



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **V. H.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 6. 2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2020, č. j. 2 Ad 25/2017 - 57,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2020, č. j. 2 Ad 25/2017 - 57, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobce pobíral v době rozhodování správního orgánu starobní důchod podle § 61a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve výši 9 679 Kč (přeměněný invalidní důchod na důchod starobní). Žádost žalobce ze dne 20. 12. 2016 o přiznání dílčího starobního důchodu žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 5. 4. 2017, č. j. X, neboť podle § 58 zákona o důchodovém pojištění, jsou-li současně splněny podmínky nároku na výplatu více důchodů téhož druhu, vyplácí se jen jeden důchod, a to vyšší. Dle výpočtu žalované byla výše nově požadovaného dílčího starobního důchodu nižší, než činí dříve přiznaný starobní důchod, a proto žádosti nevyhověla. Námitky žalobce zamítla žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím a rozhodnutí ze dne 5. 4. 2017 potvrdila. Pro účely výpočtu starobního důchodu nezohlednila doby žalobcova studia na dvou středních školách v tehdejší Federativní lidové republice Jugoslávii (dnešní území Chorvatska a Srbska) v letech 1963 až 1967, neboť tato doba studia nebyla chorvatským ani srbským nositelem pojištění potvrzena.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl a rozsudkem označeným v záhlaví rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Spornou otázku právního hodnocení dob studia žalobce na středních školách městský soud posoudil podle české vnitrostátní právní úpravy (konkrétně podle vyhlášky č. 102/1957 Sb., o nemocenském pojištění a o důchodovém zabezpečení studentů a vědeckých aspirantů) a vyhodnotil ji jako dobu pojištění. Městský soud učiněné závěry podpořil rovněž odkazy na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 Ads 20/2015 - 142 (ve věci nároku na invalidní důchod bývalé občanky Svazu sovětských socialistických republik), a dále rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 3 Ads 65/2009 - 41 (ve věci nároku na starobní důchod českého občana vyslaného ke studiu do Svazu sovětských socialistických republik).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[3] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost, v níž namítala nesprávné právní posouzení ze strany městského soudu. Pro projednávaný případ je dle stěžovatelky rozhodující skutečnost, že ani chorvatský, ani srbský nositel pojištění žalobci tvrzenou dobu pojištění nepotvrdil. Stěžovatelka ve vztahu k Chorvatsku poukázala na aplikační přednost právních předpisů Evropské unie (včetně tzv. koordinačních nařízení) před českým vnitrostátním právem; ve vztahu k Srbsku poukázala na aplikační přednost platné dvoustranné mezinárodní smlouvy. Vzhledem k tomu, že unijní i mezinárodní právo má aplikační přednost před českou vnitrostátní právní úpravou, stěžovatelka neměla pravomoc volit právní režim posouzení dob pojištění tak, aby vyhověla požadavkům žalobce.

[4] Žalobce práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[6] V projednávané věci spočívá předmět sporu v zodpovězení otázky, zda městský soud aplikoval na zjištěný skutkový stav správnou právní normu (výše označenou vnitrostátní vyhláškou č. 102/1957 Sb., o nemocenském pojištění a o důchodovém zabezpečení studentů a vědeckých aspirantů), anebo měly být ve věci aplikovány přímo použitelné právní předpisy evropského práva a příslušná dvoustranná mezinárodní smlouva o sociálním zabezpečení, jak namítá stěžovatelka.

[7] Ve vztahu k Republice Srbsko je dle Nejvyššího správního soudu nezbytné se v souzené věci nejprve vypořádat s dopady uzavřené Smlouvy mezi Českou republikou a Svazovou republikou Jugoslávií o sociálním zabezpečení a Správního ujednání k provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Svazovou republikou Jugoslávií o sociálním zabezpečení ze dne 17. 1. 2002 (č. 130/2002 Sb. m. s., dále jen „Smlouva“ nebo „Správní ujednání“). Dne 3. 6. 2006 vyhlásila republika Černá Hora nezávislost, čímž se oddělila od Svazové republiky Jugoslávie jako dřívějšího soustátí Srbska a Černé Hory. Republika Srbsko jako nástupnický stát bývalé Svazové republiky Jugoslávie je však nadále uvedenou Smlouvou vázána stejně jako Česká republika. Tato Smlouva je proto platnou a účinnou vyhlášenou ratifikovanou mezinárodní smlouvou závaznou pro Českou republiku a jako taková má aplikační přednost před vnitrostátními právními předpisy (čl. 10 Ústavy České republiky). Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 5. 6. 2014, č. j. 2 Ads 44/2014 - 16 (rovněž ve vztahu k aplikaci mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení): *„Upravuje-li právní řád ve své ústavě aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, nelze se dovolávat porušení tohoto pravidla a aplikace zákona namísto mezinárodní smlouvy. Takové jednání by bylo nutno považovat za jednání v rozporu s ústavním pořádkem ČR.“* Za situace, kdy mj.

pokračování

k hodnocení dob pojištění získaných v systému důchodového zabezpečení byla uzavřena dvoustranná mezinárodní smlouva ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, nelze uvažovat o jiných alternativách při výběru relevantní právní normy aplikovatelné na konkrétní souzený případ.

[8] Podle čl. 2 odst. 1 písm. b) bod 3 se Smlouva vztahuje také na oblast důchodového pojištění. Podle čl. 10 Smlouvy se *doby pojištění získané podle právních předpisů obou smluvních států sčítají, je-li to nezbytné, pro získání nároku na dávky i pro dobu trvání nároku na tyto dávky za podmínky, že se tyto doby nepřekrývají.* Podle čl. 16 odst. 1 Smlouvy (vztahujícího se přímo k důchodům) platí, *že je-li vznik, zachování nebo obnovení nároku na dávku podle právních předpisů jednoho smluvního státu podmíněno získáním doby pojištění, přiblíží instituce tohoto smluvního státu, je-li to nezbytné, také k době pojištění získané podle právních předpisů druhého smluvního státu tak, jako by byla získána podle jejich právních předpisů za podmínky, že se nepřekrývají* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[9] Z citovaných ustanovení Smlouvy je zřejmé, že předmětem její úpravy je kromě jiného otázka hodnocení dob pojištění získaných podle předpisů druhého smluvního státu (v souzené věci Republiky Srbska), která má aplikační přednost před vnitrostátní právní úpravou. Smlouva v čl. 16 odst. 1 stanoví, že pro účely posouzení vzniku nároku na důchodovou dávku se doba pojištění získaná v Srbsku posuzuje podle právních předpisů tohoto smluvního státu. Městský soud proto pochybil, pokud tvrzené doby žalobcova studia na střední škole v Srbsku hodnotil podle české vnitrostátní právní úpravy.

[10] Měla-li být doba pojištění získaná v Srbsku správně hodnocena podle srbských právních předpisů, nemohla toto hodnocení provádět stěžovatelka, nýbrž výhradně srbský nositel pojištění. Doba pojištění v případě tzv. proporcionálních smluv o sociálním zabezpečení, které jsou založeny na principech koordinace, totiž hodnotí nositel pojištění státu, podle jehož právní úpravy měla být doba pojištění získána, a postupuje přitom výhradně podle vlastního práva. Tím se aplikace proporcionálních smluv (které v právu sociálního zabezpečení dominují) liší od aplikace tzv. teritoriálních smluv [v čisté podobě pouze (dnes již neúčinná) smlouva se Svazem sovětských socialistických republik publikovaná pod č. 116/1960 Sb.], podle nichž by se nárok na důchodové dávky vznesený v České republice posuzoval podle vnitrostátního práva, a byl by to tedy český nositel pojištění, kdo by podle českého práva hodnotil rovněž dobu pojištění získanou v zahraničí (k vysvětlení rozdílu mezi proporcionálními a teritoriálními dvoustrannými smlouvami viz Koldinská K., Pikorová G., Švec L., Tomeš I. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 2. vydání. Praha: C. H. BECK, 2012, str. 35).

[11] Z povahy a konstrukce proporcionálních smluv o sociálním zabezpečení vyplývá, že je nezbytné, aby tvrzenou dobu získanou podle právních předpisů druhé smluvní strany osvědčil (potvrdil) jako dobu pojištění výhradně nositel pojištění druhé smluvní strany. V případě Smlouvy se bezesporu jedná o proporcionální smlouvu, což lze dovodit z čl. 4 (zásada rovného zacházení), čl. 5 (zásada výplaty dávek do druhého smluvního státu) a čl. 10 (zásada sčítání dob pojištění). Proto bez potvrzení doby pojištění ze strany srbského nositele pojištění nebyla stěžovatelka oprávněna tyto doby pojištění sama hodnotit a uznat. K témuž závěru o proporcionální povaze Smlouvy ostatně Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 118/2015 - 31, č. 3354/2016 Sb. NSS: „*Za účelem prokázání doby důchodového pojištění je český nositel pojištění povinen obrátit se na srbského nositele pojištění. Jestliže ten doby pojištění potvrdí, je nutno považovat je za doby důchodového pojištění získané podle právních předpisů Republiky Srbsko jako nástupce bývalé Svazové republiky Jugoslávie a zohlednit je při posuzování nároku na dávku v souladu se Smlouvou mezi Českou republikou a Svazovou republikou Jugoslávie o sociálním zabezpečení (č. 130/2002 Sb. m. s.).*“ Rovněž v již výše citovaném rozsudku č. j. 2 Ads 44/2014 - 16 Nejvyšší správní soud uvedl: „*Český nositel pojištění vychází při hodnocení dob pojištění z jejich hodnocení podle právních předpisů druhé smluvní strany; není nadán pravomocí, aby sám přehodnocoval data získaná*

od těchto institucí podle toho, jak by byla hodnocena podle českých předpisů“ (v uvedené věci se jednalo o smlouvu o sociálním zabezpečení s Bulharskou republikou publikovanou pod č. 2/2000 Sb. m. s.).

[12] Správnost shora uvedených závěrů lze nepřímou podporit také poukazem na čl. 11 a čl. 12 Správního ujednání k provádění Smlouvy, které obsahují úpravu postupu při získávání informací o skutečnostech rozhodných pro přiznání nároku a stanovení výše dávek a vycházejí z vyplňování tiskopisů s údaji o době pojištění na území každého ze smluvních států a jejich přímého předávání nositeli pojištění druhé smluvní strany.

[13] Nejvyšší správní soud rovněž poznamenává, že v souzené věci nelze aplikovat Úmluvu mezi Československou republikou a Federativní lidovou republikou Jugoslávií o sociálním zabezpečení (č. 3/1958 Sb.), jejíž výklad městský soud rovněž prováděl, neboť podle čl. 37 odst. 3 Smlouvy pozbyla tato úmluva ve vztahu mezi Českou republikou a Svazovou republikou Jugoslávií (dnes tedy také Republikou Srbsko) platnost dne 1. 12. 2002.

[14] Ve vztahu k žalobcovu studiu na území dnešní Chorvatské republiky se pak Nejvyšší správní soud zabýval dopady Smlouvy mezi Českou republikou a Chorvatskem o sociálním zabezpečení ze dne 22. 1. 1999 (č. 82/2000 Sb. m. s.), zmiňované městským soudem. V souladu s čl. 8 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „nařízení č. 883/2004“) však tuto smlouvu nahradilo citované nařízení, a proto ji nelze v souzené věci aplikovat. Městský soud měl proto pro posuzování doby studia žalobce na území dnešního Chorvatska správně namísto citované smlouvy s Chorvatskem a vnitrostátního právního předpisu aplikovat nařízení č. 883/2004 jako přímo použitelný právní předpis Evropské unie a rovněž prováděcí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. 9. 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „prováděcí nařízení č. 987/2009“).

[15] Článek 6 nařízení č. 883/2004 ukládá členským státům (a tedy i stěžovateli) povinnost sčítání dob:

Nestanoví-li toto nařízení, příslušné instituce členského státu, jehož právní předpisy podmiňují:
- získání, zachování, trvání nebo opětné nabytí nároku na dávky,
- použití některých právních předpisů,
nebo

- přístup k povinnému, dobrovolnému pokračujícímu nebo dobrovolnému pojištění nebo vynětí z něj,
získáním dob pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení, přiblíží v nezbytném rozsahu k získaným dobám pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení získaným podle právních předpisů kteréhokoli jiného členského státu, jako by byly získány podle právních předpisů, které tato instituce uplatňuje.

[16] Podle čl. 1 písm. t) nařízení č. 883/2004 se přitom *dobou pojištění rozumí doby přispívání, zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, jak jsou definované nebo uznané jako doby pojištění právními předpisy, podle kterých byly získány nebo považovány za získané, a veškeré doby za takové považované, jsou-li podle uvedených právních předpisů rovnocenné dobám pojištění.*

[17] Konečně podle čl. 12 odst. 1 prováděcího nařízení č. 987/2009 *se pro účely článku 6 základního nařízení příslušná instituce obrátí na instituce členských států, jejichž právní předpisy se na dotýcnou osobu také vztahovaly, aby určila všechny doby získané podle těchto právních předpisů.* Podle čl. 5 odst. 1 téhož nařízení *dokumenty vydané institucí členského státu prokazující postavení osoby pro účely základního*

pokračování

nařízení a prováděcího nařízení, jakož i podpůrné doklady, na základě kterých byly dokumenty vydány, uzná instituce jiného členského státu, pokud nebyly zrušeny nebo prohlášeny za neplatné členským státem, který je vydal.

[18] V případě postupu dle koordinačních nařízení Evropské unie tedy pro účely nároku na důchodovou dávku hodnotí dobu pojištění rovněž výhradně nositel pojištění státu, podle jehož právních předpisů měla být doba pojištění získána, a to podle vlastního práva.

[19] Na hodnocení doby pojištění, kterou měl žalobce získat studiem v Chorvatsku, tak dopadají pouze chorvatské právní předpisy a institucí příslušnou k hodnocení této doby je nositel pojištění v Chorvatské republice. S ohledem na princip aplikace jednoho právního řádu (čl. 11 odst. 1 nařízení č. 883/2004) nelze posléze stejnou dobu hodnotit ještě jednou optikou českých právních předpisů (viz rozsudek ze dne 16. 12. 2020, č. j. 7 Ads 397/2019 - 26, nebo zpráva veřejného ochránce práv ze dne 24. 4. 2019, sp. zn. 4018/2018/VOP, část C.3, dostupná na <https://eso.ochrance.cz>). Městský soud tedy pochybil, pokud doby žalobcova studia na střední škole v Chorvatsku hodnotil podle české vnitrostátní právní úpravy.

[20] Jak v případě hodnocení doby studia žalobce na území Srbska, tak v případě hodnocení doby jeho studia na území Chorvatska, je tedy v souladu s příslušnou mezinárodní smlouvou o sociálním zabezpečení i s přímo použitelnými koordinačními nařízeními Evropské unie k hodnocení dob studia jako dob pojištění příslušný zahraniční nositel pojištění. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil stěžovateli, že sama nebyla oprávněna zahraniční doby pojištění posuzovat, nadto podle českých vnitrostátních právních předpisů.

[21] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud městský soud podpořil své závěry odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015 č. j. 2 Ads 20/2015 - 142, nejedná se o přiléhavou argumentaci, neboť v tehdejší souzené věci byla žádost o důchod podána v den, kdy již neexistovala platná a účinná dvoustranná smlouva o sociálním zabezpečení, a nejednalo se ani o případ spadající pod evropské sociální právo, které samostatně upravuje koordinaci vnitrostátních předpisů mezi členskými státy Evropské unie. Rovněž odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009 č. j. 3 Ads 65/2009 - 41, nebyl přiléhavý, neboť se v tehdejší věci jednalo o tzv. vyslané pracovníky, resp. studující, na které se mezinárodní smlouva nevztahovala, a proto bylo možné užít jedině vnitrostátní právní úpravu. V obou případech by navíc přicházela v úvahu výše zmiňovaná smlouva se Svazem sovětských socialistických republik publikovaná pod č. 116/1960 Sb., která (jak bylo uvedeno) jako smlouva teritoriální spočívala na jiných principech než nyní aplikovaná smlouva proporcionální. Prejudikatura, z níž městský soud v souzené věci vycházel, proto nebyla na uvedený případ aplikovatelná.

[22] Městský soud tak projednávanou věc nesprávně právně posoudil, neboť pro účely hodnocení dob studia žalobce jako dob pojištění na daný případ nesprávně aplikoval vnitrostátní právní úpravu namísto příslušné dvoustranné mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení a přímo použitelných koordinačních nařízení Evropské unie.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] V novém řízení rozhodne městský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. března 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu