cizího zaměstnavatele, je nepochybně účelem obou úprav. Rozdílné jsou toliko metody, kterými má být cíle dosaženo. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje tíživou finanční situaci stěžovatelky, jejím výtkám k postupu žalované a městského soudu však nepřisvědčil.

[26] Následně přistoupil k druhé otázce, tedy k dobám pojištění od 1. 4. 2003 do 31. 7. 2003. Zjistil, že rozhodnutí žalované i rozsudek městského soudu jsou v této části nepřezkoumatelné, k čemuž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[27] Z početné judikatury správních soudů vyplývá, že přezkoumatelným správním rozhodnutím je pouze takové rozhodnutí, z něhož vyplývá nejen samotný výrok rozhodnutí a sdělení důvodů, pro které odvolací orgán nepovažuje odvolání za důvodné, ale i to, o jaké skutkové okolnosti v předmětné věci jde, jaké byly nebo nebyly ke zjištěnému skutkovému stavu provedeny důkazní prostředky, které z nich se staly důkazem, jak tyto důkazy byly následně rozhodujícím orgánem hodnoceny (byla jim přiznána důkazní síla), proč se případně některé důkazní prostředky nestaly důkazem a jak byly po té rozhodné skutkové okolnosti právně hodnoceny (úvahy odvolacího správního orgánu). Musí z něho být tedy i zřejmé, jak se správní

pokračování

orgán vypořádal s konkrétními odvolacími námitkami, tj. proč je považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 7 Afs 116/2009 – 70).

[28] Žalovaná se k době od 1. 4. 2003 do 31. 7. 2003 vyjadřovala pouze v jediné části jejího právního posouzení věci, kde konkrétně uvedla, že: „[d]obu pojištění od roku 1992 do 31. 7. 2003 nelze v případě účastnice zhodnotit podle českých právních předpisů, neboť se jedná o dobu zaměstnání na území České republiky zaměstnavatele sídlícího mimo území České republiky.“ Necitovala ani neodkázala na žádný právní předpis, neuvedla pravidlo, kterým se řídila, z odůvodnění není vůbec zřejmé, proč právě skutečnost, že sídlo zaměstnavatele stěžovatelky bylo na Ukrajině, považovala za rozhodnou. Nijak nepopsala své právní úvahy týkající se dob pojištění získaných od 1. 4. 2003 a její rozhodnutí je proto v této části nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[29] K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu přitom soud přihlíží z úřední povinnosti, neboť je pojmově spjata s jeho soudním přezkumem. K tomu, aby soud učinil závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu, není zapotřebí, aby nepřezkoumatelnost byla žalobcem (zde stěžovatelkou) namítána, není tedy rozhodné, že stěžovatelka tuto vadu v žalobě ani v kasační stížnosti nenamítala (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 – 35, publ. pod č. 359/2004 Sb. NSS).

[30] Z výše uvedeného vyplývá, že pochybil i městský soud, jelikož rozhodnutí žalované přezkoumal v části, ve které přezkoumatelné nebylo. Z podstaty věci přitom plyne, že nepřezkoumatelné rozhodnutí přezkoumat nelze (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91), proto je i rozsudek městského soudu v této části nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K tomu lze pouze dodat, že městský soud navíc nepřezkoumatelnou část odůvodnění žalované do svého rozsudku převzal.

[31] Nejvyšší správní soud shrnuje, že v projednávané věci byly posuzovány dvě relativně nezávislé otázky. První z nich byla v odůvodnění žalované i městského soudu přezkoumatelným způsobem zdůvodněna, stěžovatelka proti těmto závěrům brojila, nicméně Nejvyšší správní soud jejím námitkám nepřisvědčil. Druhá otázka nebyla v rozhodnutí žalované odůvodněna způsobem, který by umožňoval přezkum. Městský soud se jí z podstaty věci nemohl věcně zabývat, nadto sám v této části odůvodnil svůj rozsudek nepřezkoumatelně. K těmto vadám byl Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti, proto obě rozhodnutí zrušil.

[32] V dalším řízení žalovaná znovu posoudí otázku doby pojištění od 1. 4. 2003. Vzhledem k tomu, že od tohoto data vstoupila v platnost Smlouva, bude namísto aplikovat v ní uvedená pravidla. Nejprve žalovaná určí, jaké právní předpisy se na uvedenou situaci vztahují. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje na usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS. Teprve následně bude žalovaná moci zhodnotit, zda je dán důvod k postupu podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Úvahy, kterými bude vedena, přezkoumatelným způsobem popíše v odůvodnění svého rozhodnutí, včetně odkazu na konkrétní ustanovení právních předpisů, dle kterých bude postupovat.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[33] Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly důvody ke zrušení rozhodnutí žalované z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, Nejvyšší správní soud postupoval podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalované.

[34] Žalované vrátil věc k dalšímu řízení. V něm bude žalovaná vázána právním názorem, který vyslovil Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[35] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci nebo způsobem podle odstavce 2, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka měla v řízení úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná ve věci úspěch neměla, a proto je povinna zaplatit stěžovatelce náhradu nákladů řízení.

[37] V řízení před městským soudem stěžovatelka nebyla zastoupena advokátem a ze soudního spisu nejsou zřejmé ani žádné jiné náklady, které by v řízení před městským soudem vynaložila a na jejichž náhradu by tedy měla právo.

[38] Žalovaná je povinna zaplatit stěžovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 2 600 Kč, které jí vznikly v podobě nákladů na zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti. Náklady právního zastoupení sestávají z odměny za zastoupení za dva úkony právní služby, spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a písemném návrhu ve věci samé – podání kasační stížnosti, ve výši 2 000 Kč [§ 7 bod 3., § 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2 600 Kč je žalovaná povinna uhradit k rukám zástupce stěžovatelky do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 3. prosince 2015

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu