

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Lenkou Bahýřovou ve věci

žalobkyně: **M.J.**

zast. Bc. R.J.

proti

žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**

se sídlem Křížová 25, 225 08 Praha 5

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 6. 2025, č. j. X,

takto:

- I. Soudnímu dvoru Evropské unie se podle čl. 267 SFEU předkládá tato předběžná otázka:

Musí být čl. 46 a čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 vykládány v tom smyslu, že při výpočtu dílčí starobní dávky v systému, jehož výše závisí na výdělcích dosažených v rozhodném období, postačuje zohlednění dob pojištění získaných v jiném členském státě pouze jako vyloučených dob z rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu, anebo je nezbytné těmto dobám přiřadit výdělkové prvky odvozené z dob pojištění získaných podle právních předpisů příslušného státu?

- II. Řízení se přerušuje do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžné otázce.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a skutkový základ

1. Žalobkyně požádala o doplatek starobního důchodu nad rámec pěti let zpětně. Tuto žádost Česká správa sociálního zabezpečení zamítla rozhodnutím ze dne 23. 4. 2025. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala námitky, ty však byly rovněž zamítnuty rozhodnutím žalované ze dne 10. 6. 2025, č. j. X (dále též jen „napadené rozhodnutí“). Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala žalobu.
2. Rozhodnutím žalované ze dne 27. 9. 2007 byl žalobkyni od 17. 1. 2007 přiznán starobní důchod v dílčí výši podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a podle čl. 46 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71. Pro účely výpočtu byly doby pojištění získané v Itálii zohledněny prostřednictvím institutu vyloučených dob.
3. Rozhodnutím žalované ze dne 17. 12. 2008 byl důchod žalobkyně upraven; současně byla dodatečně zhodnocena další doba pojištění. Ani při tomto rozhodnutí však žalovaná nepromítla italské doby pojištění do výpočtu prostřednictvím výdělkových prvků odvozených z českých dob pojištění, nýbrž nadále vycházela z jejich vyloučení z rozhodného období.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. S.

4. Dne 28. 12. 2017 žalobkyně doložila potvrzení o do té doby nezhodnoceném zaměstnání v Itálii a požádala o prověření doby pojištění v Itálii a správnosti italského důchodu. Z těchto podkladů vyplývalo, že v Itálii nepřetržitě pracovala a byla pojištěna od 1. 5. 1997 do 30. 4. 2007, tedy v širším rozsahu, než bylo dříve v českém řízení zohledněno.
5. Dne 23. 1. 2018 zaslal italský nositel pojištění žalované nový formulář E 205 I, podle něhož žalobkyně získala v Itálii dobu pojištění od 1. 5. 1997 do 30. 4. 2007 v délce 2 445 dnů.
6. Na základě tohoto formuláře provedla žalovaná nový výpočet českého starobního důchodu. Při novém výpočtu za doby pojištění získané v Itálii dosadila průměrný denní indexovaný výdělek („PDIV“) vypočtený z vyměřovacích základů získaných na českém území.
7. Rozhodnutím ze dne 22. 5. 2018 žalovaná zvýšila žalobkyni dílčí starobní důchod s účinností od 17. 1. 2007 na částku 5 145 Kč měsíčně; výše důchodu činila v lednu 2018 po valorizacích 6 972 Kč měsíčně. Doplatek starobního důchodu v částce 56 111 Kč byl žalobkyni vyplacen podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění za dobu od 28. 12. 2012, tedy pět let zpětně od data předložení nového potvrzení o době pojištění v Itálii.
8. Ze stanoviska žalované v nynějším řízení plyne, že ke zvýšení důchodu na částku 5 145 Kč měsíčně došlo v důsledku použití průměrného denního indexovaného výdělku za italské doby pojištění místo jejich vyloučení, nikoli primárně v důsledku dodatečného započtení italské doby pojištění.
9. Žalobkyně namítá, že její důchod byl již od počátku vyplácen v nižší částce, než v jaké náležel, a že šlo o důsledek nesprávného postupu žalované. Proto má za to, že doplatek nemůže být omezen pětiletou lhůtou.

II. Použitelná právní úprava

II. a) Právo Evropské unie

10. Podle čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidované znění, dále „SFEU“):
 - „1. Je zajištěn volný pohyb pracovníků v Unii.
 2. Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.“
11. Podle čl. 48 SFEU:

„Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem v oblasti sociálního zabezpečení taková opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků; za tímto účelem vytvoří systém, který migrujícím zaměstnancům a osobám samostatně výdělečně činným, jakož i osobám na nich závislým, zajistí:

 - a) započtení všech dob získaných podle různých vnitrostátních právních předpisů pro účely vzniku a zachování nároků na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše,
 - b) vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států.“
12. Předkládající soud z těchto ustanovení dovozuje, že právní úpravu je třeba vykládat ve světle cíle zajištění skutečného volného pohybu pracovníků a zamezení tomu, aby pracovník využívající volného pohybu byl znevýhodněn v oblasti sociálního zabezpečení jen proto, že získal doby pojištění ve více členských státech.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. S.

13. Čl. 46 nařízení rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (dále „koordinační nařízení 1408/71“) upravuje mechanismus stanovení dávek v situaci, kdy pojištěnec získal doby pojištění ve více členských státech, následovně:

„1. Pokud byly splněny podmínky vyžadované právními předpisy členského státu pro získání nároku na dávky, aniž je nutno použít článek 45 nebo čl. 40 odst. 3, použijí se tato pravidla:

a) Příslušná instituce vypočte výši dávky, která by náležela

i) jednak pouze podle jí uplatňovaných předpisů;

ii) jednak na základě odstavce 2.

(...)

2. Pokud byly podmínky vyžadované právními předpisy členského státu pro získání nároku na dávky splněny pouze po použití článku 45 nebo čl. 40 odst. 3, použijí se tato pravidla:

a) příslušná instituce vypočte teoretickou výši dávky, na kterou by dotyčná osoba mohla uplatnit nárok, pokud by všechny doby pojištění nebo bydlení získané podle právních předpisů členských států, které se na zaměstnanou osobu nebo osobu samostatně výdělečně činnou vztahovaly, byly získány v dotyčném členském státě a podle právních předpisů uplatňovaných institucí v době přiznání dávky. Pokud podle těchto právních předpisů není výše dávky závislá na délce získaných dob, považuje se tato výše za teoretickou výši uvedenou v tomto písmenu;

b) příslušná instituce potom určí skutečnou výši dávky na základě teoretické výše uvedené v předchozím písmenu v poměru délky dob pojištění nebo bydlení získaných před vznikem pojistné události podle jí uplatňovaných právních předpisů k celkové délce dob pojištění a bydlení získaných před vznikem pojistné události podle právních předpisů všech členských států, kterých se to týká.

3. Dotyčná osoba má nárok na nejvyšší částku vypočtenou v souladu s odstavci 1 a 2 od příslušné instituce každého členského státu, kterého se to týká, aniž je dotčeno použití předpisů o snížení, pozastavení nebo odnětí stanovených právními předpisy, podle kterých dávka náleží.

(...)“

14. Čl. 47 koordinačního nařízení 1408/71 obsahuje doplňující ustanovení pro výpočet dávek v systémech závislých na mzdových či výdělkových prvcích.

„1. Pro výpočet teoretické a poměrné výše uvedené v čl. 46 odst. 2 písm. a) se použijí tato pravidla:

(...)

d) pokud se podle právních předpisů členského státu dávky vypočítávají na základě částky příjmů, příspěvků nebo zvýšení, určí příslušná instituce uvedeného státu příjmy, příspěvky a zvýšení, které se mají vzít v úvahu, pokud jde o doby pojištění nebo bydlení získané podle právních předpisů jiných členských států, na základě průměrných příjmů,

příspěvků nebo zvýšení zaznamenaných s ohledem na doby pojištění získané podle jí uplatňovaných právních předpisů;

(...)“

15. Čl. 15 nařízení č. 574/72 ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla ke koordinačnímu nařízení č. 1408/71 se týká přepočtu a sčítání dob pojištění. Z jeho obsahu neplyne úprava konstrukce výdělkového základu.
16. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (koordinační nařízení č. 883/2004), zejména jeho čl. 52 a 56, na starší koordinační úpravu navazuje. Pro projednávanou věc je však rozhodný především režim koordinačního nařízení č. 1408/71.

II. b) Vnitrostátní právní úprava

17. Podle § 16 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění:
 „(1) Osobní vyměřovací základ je měsíční průměr úhrnu ročních vyměřovacích základů pojištěnce za rozhodné období (§ 18). Tento průměr se vypočte jako součin koeficientu 30,4167 a podílu úhrnu ročních vyměřovacích základů za rozhodné období a počtu kalendářních dnů připadajících na rozhodné období; jsou-li v rozhodném období vyloučené doby (odstavce 4 a 5), snižuje se o ně počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období.“
18. Podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění:
 „Zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží. Důchod nebo jeho zvýšení se přitom doplatí nejvýše pět let nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení (...). Důchod nebo jeho zvýšení se však doplatí ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, v případě, že důchod nebyl přiznán nebo byl vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od jakého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.“
19. Výsledek nynější věci závisí na tom, zda původní nižší výplata důchodu žalobkyně byla způsobena již od počátku nesprávným postupem při výpočtu dávky.

II. c) Dosavadní (vnitrostátní) judikatura

20. Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu vycházela z toho, že použití institutu vyloučených dob při výpočtu důchodové dávky v přeshraničních situacích podle nařízení č. 1408/71 může být s tímto koordinačním nařízením slučitelné.
21. Nejvyšší správní soud v minulosti připustil, že taková metoda odpovídá smyslu čl. 46 a 47 nařízení č. 1408/71 tehdy, pokud funkčně brání umělému snížení průměru tuzemských výdělků, zachovává jejich průměrnou úroveň a nevede ke znevýhodnění migrujícího pracovníka oproti osobě pojištěné jen ve vnitrostátním systému. Soulad této metodiky s koordinačním nařízením byl tedy v dosavadní vnitrostátní judikatuře založen především na účelové a funkční úvaze, že koordinační nařízení sleduje koordinaci, nikoli harmonizaci vnitrostátních systémů, a že institut vyloučených dob může být jedním z prostředků, jak zabránit „rozmělnění“ výdělků v rozhodném období (srov. rozsudky Nejvyššího správního

soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 Ads 79/2007-58, ze dne 9. 10. 2009, č. j. 4 Ads 51/2009-42, č. 1991/2010 Sb. NSS, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 3 Ads 90/2009-63, č. 2297/2011 Sb. NSS, a také ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ads 32/2010-56).

22. Právě tato judikatura je současně zdrojem pochybností předkládajícího soudu. Přestože připustila soulad metody vyloučených dob s cílem čl. 47 nařízení č. 1408/71, učinila tak převážně na základě funkční a účelové argumentace. Předkládající soud má proto za to, že zůstává otevřena otázka, zda taková funkční slučitelnost postačuje i z hlediska autonomního výkladu unijní normy, anebo zda již samotný text čl. 46 a 47 nařízení č. 1408/71 vyžadoval při výpočtu dílčí dávky jiný přístup, totiž přiřazení výdělkových prvků odvozených z dob pojištění získaných podle právních předpisů příslušného státu.
23. Předkládající soud proto považuje za nezbytné, aby tuto otázku autoritativně vyložil Soudní dvůr Evropské unie.

III. Nezbytnost položení předběžné otázky

24. V projednávané věci nejde v jádru o spor skutkový ani jen o otázku změny správní metodiky, nýbrž o spor o výklad unijního práva, konkrétně o výklad čl. 46 a čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1408/71. Mezi účastníky je sporné, zda tato ustanovení v době původního rozhodování žalované umožňovala, aby byly doby pojištění získané v jiném členském státě zohledněny pouze jako vyloučené doby, anebo zda již tehdy vyžadovala, aby těmto dobám byly přiřazeny výdělkové prvky odvozené z dob pojištění získaných podle právních předpisů příslušného státu.
25. Význam této otázky je v projednávané věci určující. Žalovaná sama připouští, že rozhodující zvýšení českého dílčího starobního důchodu v roce 2018 nebylo primárně důsledkem nově doložené italské doby pojištění, nýbrž změny výpočtové metody, tedy použití průměrného denního indexovaného výdělku za italské doby pojištění namísto jejich vyloučení. Spor se proto soustřeďuje na to, zda obě metody byly při aplikaci těchto ustanovení unijního práva stejně přípustné, anebo zda unijní právo již v době původního rozhodování připouštělo pouze jednu z nich.
26. Předkládající soud považuje za vhodné blíže objasnit, v čem spočívá rozdíl mezi metodami, jejichž právní přípustnost je v projednávané věci sporná. Předmětem posouzení není samotná existence koordinačních pravidel podle nařízení č. 1408/71, nýbrž to, zda způsob jejich aplikace při stanovení výše dávky odpovídal požadavkům unijního práva.
27. Nařízení č. 1408/71 upravovalo sčítání dob pojištění a konstrukci teoretické a poměrné výše dávky. Nynější spor se týká toho, jak měly být v tomto právním rámci promítnuty doby pojištění získané v jiném členském státě do výpočtu dávky v systému závislém na výdělcích.
28. V české aplikační praxi byly zahraniční doby pojištění po určitou dobu zohledňovány tak, že byly pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu považovány za tzv. vyloučené doby. Tyto doby byly vyňaty z rozhodného období, a nevedly proto ke snížení průměru výdělků dosažených v českém systému. Současně jim však nebyly přiřazeny výdělkové prvky odvozené z českých dob pojištění.
29. V pozdější aplikační praxi žalované byl naopak za doby pojištění získané v jiném členském státě dosazován průměrný denní indexovaný výdělek odvozený z dob pojištění získaných podle českých právních předpisů. Rozdíl mezi oběma metodami tedy spočívá v tom, jak byly v rámci teoretické výše dávky zohledněny zahraniční doby pojištění při stanovení výdělkového základu.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. S.

30. Předkládající soud má za to, že tato odlišnost může mít významný dopad na výslednou výši dávky. Tak tomu bylo i v případě žalobkyně, u níž bylo zvýšení důchodu v roce 2018 způsobeno právě přechodem od metody založené na vyloučených dobách k metodě založené na dosazení výdělkového prvku odvozeného z českých dob pojištění. Za této situace považuje soud za nezbytné vyjasnit, zda první z uvedených metod byla slučitelná s požadavky čl. 46 a 47 nařízení č. 1408/71.
31. Menší výhodnost původně použité metody sama o sobě ještě neznamená její nezákonnost. Unijní právo v oblasti koordinace sociálního zabezpečení bez dalšího negarantuje použití numericky nejvýhodnější techniky výpočtu, pokud více metod odpovídá požadavkům koordinační úpravy. Soud tedy obecně připouští, že změna správní či rozhodovací praxe sama o sobě automaticky neprokazuje nezákonnost praxe předchozí. Správní orgán může svou metodiku zpřesňovat nebo sjednocovat, aniž by tím nutně přiznával předchozí porušení práva. Na druhé straně však platí, že pokud pozdější metodická změna není vyvolána novou právní úpravou a nejde jen o technické zdokonalení, nýbrž o odlišné právní posouzení téhož koordinačního pravidla, může taková změna zakládat důvodnou pochybnost, zda předchozí praxe nebyla v rozporu s unijním právem.
32. Z vyjádření žalované k výzvě soudu plyne, že přechod k metodě dosazování průměrného denního indexovaného výdělku nebyl žalovanou chápán jako přímý důsledek výslovné změny právní úpravy, nýbrž jako změna správní praxe připravovaná v průběhu roku 2009, a to mimo jiné v souvislosti s přípravou na aplikaci nových koordinačních nařízení EU a s přípravou nových mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení. Současně žalovaná uvedla, že nový způsob výpočtu byl následně používán i při aplikaci předchozích koordinačních nařízení EU, tedy nařízení č. 1408/71 a prováděcího nařízení č. 574/72.
33. Žalovaná přitom výslovně uvedla, že jak výpočet se zohledněním vyloučených dob, tak výpočet se zohledněním průměrného denního indexovaného výdělku byly vnímány jako legitimní a alternativní postupy, což podle jejího názoru potvrzovala i dosavadní judikatura. Předkládající soud má za to, že právě tato okolnost potvrzuje unijněprávní povahu sporu. V projednávané věci jde především o to, zda při aplikaci téhož unijního rámce podle nařízení č. 1408/71 byly skutečně přípustné dvě alternativní metody výpočtu, anebo zda čl. 46 a 47 tohoto nařízení připouštěly pouze takový způsob výpočtu, při němž jsou zahraničním dobám pojištění přiřazeny výdělkové prvky odvozené z dob pojištění získaných podle právních předpisů příslušného státu. Jinými slovy není zřejmé, zda méně výhodná původně použitá metoda byla ještě zákonnou variantou aplikace čl. 46 a 47 koordinačního nařízení č. 1408/71, nebo již představovala jejich nesprávnou aplikaci.
34. Odpověď na tuto otázku je pro rozhodnutí ve věci zásadní. Pokud by totiž Soudní dvůr dospěl k závěru, že čl. 46 a 47 nařízení č. 1408/71 již v době původního rozhodování neumožňovaly spokojit se pouze s vyloučením zahraničních dob, nýbrž vyžadovaly přiřazení výdělkových prvků odvozených z domácích dob pojištění, byla by menší výše původně přiznané dávky důsledkem nesprávné aplikace unijního práva. Teprve na tomto základě může vnitrostátní soud posoudit, zda byly splněny podmínky § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.
35. Text čl. 47 nařízení č. 1408/71 neobsahuje jednoznačnou odpověď na otázku, zda při výpočtu dílčí dávky postačuje metoda založená pouze na vyloučených dobách; nejde tedy o případ *acte clair*. Současně předkládající soud nemá k dispozici judikaturu Soudního dvora

Evropské unie, která by tuto konkrétní otázku přímo a jednoznačně řešila; nejde tedy ani o případ *acte éclairé*.

36. Soud proto uzavírá, že rozhodnutí ve věci závisí na výkladu unijního práva a že je třeba obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.

IV. Závěr

37. Z důvodů, které předkládající soud výše rozebral, podává Soudnímu dvoru následující otázku:

Musí být čl. 46 a čl. 47 odst. 1 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 vykládány v tom smyslu, že při výpočtu dílčí starobní dávky v systému, jehož výše závisí na výdělcích dosažených v rozhodném období, postačuje zohlednění dob pojištění získaných v jiném členském státě pouze jako vyloučených dob z rozhodného období pro stanovení osobního vyměřovacího základu, anebo je nezbytné těmto dobám přiřadit výdělkové prvky odvozené z dob pojištění získaných podle právních předpisů příslušného státu?

38. V návaznosti na položení předběžné otázky krajský soud podle § 48 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, přerušil řízení. Poté, co Soudní dvůr o předložené otázce rozhodne, bude v řízení pokračovat (§ 48 odst. 6 soudního řádu správního).

Poučení:

Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

Brno dne 8. 6. 2026

Lenka Bahýľová, v. r.
samosoudkyně