



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: I. H., , zast. opatrovnící Mgr. J.H., Ph.D., zast. advokátkou Mgr. Evou Kantoříkovou, Jaselská 197/14, Brno, proti žalované: Česká správa sociálního zabezpečení, Křížová 1292/25, Praha 5 – Smíchov, proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 2. 2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2021, čj. 2 Ad 8/2018-55,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2021, čj. 2 Ad 8/2018-55, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] V nynější věci se NSS zabývá podmínkami pro získání invalidního důchodu podle § 39 a § 42 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (ve znění účinném do 31. 1. 2018), a výkladem čl. 5 (tzv. princip asimilace faktů) a 44 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení¹. Konkrétně NSS řeší otázku, zda tzv. invalidní důchod z mládí přiznaný na Slovensku vylučuje, aby žalobkyně mohla získat český „řádný“ invalidní důchod (resp. tzv. dílčí důchod) poté, co se v Česku po dobu jednoho roku dobrovolně účastnila důchodového pojištění, ale jinou dobu pojištění v Česku nezískala.

I. Vymezení věci

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, *Úř. věst. L 166, 30. 4. 2004, s. 1–123, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 05 Svazek 005 S. 72 – 116*

[2] Žalobkyni byl na Slovensku v roce 1994 přiznán invalidní důchod nezávislý na době pojištění (tzv. invalidní důchod z mládí). Od roku 2009 má v Česku trvalý pobyt a v roce 2016 získala české občanství. Od března 2016 do února 2017 se dobrovolně účastnila českého systému důchodového pojištění. V polovině února 2017 podle § 6 zákona o důchodovém pojištění uhradila pojištění jednorázovou částkou. Dne 22. 2. 2017 požádala o přiznání „řádného“ invalidního důchodu. Žalovaná však zamítla jak její žádost, tak i následné námitky proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Podle žalované přiznání invalidního důchodu z mládí na Slovensku vylučovalo (samo o sobě) v Česku nejenom přiznání invalidního důchodu z mládí, ale též přiznání řádného invalidního důchodu.

[3] Proti rozhodnutí žalované se žalobkyně úspěšně bránila žalobou u městského soudu. Soud rozhodnutí žalované zrušil. Přiznání invalidního důchodu z mládí na Slovensku může totiž podle nařízení č. 883/2004 v Česku vyloučit jen přiznání dalšího (zde českého) invalidního důchodu z mládí, nikoli řádného invalidního důchodu. Podle městského soudu nařízení chápe invalidní důchod z mládí a řádný invalidní důchod jako dva různé typy důchodů a nevylučuje jejich současné pobírání. Podmínky pro přiznání řádného invalidního důchodu žalobkyně tedy splnit přinejmenším mohla, žalovaná se ale jejich splněním nezabývala. Městský soud proto rozhodnutí žalované zrušil a uložil, aby žalovaná v dalším řízení posoudila, zda žalobkyně získala dostatečnou dobu pojištění jako podmínku pro přiznání řádného invalidního důchodu.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

[4] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Trvá na tom, že přiznání slovenského invalidního důchodu z mládí znemožňuje získání českého řádného invalidního důchodu, byť jde o různé kategorie důchodů podle nařízení č. 883/2004. Vysvětluje, že český invalidní důchod z mládí vylučuje přiznání českého řádného invalidního důchodu. Dobrovolné přihlášení k důchodovému pojištění na tom nemůže nic změnit - § 42 zákona o důchodovém pojištění je speciální ustanovení. Osoby s invalidním důchodem z mládí koneckonců ani nemají žádnou pracovní schopnost, kterou by bylo možné změřit a použít pro posouzení nároku na řádný invalidní důchod. Stejný efekt jako český invalidní důchod z mládí má podle stěžovatelky na základě čl. 5 nařízení č. 883/2004 i slovenský invalidní důchod z mládí. Rozsudku městského soudu stěžovatelka též vytýká, že z něj není patrné, jaká ustanovení zákona vlastně porušila.

[5] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Rovněž ve věcech důchodového pojištění se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele (§ 104a ve spojení s § 31 odst. 2 s. ř. s. ve znění novely č. 77/2021 Sb.). Není-li tomu tak, NSS kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Novela č. 77/2021 Sb. tedy rozšířila nepřijatelnost oproti původnímu znění § 104a s. ř. s. na všechna rozhodnutí specializovaného samosoudce. Nové znění se uplatní jen na ta rozhodnutí krajských soudů, která byla přijata počínaje účinností novely, tedy od 1. 4. 2021 (čl. II zákona

pokračování

č. 77/2021 Sb.). Takovým rozhodnutím je též nyní napadený rozsudek městského soudu ze dne 10. 11. 2021.

[7] Podle ustálené judikatury je přesahem vlastních zájmů stěžovatele jen natolik zásadní situace, „v níž je nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu“. Primárním úkolem NSS v tomto řízení je proto sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů, mj. v případech, ke kterým se judikatura NSS doposud nevyjádřila (usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006 39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[8] Stěžovatelka žádné důvody přijatelnosti kasační stížnosti neuvádí. To je u správního orgánu, který již od dubna 2021 pravidelně podává kasační stížnosti v režimu § 104a s. ř. s., vskutku na pováženou. Kasační stížnost stěžovatelka doplňovala na konci ledna 2022, tedy již desátý měsíc účinnosti nové úpravy nepřijatelnosti. NSS přesto posoudil, zda tu nějaké důvody přijatelnosti jsou. Dovedil přitom, že kasační stížnost je přijatelná, neboť přináší judikaturou doposud neřešený výklad nařízení č. 883/2004.

[9] Kasační stížnost je nejen přijatelná, ale též důvodná.

[10] NSS předesílá, že v nynější věci není spor o stěžovatelčin zdravotní stav ani jeho hodnocení. Žalobkyně je invalidní od třetího roku věku (mj. má Downův syndrom) a je závislá na jiných lidech, především své opatrovnici. Sama stěžovatelka přiznává, že nebýt „souběhu“ slovenského a českého důchodu, žalobkyně by spadala pod třetí stupeň invalidity a bylo by namíste jí přiznat český invalidní důchod z mládí podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Sporné není ani to, že žalobkyně kvůli přiznání slovenského invalidního důchodu z mládí nemůže získat jeho český ekvivalent. Naopak žalobkyně a stěžovatelka se neshodnou na tom, zda může žalobkyně za nynějších okolností získat český řádný invalidní důchod (tedy důchod založený mj. na získání doby pojištění).

[11] Žalobkyně během správního řízení uvedla, že jí slovenská strana nevyplácí invalidní důchod z mládí získaný na Slovensku do České republiky. Chtěla proto získat alespoň nějaký příjem z českého důchodového systému. V řízení před městským soudem blíže vysvětlovala, že podle slovenského zákona o důchodovém pojištění se doba, po kterou pobírala slovenský invalidní důchod z mládí (od jeho přiznání v roce 1994 až do února 2017), považuje za dobu pojištění. Nutno dodat, že správností uvedeného názoru se stěžovatelka dosud nezabývala (byť je patrné, že s ním spíše nesouhlasí). Žalobkyně též využila možnosti se dobrovolně na rok přihlásit k českému důchodovému pojištění ještě předtím, než nabylo účinnosti nové znění zákona o důchodovém pojištění. Novela provedená zákonem č. 259/2017 Sb. totiž od 1. 2. 2018 samotnou dobrovolnou přihlášku podmínila získáním jednoho roku doby pojištění podle § 11 či § 13 zákona. Obě doby pojištění chtěla žalobkyně využít pro získání řádného invalidního důchodu (resp. patrně v podobě tzv. dílčího důchodu podle pravidel v § 61 zákona).

[12] Čl. 44 odst. 1 nařízení č. 883/2004 (někdy zvané též „koordinační nařízení“) rozlišuje právní předpisy upravující čerpání důchodů na předpisy „typu A“ a předpisy

„typu B“. Do první skupiny patří *všechny právní předpisy, podle nichž výše dávek v invaliditě nezávisí na trvání dob pojištění nebo bydlení a které příslušný členský stát výslovně zařadil do přílohy VI*, do druhé skupiny pak všechny ostatní předpisy. Jak český, tak slovenský invalidní důchod z mládí jsou v příloze VI uvedeny a spadají tak do skupiny důchodů upravené právními předpisy „typu A“.

[13] Podle čl. 44 odst. 2 nařízení č. 883/2004 pak platí, že *osoba, na kterou se postupně nebo střídavě vztahovaly právní předpisy dvou nebo více členských států a která získala doby pojištění nebo bydlení výlučně podle právních předpisů typu A, má nárok pouze na dávky poskytované institucí toho členského státu, jehož právní předpisy byly platné v době, kdy došlo k pracovní neschopnosti*. Jak již NSS výše uvedl, nařízení tak v případě žalobkyně vylučuje, aby vedle slovenského invalidního důchodu současně pobírala český invalidní důchod z mládí. Podobný souběh však nařízení nevylučuje u důchodů „typu A“ a důchodů „typu B“ – podle čl. 46 odst. 1 nařízení při souběhu těchto druhů důchodů obecně platí pravidla v kapitole 5 nařízení č. 883/2004 (která obsahuje bližší postupy pro přiznávání dávek). Ani stěžovatelka tento souběh obecně nezpochybňuje.

[14] Současně se v nařízení č. 883/2004 uplatňuje tzv. princip asimilace faktů (princip stejného posuzování skutečností), dle něhož s některými skutečnostmi a událostmi, které nastaly na území jiného členského státu, má být zacházeno tak, jako by nastaly na území členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné.² Podle čl. 5 písm. a) nařízení platí, že *nestanoví-li toto nařízení jinak a s ohledem na zvláštní prováděcí předpisy, jsou-li podle právních předpisů příslušného členského státu pobírání dávek sociálního zabezpečení a jiného příjmu přiznávány určité právní účinky, příslušná ustanovení těchto právních předpisů se použijí také na pobírání rovnocenných dávek získaných podle právních předpisů jiného členského státu a na příjem získaný v jiném členském státě*. Podle čl. 5 písm. b) nařízení též platí, že *jsou-li podle právních předpisů příslušného členského státu právní účinky připisovány existenci některých skutečností nebo událostí, přihlíží tento členský stát k podobným skutečnostem nebo událostem, které nastaly v kterémkoli členském státě tak, jako by k nim došlo na jeho území*. Jinak řečeno, právě čl. 5 nařízení č. 883/2004 „přenáší“ případné účinky českého invalidního důchodu z mládí i na pobírání jeho slovenského ekvivalentu. Nutno dodat, že právě čl. 5 nařízení č. 883/2004 městský soud v řízení o žalobě vůbec nevzal v úvahu.

[15] Je proto klíčové, zda český invalidní důchod z mládí podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění má účinek, který mu přisuzuje stěžovatelka, tedy že znemožňuje získání řádného invalidního důchodu podle zákona o důchodovém pojištění. NSS znovu opakuje, že podle stěžovatelky by totiž žalobkyně (pokud by již nezískala slovenský invalidní důchod z mládí) podmínky § 42 odst. 1 českého zákona bezpochyby naplnila.

[16] Zjednodušeně řečeno, pro získání „klasického“ invalidního důchodu podle § 38 a § 39 zákona o důchodovém pojištění je potřeba, aby se žadatel o důchod 1) stal invalidním a 2) získal potřebnou dobu pojištění (vyjma situace, kdy je invalidita následkem pracovního úrazu). Podstatné je, že invalidita se v těchto případech posuzuje jako *pokles pracovní schopnosti* o určitý počet procent. Zcela konkrétně se podle § 39 odst. 3 věty druhé

² Obecně k tomuto principu např. rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2013, čj. 3 Ads 25/2012-41, č. 2814/2013 Sb. NSS

pokračování

zákona o důchodovém pojištění poklesem pracovní schopnosti rozumí *pokles schopnosti vykonávat výdělečnou činnost v důsledku omezení tělesných, smyslových a duševních schopností ve srovnání se stavem, který byl u pojištěnce před vznikem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu* (zvýraznění doplnil NSS).

[17] Invalidní důchod z mládí funguje ve více ohledech jinak. Podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění (věty první) platí, že *na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně má nárok též osoba, která dosáhla aspoň 18 let věku, má trvalý pobyt na území České republiky a je invalidní pro invaliditu třetího stupně, jestliže tato invalidita vznikla před dosažením 18 let věku a tato osoba nebyla účastna pojištění po potřebnou dobu*. Pro získání invalidního důchodu z mládí podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění tedy není potřeba získat dobu pojištění. Jde o výjimku z jinak běžného pravidla. Koneckonců smyslem tohoto typu důchodu je právě pokrýt situace, kdy člověk ani nedostane možnost dobu pojištění získat (k tomu srov. též rozsudek ze dne 29. 4. 2009, čj. 4 Ads 70/2008-34, č. 2048/2010 Sb. NSS).

[18] Odlišnému charakteru invalidního důchodu také odpovídá i odlišné posuzování invalidity. Byť zákon o důchodovém pojištění od novely provedené zákonem č. 306/2008 Sb. v první větě § 42 odst. 1 hovoří též o třetím stupni invalidity (který sám o sobě není definován jinde než v § 39 jako pokles pracovní schopnosti v porovnání s předchozím stavem), současně uvádí, že se za invaliditu třetího stupně *považuje též takové omezení tělesných, smyslových nebo duševních schopností, které má za následek neschopnost soustavné přípravy k pracovnímu uplatnění*. Zároveň, na rozdíl od § 39 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, se podle poslední věty § 42 odst. 1 pro posouzení invalidity třetího stupně podle věty první *neprovádí srovnání se stavem, který byl u osoby uvedené ve větě první před vznikem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu*. Jak k tomu již dodal NSS: „u těch, co by se za normálních okolností připravovali na budoucí povolání, se totiž nedá správně hovořit o poklesu pracovní schopnosti podle kritérií obsažených v § 39 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění a vyjádřit to procentní sazbou“ (rozsudek ze dne 21. 4. 2020, čj. 8 Ads 94/2018-72, bod 15).

[19] Invalidní důchod z mládí podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění tedy slouží jako speciální ustanovení, jakási „záchytná síť“ pro ty, kteří by se jinak kvůli brzkému vzniku invalidity nemohli soustavně ani připravovat na práci. Současně předpoklady přiznání invalidního důchodu z mládí (tj. vznik invalidity před 18. rokem věku) budou typicky vylučovat posouzení poklesu pracovní schopnosti podle § 39 odst. 3 zákona, a to jednoduše proto, že před vznikem invalidity u žadatelů o invalidní důchod ještě žádná pracovní schopnost nevznikla.

[20] To je případ i nynější žalobkyně. NSS uznává, že žalobkyně získala skrze dobrovolné zapojení do českého důchodového systému jeden rok doby pojištění a tvrdí, že další roky se jí přenášejí ze Slovenska [žalobkyně jako žadatelka starší 28 let by pro přiznání řádného invalidního důchodu musela získat podle § 40 odst. 1 písm. f) alespoň pět let doby pojištění, a to podle § 40 odst. 2 zákona *v kterémkoliv období deseti roků dokončeném po vzniku invalidity*]. NSS též chápe, že se žalobkyně legitimně snažila využít v roce 2016 a 2017 existující úpravy. Nutno ale dodat, že zákon o důchodovém pojištění původně umožňoval dobrovolnou účast na důchodovém pojištění jen za podmínky získání doby

aspoň jednoho roku pojištění z titulu výkonu výdělečné činnosti a od 1. 2. 2018 se k tomuto požadavku navrátil (jak vysvětluje důvodová zpráva k již citovanému zákonu č. 259/2017 Sb., k odstranění této podmínky došlo při přijetí zákona o dobrovolnictví hlavně z důvodu zjednodušení právní úpravy; k navrácení podmínky naopak zákonodárce přistoupil kvůli zneužívání dobrovolné účasti k získání zdravotního pojištění a příspěvku na péči; srov. důvodovou zprávu k části třetí, bodu V novely). V případě žalobkyně ale především ani není možné srovnat pokles pracovní schopnosti oproti stavu před vznikem invalidity. Jak již NSS uvedl (bod [10]), vznik invalidity byl u žalobkyně určen ke třem rokům věku – v takovém případě ale žádné posouzení poklesu pracovní schopnosti není dobře možné, jelikož se u ní žádná pracovní schopnost nemohla ani rozvinout.

[21] Městský soud tedy sice správně vyšel z rozdělení invalidních důchodů podle nařízení č. 883/2004 a vyhodnotil jejich možné souběhy, opomenul se však zabývat čl. 5 tohoto nařízení. Právě čl. 5 nařízení „přenáší“ důsledky přiznání českého invalidního důchodu z mládí (resp. předpokladů pro získání takového důchodu) podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění i na situace, kdy žadatel či žadatelka o český řádný invalidní důchod pobírá invalidní důchod z mládí z jiného členského státu EU, např. ze Slovenska.

[22] NSS závěrem dodává, že samozřejmě nezlehčuje zdravotní stav žalobkyně ani důvody, pro které se pokusila získat řádný invalidní důchod. Soudy však nemohou přiznat žalobkyni důchod, pokud to zákon neumožňuje. Je třeba zdůraznit, že sociální práva nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů, jak stanoví čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Sociální práva jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu. V rámci ústavním pořádkem stanovených mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv. Soudy nemohou volně přepisovat význam právních předpisů či jít proti textu zákona, pokud z něj nevyplývá nárok na určitou sociální dávku [srov. k tomu obecně např. nálezy ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), nebo nověji ze dne 17. 12. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 31/17 (N 212/97 SbNU 269, 30/2020 Sb.), bod 24].

[23] K patrně prvotnímu důvodu pro žádost žalobkyně (který však nyní NSS nemohl nijak ověřit) – tj. tomu, že slovenská strana jí údajně nevyplácí slovenský invalidní důchod do ciziny – NSS odkazuje na čl. 7 nařízení č. 883/2004. Ten totiž podobný postup zapovídá: *nestanoví-li toto nařízení jinak, peněžité dávky náležející podle právních předpisů jednoho nebo více členských států nebo podle tohoto nařízení nelze snížit, změnit, pozastavit, odejmout nebo konfiskovat z toho důvodu, že příjemce nebo jeho rodinní příslušníci bydlí v jiném členském státě než ve státě, ve kterém se nachází instituce odpovědná za poskytování dávek* (zvýraznění doplnil NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. Městský soud bude dále vycházet z toho, že získání invalidního důchodu podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění vylučuje získání řádného invalidního důchodu podle téhož zákona. Tento důsledek se pak

pokračování

na základě čl. 5 nařízení č. 883/2004 přenáší i na situaci, kdy žadatelka o řádný invalidní důchod již získala a pobírala invalidní důchod z mládí z jiného členského státu EU, nyní ze Slovenska.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. listopadu 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu