



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci žalobce: **Ing. A. M.**, zastoupen JUDr. Milanem Bedrošem, advokátem, se sídlem Pekárenská 12, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ve věci starobního důchodu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 7. 2007, č. j. 33 Cad 61/2007 - 19,

**takto:**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**Odůvodnění:**

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení shora blíže označeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 1. 2007, č. X; tímto rozhodnutím žalované byl stěžovateli od 6. 2. 2006 přiznán starobní důchod podle § 31 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění ( dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), tedy tzv. předčasný starobní důchod, ve výši 7463 Kč měsíčně. Výpočet byl proveden podle čl. 46 odst. 1 Nařízení Rady EHS č. 1408/71, neboť stěžovatel získal jednak doby tzv. české (od 1. 9. 1959 do 31. 12. 1992 celkem 11 692 dnů pojištění), od 1. 1. 1993 do 27. 8. 2005 doby tzv. slovenské (celkem 4549 dnů). Žádost o důchod byla podána u slovenského nositele pojištění 6. 2. 2006, podle zákona o důchodovém pojištění by nárok na starobní důchod stěžovateli vznikl 28. 5. 2006, stěžovatel svou žádost výslovně upřesnil tak, že žádá o starobní důchod podle § 31 zákona o důchodovém pojištění od 6. 2. 2006.

Žalovaná podle obsahu rozhodnutí ze dne 22. 1. 2007 a obsahu správního spisu postupovala tak, že aplikovala jako relevantní právo zákon o důchodovém pojištění a Nařízení Rady (ES) č. 1408/71.

Spornou otázkou, kterou měl posoudit krajský soud, a nyní i Nejvyšší správní soud, je postup při výpočtu důchodu za situace, kdy stěžovatel od 15. 11. 1988 do 30. 6. 1991 pracoval jako expert (rada pro výpočetní techniku) v Byru Společného užívání kontejnerů (SUK) v Bukurešti v Rumunsku, kam byl jmenován tehdejším ministrem dopravy a spojů; po tuto dobu byl veden v kmenovém stavu Ústředí výpočetní techniky dopravy v Bratislavě, odměňován byl Byrem SUK v Bukurešti v rozsahu 8712 až 10 900 lei měsíčně, v roce 1991 šlo o částku 311 USD měsíčně a zvláštním přídatkem ve výši 1800 Kčs měsíčně podle zásad usnesení předsednictva vlády ČSSR č. 131/77.

Žalovaná postupovala tak, že porovnávala výpočet důchodu pouze na základě českých dob pojištění (tzv. solo důchod) s výpočtem podle koordinačního nařízení č. 1408/71 a přiznala důchod, jehož výše byla pro stěžovatele příznivější (v posuzované věci dílčí důchod vypočtený podle cit. Nařízení). Pokud jde o inkriminovanou dobu činnosti v zahraničí, žalovaná tuto dobu hodnotila jako dobu pojištění a plně ji promítla do výše procentní výměry důchodu, a to v případě obou výpočtů, a pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu (a rozhodného období) tuto dobu vyloučila.

Stěžovatel v kasační stížnosti tento postup napadá a tvrdí, že podle ust. § 12 odst. 7 písm. e) vyhlášky č. 149/1988 Sb., neměla být vyloučena doba činnosti experta v zahraničí, skutečnost, že institut tzv. expertů v zahraničí byl zákonem č. 306/1991 Sb., s účinností od 1. 8. 1991, zrušen nemůže mít na stěžovatelův případ vliv, neboť jeho působení jako experta v zahraničí skončilo 30. 6. 1991. Žalovaná měla postupovat podle § 44 odst. 4 vyhlášky č. 149/1988 Sb., podle něhož se za hrubý plat experta v zahraničí považuje jeho měsíční hrubý výdělek, který mu náležel v průměru za posledních 12 kalendářních měsíců před vysláním do zahraničí. Stěžovatel vyjadřuje přesvědčení, že pilířem důchodového systému v České republice je presumpce zásluh, starobní důchod musí být přiměřený ztrátě, kterou občan utrpěl odchodem do důchodu, stěžovatelova činnost v Byru Společného užívání kontejnerů by se měla odrazit do výměry starobního důchodu přiznaného českým státem. Dále stěžovatel reaguje na doporučení učiněná krajským soudem ve vztahu k možnosti získat důchod za tuto dobu v Rumunsku. Jakýkoli odkaz na Rumunsko považuje za diskriminační a umožňující českému sociálnímu systému delegaci povinností na jiné subjekty. Stěžovatel nemá být v duchu čl. 30 Listiny základních práv a svobod „trestán“ za to, že zastupoval stát v expertní záležitosti v zahraničí.

Krajský soud v Brně stěžovatelovu žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl s tím, že její postup považoval za správný (doba stěžovatelovy činnosti v Rumunsku je vyloučenou dobou), přičemž mimo rámec rozhodovacích důvodů uvedl, že stěžovatelova pozice by byla jiná, pokud by za doby činnosti v cizině býval doplátil pojistné (§ 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění) a dále uvedl, že „stojí za zvážení“ požádat rumunskou stranu o zhodnocení této doby.

Nejvyšší správní soud posoudil věc vázán důvody uplatněnými v kasační stížnosti, tyto důvody subsumoval pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy jako tvrzenou nezákonnost rozhodnutí krajského soudu; tato námitka může být důvodnou, pokud by krajský soud aplikoval na věc nedopadající právní normy, anebo pokud by normy přílehlavě interpretoval způsobem, jenž Nejvyšší správní soud neakceptuje.

Kasační stížnost není důvodná.

Nárok na předčasný starobní důchod a jeho výši bylo v posuzované věci nutno posoudit podle zákona o důchodovém pojištění a Nařízení Rady (ES) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství

(dále jen „Nařízení“). Od 1. 5. 2004 má Nařízení aplikační přednost před vnitrostátními právními předpisy v případech, kdy dojde k jejich kolizi.

Skutkový stav v projednávané věci je nesporný; spornou je otázka, jak vyložit pravidla pro stanovení výše důchodu za situace, kdy stěžovatel pracoval v uvedené mezinárodní organizaci v uvedeném časovém rozmezí.

Prvotním krokem v každé důchodové záležitosti je zjistit, zda žadateli, jenž se obrátil na nositele pojištění v České republice, vznikl na důchod nárok. Zvláštní situace pak nastává, pokud se žadatel pohyboval uvnitř Společenství; pak platí pravidlo, že nezíská-li pojištěnec potřebnou dobu pojištění bez přihlídnutí k zahraničním dobám pojištění, přihlíží se pro účely nároku na důchod i k dobám pojištění získaným v kterémkoli členském státě (čl. 45 odst. 1 Nařízení). O takovou situaci v posuzované věci nešlo, neboť k hodnocení dob do zániku ČSFR (do 31. 12. 1992) je příslušná Česká republika podle přílohy III. bodu 9. Nařízení (v tomto ohledu není žádný spor), přičemž stěžovateli bylo hodnoceno v období od 1. 9. 1959 do 31. 12. 1992 celkem 11 692 dnů jako doby pojištění, tedy 32 let. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovateli byly pro nárok a výši (procentní výměry) důchodu plnohodnotně započteny veškeré doby, po které pracoval v Rumunsku v letech 1988 - 1991 (jednalo se o 958 dnů). Nárok na starobní důchod tedy stěžovateli vznikl i jen s přihlídnutím k českým dobám pojištění, které představovaly 32 let (pro nárok je třeba splnit dobu 25 let pojištění - srov. § 31 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění). Pro výši procentní výměry důchodu je pak určující, že za každý celý rok pojištění činí důchod 1,5 % výpočtového základu měsíčně (§ 34 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění). Procentní výměra důchodu v posuzované věci tedy zcela odráží stěžovatelovu činnost v zahraničí, neboť procentní výměra tzv. solo důchodu činí (32 x 1,5 %) 48 %, v případě (jak objasněno dále) výpočtu tzv. teoretického důchodu podle Nařízení (32 let českých dob, 12 let slovenských dob x 1,5 %) 66 % (Stranou je nutno ponechat otázku snížení důchodu jako důchodu předčasného o 1,8 % výpočtového základu, neboť k ní spor nemíří).

Takovýto postup zcela odráží právní úpravu, kterou nutno na posuzovanou věc aplikovat. Podle § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění se považují za doby pojištění též doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem (jde-li o dobu zaměstnání v cizině před 1. 5. 1990, hodnotí se tato doba, pokud za ni bylo zapláceno pojistné). Stěžovatel pracoval v Rumunsku v letech 1988 - 1991, tedy před rokem 1996; jeho činnost lze považovat za činnost tzv. expertů v zahraničí - jednalo se o zvláštní kategorii osob účastných sociálního zabezpečení (§ 44 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení stanovoval, že jde o osoby, které v rámci mezinárodní spolupráce jsou se souhlasem československých orgánů činní v zahraničí pro zahraniční zaměstnavatele, tyto osoby byly odměňovány v zahraničí - definice experta v zahraničí byla v roce 1990 dvakrát změněna - srov. vyhlášku č. 123/1990 Sb., č. 260/1990 Sb.; pro účely důchodového zabezpečení se za hrubý výdělek považoval měsíční hrubý výdělek, který takové osobě náležel v průměru za posledních 12 kalendářních měsíců před vysláním do zahraničí - § 44 odst. 4 cit. vyhlášky). Existence této zvláštní skupiny osob byla pro účely důchodového zabezpečení zrušena zákonem č. 306/1991 Sb., s účinností od 1. 8. 1991. Od 1. 5. 1990 platilo, že doba zaměstnání v cizině se bude hodnotit pouze v případě, že za tuto dobu bude zapláceno pojistné (§ 11 písm. b/ zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení). Ovšem pro doby před 1. 5. 1990 bylo zakotveno pravidlo v § 169a cit. zákona, podle něhož doby zaměstnání v cizině před 1. 5. 1990 se hodnotí podle předpisů platných před tímto dnem, a dále v § 175 odst. 3 vyhlášky č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, je stanoveno, že v rozsahu a za podmínek stanovených předpisy platnými před 1. 5. 1990 se hodnotí před tímto dnem doba činnosti expertů v zahraničí; pokud taková doba započala před tímto dnem a trvá po 30. 4. 1990, hodnotí se takto i tato doba; obdobně pak při úplném zrušení institutu expertů

zahraničí k 1. 8. 1991 byla přijata přechodná úprava v § 175 odst. 6 cit. vyhlášky pro dobu po 30. 4. 1990. Odkazuje-li tedy § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění na předpisy platné před 1. 1. 1996, pak pro období činnosti expertů v zahraničí, jejichž činnost započala před 1. 5. 1990 a trvala i po tomto datu, jsou rozhodující, **pokud jde o hodnocení těchto dob**, ustanovení § 169a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a § 175 odst. 3 vyhlášky č. 149/1988 Sb. Jednalo se o zvláštní skupinu osob, u kterých bylo zcela důvodné po změně politických poměrů požadovat, aby při existenci odměňování ze strany zahraničních subjektů řešili své důchodové pojištění na zcela jiném základě (především na základě platby do českého systému důchodového zabezpečení -pojištění). Při nejednoznačnosti a značné variabilitě možných postavení, ve kterých se tzv. experti v zahraničí ocitali před rokem 1990 (v některých případech odváděli daně čs. státu, v jiných nikoli), není podle Nejvyššího správního soudu možné pominout uvedená přechodná ustanovení a požadovat, aby tyto osoby doplatily pojistné za doby, kdy působily v zahraničí, zejména pak v časově omezeném intervalu konce roku 1999. Ostatně tak žalovaná rovněž nepostupovala a dobu činnosti v Rumunsku stěžovateli plně hodnotila. V tomto ohledu tedy závěry krajského soudu, byť mimochodem řečené, nejsou správné.

Jinou otázkou je, jak měl být veden výpočet procentní výměry důchodu ve vztahu k době činnosti stěžovatele v Rumunsku; podle § 34 odst. 1 a § 36 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění výše procentní výměry důchodu činí z každý celý rok doby pojištění 1,5 % výpočtového základu měsíčně (zde snížená o 0,9 % výpočtového základu za každých i započatých 90 kalendářních dnů z doby ode dne, od kterého se přiznává starobní důchod, do dosažení důchodového věku). Žalovaná hodnotila dobu činnosti stěžovatele v Rumunsku jako českou dobu pojištění v plném rozsahu, takže stěžovateli započela 32 let pojištění, čemuž odpovídá 48 % výpočtového základu jako procentní výměry důchodu. Zde možno učinit prvý dílčí závěr, totiž, že stěžovatel se mýlí, pokud se domnívá, že doba jeho činnosti jako experta zahraničí nebyla žalovanou vůbec pro nárok a výši důchodu hodnocena. V tomto ohledu se patrně dopustil chybné úvahy i krajský soud, pokud předpokládal, že tzv. vyloučená doba nebyla pro nárok a výši důchodu hodnocena. Institut vyloučených dob má ovšem v právu důchodového pojištění jiný smysl, jak Nejvyšší správní soud ukáže dále.

Je-li v průběhu posouzení žádosti o důchod postaveno najisto, že nárok vznikl a dále, jak vysoká má být procentní výměra důchodu, je třeba vypočítat (stanovit) výpočtový základ, z něž bude procentní výměra důchodu odvozena. Pravidla pro stanovení výpočtového základu jsou obsažena v § 15 až 18 zákona o důchodovém pojištění. Zjednodušeně lze uvést, že se stanoví určitý průměrný výdělek (za určité období) jenž byl pojištěncem dosažen, ten se určitým způsobem dále omezí (tzv. redukce) a z něj se pak určí ona procentní výměra. Zákon o důchodovém pojištění pro jednotlivé prvky výpočtu užívá specifické pojmosloví (výpočtový základ, osobní vyměřovací základ). Je-li vypočítáván průměrný výdělek za určité období (zde tzv. rozhodné období), pak vyvstává vždy otázka, jak nakládat s dobami spadajícími do tohoto rozhodného období, kdy pojištěnec neměl výdělky vůbec, anebo je měl jako v posuzované věci v cizině, takže pro účely důchodového zabezpečení (pojištění) je nelze použít. Právo důchodového pojištění tyto situace řadu desetiletí řeší institutem tzv. vyloučených dob; pokud právní norma určitou dobu prohlásí za dobu vyloučenou, taková doba při výpočtu nerozměňuje výdělky dosažené v rozhodném období. Podle § 16 odst. 4 jsou před 1. lednem 1996 vyloučenými dobami doby, které se podle předpisů platných před tímto dnem vylučovaly při zjišťování hrubých výdělků pro účely výpočtu průměrného měsíčního výdělku. Předpisem „platným před 1. 1. 1996“ je vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, jež v § 12 odst. 7 písm. c) stanoví, že z kalendářního roku se vylučují doby zaměstnání v cizině, nejde-li o pracovníky v zahraničí a o doby započtené podle § 10 zákona o sociálním zabezpečení. Do 1. 8. 1991 toto ustanovení obsahovalo i výjimku pro experty v zahraničí. Zákon č. 306/1991 Sb. nepřijal pro experty v zahraničí jiná přechodná

ustanovení než v § 175 odst. 6 vyhlášky č. 149/1988 Sb. Není zde tedy právní úprava, která by po zrušení veškerých pravidel platících pro experty v zahraničí, s výjimkou hodnocení dob, jak ukázáno výše, prikazovala použít pro stanovení výpočtového základu ustanovení předpisů o sociálním zabezpečení, jak platily a byly činné před 1. 8. 1991, tedy zejména § 12 odst. 7 písm. e) a § 44 odst. 4 vyhlášky č. 149/1988 Sb., ve znění před 1. 8. 1991. Přitom v jiných případech zákonodárce taková přechodná opatření přijal (srov. kupř. institut tzv. pracovníků v zahraničí a § 175 odst. 7 a § 176 odst. 4 vyhlášky č. 149/1988 Sb.). Nejvyšší správní soud proto musel vyhodnotit, zda takový přístup nese znaky rozpornosti s uznávanými právními principy či zásadami, o něž se opírá právní stát. Důsledkem postupu, který zákonodárce v roce 1991 zvolil, je, že doba činnosti experta zahraničí pro účely stanovení výpočtového základu bude dobou vyloučenou; znamená to, výdělková úroveň dosažená před vysláním na zahraniční misi bude garantována. Při relativně dlouhém rozhodném období (počínaje rokem 1986) pak efekty, které mohou nastávat, mohou být velmi rozličné a budou velmi záviset na tom, jakých výdělků bude pojištěnec dosahovat po návratu z takové mise. Institut vyloučených dob v zásadě zaručuje neutralitu výpočtu; jinak tomu ovšem bude v případě, kdy pojištěnec před vysláním do zahraničí dosahoval enormně vysokých výdělků a po návratu ze zahraničí jeho výdělková úroveň významně poklesne či bude nezaměstnan po dlouhou dobu apod., tedy „váha“ vyloučené doby může mít na výpočet určitý vliv. Pokud ovšem pojištěnec dosahuje po návratu z ciziny obdobných či vyšších výdělků, pak vyloučené doby jeho výpočtový základ nikterak nezkrusí. Naopak v některých případech, kterým je ovšem i stěžovatelův, by neexistence vyloučené doby vedla k nižšímu důchodu. Jestliže je totiž namísto vyloučené doby v letech 1988 - 1991 dosazen do výpočtového schématu průměrný výdělek za 12 kalendářních měsíců předcházejících vyslání do zahraničí ve smyslu § 44 odst. 4 vyhlášky č. 149/188 Sb., ve znění účinném do 31. 7. 1991 (což ve stěžovatelově případě představuje podle údajů obsažených v soudním spise částku 5232 Kč), pak procentní výměra jeho důchodu by byla, jak orientačně zjistil Nejvyšší správní soud, dokonce nižší, než jaká mu byla stanovena žalovanou při existenci doby v letech 1988 - 1991 jako doby vyloučené; takový efekt, jak shora uvedeno, nastává pravidelně v situacích, kdy výdělky v rozhodném období netrpí významnými výkyvy. Tento závěr platí jak pro výpočet tzv. solo důchodu podle českých předpisů (český důchod za 32 let pojištění), tak pro výpočet dílčího (pro rata temporis) důchodu odpovídajícího 32 letům pojištění v českém systému při teoretické výši odpovídající 44 letům pojištění. Podle Nařízení je totiž žalovaná povinna provést srovnání výpočtu výhradně podle českých předpisů na základě českých dob s tím, že doba pojištění před 1. 1. 1996 získaná podle právních předpisů jiného členského státu se z rozhodného období vylučuje (v posuzované věci doba od 1. 1. 1993 na Slovensku, doba v Rumunsku v letech 1988 - 1991 nebyla žalovanou posouzena jako doba pojištění získaná podle rumunských předpisů, ať už podle Smlouvy o sociálním zabezpečení /č. 25/2004 Sb. m. s. či od 1. 1. 2007, kdy se Rumunsko stalo členským státem EU, podle Nařízení/ s výší důchodu, která by náležela, kdyby všechny doby pojištění oznámené zahraničním nositelem (zde slovenským) pojištění byly získány podle českých právních předpisů (tzv. teoretická výše); tato teoretická výše se sníží tak, aby odpovídala poměru délky dob pojištění získaných podle českých právních předpisů k celkové době pojištění získané ve všech členských státech (tzv. dílčí, pro rata temporis důchod). Žalovaná provedla takovéto srovnání, přičemž ve výpočtech dobu působení stěžovatele v Rumunsku vyloučila, tedy v podstatě neutralizovala její vliv na výpočet důchodu. Za této situace byl dílčí důchod pro stěžovatele výhodnější a ten mu žalovaná přiznala.

Právní úprava, podle níž se doby činnosti experta v zahraničí hodnotí jako doby pojištění a pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu jsou dobami vyloučenými, nenese žádné znaky, které by bylo možno hodnotit jako neslučitelné s ústavními principy; stěžovateli byla tato doba hodnocena pro nárok a výši důchodu, tedy princip ekvivalence, jehož se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává, byl zde respektován. Jinak je ovšem nutno zdůraznit, že v systému

důchodového pojištění je obecně rozhodným právem ta úprava, která je účinnou v době vzniku nároku na důchod a doby „získané“ v minulosti lze hodnotit pouze v případě, že přechodná ustanovení na takovou situaci pamatují; v průběžně financovaném systému důchodového pojištění závislém na možnostech ekonomicky aktivní generace financovat důchodový systém nelze vyloučit změny, které omezí nároky osob ucházejících se o důchod - doby získané podle předchozích právních předpisů v průběhu kariéry trvající téměř padesát let nelze bez dalšího považovat za nabyté nároky typu *iura quesita*, jež nemohou být nikterak v budoucnu dotčeny, takový přístup by zcela znemožnil změny důchodového systému pro období celých generací a jakákoli změna by musela být přijímána v předstihu cca 40 let. Nicméně omezující zásahy jsou jistě nežádoucí a systém z hlediska jeho věrohodnosti pro účastníky nepochybně citlivě zasahují. Proto zákonodárce v právu důchodového pojištění pravidelně koncipuje rozsáhlá přechodná opatření mající za cíl doby“nabyté“ podle dřívějších předpisů zachovat i pro budoucno; učinil tak i v posuzované věci, a proto Nejvyšší správní soud takovou úpravu nezpochybňuje. Úprava vyloučených dob ve stěžovatelově případě splnila svůj primární účel, totiž nerozmělnit výpočet průměrného výdělku v rozhodném období. Postup žalované při aplikaci právních norem tedy stěžovateli poskytl veškeré výhody, které systém může nabídnout. Naopak vyhovění stěžovatelově požadavku by v této věci podle názoru Nejvyššího správního soudu vedlo ke snížení doposud přiznaného důchodu.

Názor krajského soudu ohledně možnosti žádat důchod po rumunském nositeli pojištění byl vysloven *obiter dictum*, proto se k němu Nejvyšší správní soud nevyjadřuje a navíc žalovaná dobu hodnotila jako dobu českou.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl (§ 110 s. ř. s.).

O nákladech řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.; neúspěšný stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení nemá, procesně úspěšná žalovaná však ani v této procesní situaci nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť takové právo je § 60 odst. 2 s.ř.s. výslovně vyloučeno.

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

V Brně dne 12. března 2008

JUDr. Milada Tomková  
předsedkyně senátu