



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl soudcem Mgr. Kamilem Tojnerem v právní věci

žalobce: **Ing. J. Č.,**
bytem ,

proti
žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,**
sídlem Křížová 25, Praha 5,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 10. 2015, č. j. X,

takto :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění :

1. Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 7. 10. 2015 č. j. X, kterým byly zamítnuty námitky žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí ze dne 1. 7. 2015 č. j. X, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o přiznání dorovnávacího příspěvku k jeho starobnímu důchodu za období od 18. 1. 2009.
2. Žalobce se domnívá, že nepřiznání dorovnávací dávky k jeho starobnímu důchodu od data jeho přiznání, tedy od 18. 1. 2009, je v rozporu se základní zásadou ústavního práva, konkrétně zásadou rovnosti občanů. Úhrn starobního důchodu žalobce přiznaného

žalovanou a slovenským nositelem pojištění je od data přiznání o zhruba 2 500 Kč nižší, než by činil důchod žalobce, kdyby veškeré federální doby pojištění hodnotil pouze stát, kde má trvalé bydliště, tedy ČR. Žalobce je tak názoru, že došlo k porušení též zásady, že smlouva o sociálním zabezpečení nesmí poškodit občana ve srovnání s bezesmluvním stavem. Uvedená dvě práva občanů na rovné zabezpečení ve stáří nemohou být ovlivňována datem přiznání důchodu, datem vstupu ČR do EU, dočasnou existencí § 106a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „ZDP“), tedy okolnostmi, kterými bylo žalovanou odůvodněno nepřiznání dávky žalobci. Poukazuje též na to, že jsou mu známy případy, kdy dorovnávací dávka byla přiznána a dosud je občanům vyplácena, i když nesplňují podmínky stanovené právními předpisy platnými o 1. 12. 2013.

3. Žalobce uvádí, že on tyto podmínky od 1. 12. 2013 splňuje, avšak je na svých nárocích poškozen v době předcházející novou právní úpravu. Nezbyvá mu, než se domáhat přiznání dorovnávací dávky za období před 1. 12. 2013. Odkazuje v této souvislosti na obsáhlou judikaturu Ústavního soudu (sp. zn. II ÚS 405/02, IV. ÚS 158/04, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 301/05, I. ÚS 366/05, I. 294/06, I. ÚS 1375/07, III. ÚS 939/10, III. ÚS 1012/10, II. ÚS 2524/10).
4. K odkazu žalované na čl. XIII. zákona č. 428/2011 Sb., ve znění účinném do 30. 11. 2013, žalobce poukazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12, ve kterém označil Ústavní soud tuto úpravu za neaplikovatelnou s poukazem na zásadu, že „odpadnutím účelu zákona zaniká samotný zákon.“ Dle žalobce by proto žalovaná s poukazem na čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR neměla vůbec k existenci tohoto problematického zákonného ustanovení přihlížet a měla by přiznat dorovnání na základě této i předchozí judikatury Ústavního soudu.
5. Žalobce navrhuje přerušení řízení s odůvodněním, že žalovaná předložila jeho žádost MPSV ČR k řešení v rámci ustanovení o odstranění tvrdosti zákona.
6. Žalovaná navrhuje zamítnutí žaloby. Po rekapitulaci dosavadního průběhu řízení žalovaná uvedla, že má za to, že řádně odůvodnila, proč nárok na dorovnávací přídavek vzniká nejdříve dnem 1. 12. 2013 (zejména str. 2 odůvodnění rozhodnutí) a k namítané judikatuře Ústavního soudu ČR se odkazovala na důvodovou zprávu k zákonu č. 274/2013 Sb., kterou se zákonodárce podrobně vyjádřil k problematice dorovnání českých a slovenských důchodů (str. 2, 3 odůvodnění rozhodnutí). Na základě judikatury Ústavního soudu přijalo MPSV ČR v roce 2008 výkladové opatření (jelikož vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří nebyl upraven žádným právním předpisem), kterým byl stanoven postup a podmínky při dorovnání českých a slovenských důchodů, a to pouze v případech, kdy český a slovenský důchod byly přiznány před 1. 5. 2004. V návaznosti na judikaturu Soudního dvora EU bylo zákonem č. 428/2011 Sb. vloženo ustanovení § 106a ZDP, čímž bylo další přiznávání dorovnání vyloučeno. Přestože Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 citované ustanovení zákona výslovně nezrušil, přistoupil zákonodárce preventivně k přijetí novelizace ustanovení § 106a ZDP (zákonem č. 274/2013 Sb.), čímž bylo umožněno přiznat žalobci dorovnávací přídavek od 1. 12. 2013. Česká správa sociálního zabezpečení jako orgán státní správy v oblasti sociálního pojištění se nemůže odchýlit od příslušných zákonných ustanovení, protože je povinna zachovávat ustanovení čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

7. Žalobce v replice uvedl, že řízení o odstranění tvrdosti nebylo dosud zahájeno s ohledem na sdělení žalované, že tomuto řízení musí předcházet vyčerpání všech dostupných opravných prostředků. Zopakoval, že se domnívá, že nemůže být jako občan ČR trvale žijící na území ČR poškozen faktem, že došlo k rozpadu ČSSR, a že část doby jeho zaměstnání v rámci federace přísluší k zápočtu SR. Při ponechání dosavadního stavu by podle něj došlo k porušení rovnosti občanů žijících ČR a k porušení v žalobě uvedených zásad. Žalovaná se podle žalobce ve vztahu k právnímu stavu existujícímu od 18. 1. 2009 (přiznání důchodu) do 30. 11. 2013 s jeho námitkami adekvátně nevypořádala.
8. Žalovaná se následně vyjádřila tak, že ministryně práce a sociálních věcí o žádosti žalobce o odstranění tvrdosti zákona při provádění sociálního zabezpečení rozhodne až po vyčerpání veškerých opravných prostředků, které právní řád dává k ochraně zájmů žalobce. O této skutečnosti byl žalobce informován. Navrhuje proto v řízení pokračovat bez přerušení řízení.
9. Ze správního spisu soud zjistil tyto pro řízení podstatné skutečnosti:
10. Žalobce žádal o přiznání dorovnání ke starobnímu důchodu od 18. 1. 2009. Žalovaná vydala dne 1. 7. 2015 rozhodnutí č. j. X, kterým byla žádost žalobce podle čl. II bodu 1 zákona č. 274/2013 Sb. s přihlédnutím k § 106a ZDP ve znění zákona č. 428/2011 Sb. zamítnuta.
11. Žalovaná uvedla, že zákonem č. 274/2013 Sb., kterým byl novelizován ZDP byla s účinností od 1. 12. 2013 zavedena nová dávka důchodového pojištění, tzv. dorovnávací příspěvek, kdy účelem této dávky je dorovnat český starobní důchod přiznaný v souladu s čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, publ. pod č. 228/1993 Sb. (dále jen „Smlouva“), pouze po doby pojištění získané v ČR po 31. 12. 1992. Podmínky nároku na dorovnávací příspěvek jsou stanoveny v § 106a ZDP, ve znění zákona č. 274/2013 Sb. Podle přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 274/2013 Sb. nárok na dorovnávací příspěvek vzniká nejdříve dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, i když byly podmínky stanovené pro vznik nároku splněny před tímto dnem. Žádost žalobce o dorovnání jeho důchodu od 18. 1. 2009 byla usnesením ze dne 4. 12. 2014 č. j. X odložena a rozhodnutím ze dne 9. 2. 2015 č. j. X byl žalobci přiznán dorovnávací příspěvek od 1. 12. 2013 dle § 106a ZDP, ve znění zákona č. 274/2013 Sb. Do 1. 12. 2013 neexistoval žádný právní předpis, který by žalované umožnil poskytnout kompenzaci osobám, jejichž slovenský důchod přiznaný a vyplácený slovenským nositelem pojištění v souladu s čl. 20 uvedené Smlouvy za doby pojištění získané v ČSFR před 1. 1. 1993 je nižší, než by byl důchod stanovený za tyto doby podle českých právních předpisů. Ústavní soud formuloval doktrínu, ze které vyplynula povinnost českých orgánů sociálního zabezpečení přiznat tzv. dorovnání k českému starobnímu důchodu občanům ČR, kteří byli v důsledku aplikace čl. 20 Smlouvy poškozeni na výši svého důchodu ve srovnání s důchodem, který by jim náležel za tzv. bezesmluvního stavu. Dne 1. 5. 2004 se ČR a SR staly členskými státy EU a čl. 20 Smlouvy se stal vkladem do Přílohy č. III nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 a s účinností od 1. 5. 2010 do přílohy č. II nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 součástí práva EU. Kompenzační princip stanovený Ústavním soudem byl rozhodnutím SD EU ve věci C-399/09 označen za neslučitelný s právem EU. Zákonem č. 428/2011 Sb. došlo s účinností od 28. 12. 2011 ke změně ZDP, který přiznávání dorovnání výslovně vyloučil svým ustanovením § 106a, ve znění účinném do 30. 11. 2013.

12. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí námitky. Uvedl, že je přesvědčen, že mu dorovnávací příspěvek v souladu s příslušnou judikaturou ústavního soudu náleží. ČSSZ podle něj odůvodňuje zamítnutí žádosti změnou postavení ČR vstupem do EU a odvolává se na závěry SD EU, avšak pomíjí stanovisko vyjádřené v nálezů Ústavního soudu ČR v nálezů Pl. ÚS 5/12, který označil závěr SD EU za přesahující jemu svěřený rámec působnosti. Odvolával se naopak na principy vyjádřené v judikatuře Ústavního soudu.
13. Žalovaná vydala dne 7. 10. 2015 rozhodnutí č. j. X, kterým námitky žalobce zamítla a potvrdila rozhodnutí č. j. X ze dne 1. 7. 2015.
14. Žalovaná uvedla, že tzv. dorovnávací příspěvek a podmínky nároku na něj byly vtěleny do právního řádu ČR zákonem č. 274/2013 Sb. S účinností od 1. 12. 2013 byl novelizován § 106a ZDP. Dle přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 274/2013 Sb., vzniká nárok na dorovnávací příspěvek nejdříve dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, i když byly podmínky stanovené pro vznik nároku na dorovnávací příspěvek splněny před tímto dnem. Do 30. 11. 2013 stanovil § 106a ZDP, že za doby důchodového zabezpečení získané před 1. 1. 1993 podle československých právních předpisů, které se podle Smlouvy považují za doby důchodového zabezpečení nebo pojištění SR, nelze přiznat ani zvýšit důchod z českého důchodového pojištění (zabezpečení) a nelze těmto osobám poskytnout kompenzaci. Podle čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb. se žádosti o poskytnutí vyrovnání, dorovnání, příplatků a obdobných plnění uvedených v § 106a ZDP, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, tedy od 1. 1. 2013, odloží a řízení o nich se nevede; byly-li tyto žádosti podány přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pak se řízení o nich zastaví. Žalobce nadále požaduje přiznat dorovnání i za období od 18. 1. 2009 do 30. 11. 2013, tedy za období ode dne přiznání starobního důchodu do dne, od kterého je mu přiznán dorovnávací příspěvek.
15. K namítané judikatuře Ústavního soudu se dle žalované vyjádřil již zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 274/2013 Sb., kterým byl novelizován § 106a ZDP, a který obsahuje přechodné ustanovení, na základě kterého bylo rozhodnuto, že dorovnávací příspěvek náleží až od 1. 12. 2013. V nálezů sp. zn. Pl. ÚS 5/12 byl rozsudek SD EU ve věci C-399/09 označen za akt ultra vires ze strany orgánů EU, Ústavní soud v něm označil novou právní úpravu (§ 106a ZDP) přijatou v reakci na uvedený rozsudek SD EU za obsolentní a naznačil možnost zrušení pro rozpor s ústavou. Na základě judikatury Ústavního soudu byly české a slovenské důchody dorovnávány, aniž by k tomu existoval zákonný podklad, na základě výkladových opatření MPSV ČR, a to pouze v případech, kdy byl český i slovenský důchod přiznán před 1. 5. 2004. V návaznosti na judikaturu SD EU bylo zákonem č. 428/2011 Sb. novelizováno ustanovení § 106a ZDP, tak bylo další přiznávání dorovnání vyloučeno. Ústavní soud citované ustanovení v nálezů Pl. ÚS 5/12 nezrušil, ale naznačil jeho zrušení při nejbližší příležitosti. Zákonodárce následně přistoupil k přijetí zákona č. 274/2013 Sb., a tím k novelizaci § 106a ZDP. Žalobcem uváděné nálezy Ústavního soudu reagovaly na situaci vzniklou při aplikaci Smlouvy v době neexistence relevantní právní úpravy. Na tuto judikaturu reagovaly orgány sociálního zabezpečení již v roce 2008. Dopady však byly omezeny pouze na důchody přiznané před vstupem do EU, neboť poté dochází k aplikaci koordinačních nařízení, přičemž žalobci byl důchod přiznán ode dne 18. 1. 2009. Následně byl v souladu s judikaturou Ústavního soudu a judikaturou SD EU přijat zákon č. 274/2013 Sb., kdy zákonodárce zvolil den účinnosti citovaného zákona na den 1. 12. 2013, kdy k této otázce se Ústavní soud dosud nevyjádřil.

16. Ve věci rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem č. j. 2 Ad 42/2015 – 74, ze dne 24. 6. 2020, který Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 12. 11. 2020 č. j. 3 Ads 291/2020 – 31.
17. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona s. ř. s.), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který byl dán v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
18. Soud ve věci nařídil jednání, které proběhlo za nepřítomnosti žalobce.
19. V dané věci soud vyšel z uvedených právních předpisů:
20. Podle čl. XIII. zákona č. 428/2011 Sb.: *„Žádosti o poskytnutí vyrovnání, dorovnání, příplatků a obdobných plnění uvedených v § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se odloží a řízení o nich se nevede; byly-li tyto žádosti podány přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, řízení o nich se zastaví. Opatření učiněná přede dnem účinnosti tohoto zákona na základě těchto žádostí zůstávají nedotčena s tím, že příslušné plnění náleží po vyúčtování zálohové výplaty za rok 2011 ve výsledné výši beze změny, pokud trvá podle právních předpisů České republiky i Slovenské republiky nárok na důchod, který byl důvodem pro přiznání tohoto plnění; zánikem nároku na důchod podle právních předpisů některého z uvedených států zaniká trvale i nárok na příslušné plnění.“*
21. Podle čl. 106a ZDP ve znění účinném do 30. 11. 2013: *„Za doby důchodového zabezpečení získané před 1. lednem 1993 podle československých právních předpisů, které se podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. října 1992 považují za doby důchodového zabezpečení nebo pojištění Slovenské republiky, nelze přiznat ani zvýšit důchod z českého důchodového pojištění (zabezpečení) a ani nelze s přihlédnutím k těmto dobám poskytnout vyrovnání, dorovnání, příplatky a obdobná plnění k důchodu nebo jeho části nebo poskytovaná místo důchodu nebo jeho části; k těmto dobám lze v souladu s čl. 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, přihlídnout pouze za podmínek a v rozsahu stanoveném touto smlouvou nebo tímto zákonem (§ 61).“*
22. Podle § 106a ZDP: *„(1) Nárok na dorovnávací přírůstek má pojištěnec, kterému byl přiznán starobní důchod z českého pojištění (dále jen „český starobní důchod“), pokud a) získal před 1. lednem 1993 aspoň 25 let československé doby pojištění, za kterou mu byl po 31. prosinci 1992 přiznán starobní důchod ze slovenského důchodového pojištění (dále jen „slovenský starobní důchod“); v tomto zákoně se pro účely dorovnávacího přírůstku za československou dobu pojištění považují doby zaměstnání a náhradní doby získané před 1. lednem 1993 podle československých právních předpisů a československá doba pojištění se započítává v rozsahu, v jakém se započítává podle právních předpisů České republiky účinných ke dni, od něhož byl přiznán český starobní důchod, b) získal v období od 1. ledna 1993 do 31. prosince 1995 aspoň 1 rok doby pojištění podle právních předpisů České republiky; pro účely splnění této podmínky se do doby pojištění nezahrnují náhradní doby, c) český starobní důchod a slovenský starobní důchod jsou vypláceny ke dni, od něhož pojištěnec žádá o přiznání dorovnávacího přírůstku, a d) výše dorovnávacího přírůstku má ke dni, od něhož pojištěnec žádá o jeho přiznání, kladnou hodnotu. (2) Výše dorovnávacího přírůstku se při jeho přiznání stanoví ve výši rozdílu mezi výší starobního důchodu, která by pojištěnci náležela, pokud by k dobám pojištění získaným po 31. prosinci 1992 podle právních předpisů České republiky byla přičtena československá doba*

pojištění (dále jen „hypotetická výše starobního důchodu“) a úhrnem vypláceného českého starobního důchodu a vypláceného slovenského starobního důchodu přepočteného na českou měnu. Pokud je některý z těchto starobních důchodů vyplácen v nižší výši z důvodu souběhu nároku na výplatu jiného důchodu nebo z důvodu výdělečné činnosti anebo z jiného důvodu stanoveného zákonem, použije se při stanovení výše dorovnávacího přídatku ta výše starobního důchodu, která by náležela, kdyby k tomuto snížení výše starobního důchodu z těchto důvodů nedošlo. Při přepočtu vypláceného slovenského starobního důchodu na českou měnu podle věty první se použije kurz české koruny vůči euru vyhlášený Českou národní bankou pro první den kalendářního měsíce, do něhož spadá den, od něhož se dorovnávací přírůstek přiznává. (3) Hypotetická výše starobního důchodu se stanoví ke dni, od něhož byl přiznán český starobní důchod. Pokud je dorovnávací přírůstek přiznáván od pozdějšího dne, než je den, od něhož je přiznán český starobní důchod, zvýší se hypotetická výše starobního důchodu podle právních předpisů upravujících zvyšování důchodů v období ode dne, od něhož byl přiznán český starobní důchod, do dne, od něhož se dorovnávací přírůstek přiznává.“

23. Dle čl. II odst. 1 zákona č. 274/2013 Sb.: „Nárok na dorovnávací přírůstek vzniká nejdříve dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, i když podmínky stanovené pro vznik nároku na dorovnávací přírůstek byly splněny před tímto dnem.“
24. V dané věci je nesporné, zda žalobci náleží nárok na dorovnávací příspěvek od 1. 12. 2013, kdy nabyl účinnosti zákon č. 274/2013 Sb., kterým byl nárok na tuto dávku do ZDP zaveden. Jelikož žalobce splnil zákonem definované podmínky, byl mu nárok od 1. 12. 2013 žalovanou přiznán.
25. Jádrem sporu je však otázka, zda lze nárok žalobce na dorovnávací příspěvek přiznat i za dobu předcházející účinnosti zákona č. 274/2013 Sb.
26. Žalobce se konkrétně domnívá, že mu měl být dorovnávací příspěvek žalovanou přiznán nejen od 1. 12. 2013, ale již od data přiznání důchodu, tedy od 18. 1. 2009. Tento závěr odůvodňuje zejména poukazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012, ve kterém označil Ústavní soud za neaplikovatelnou právní úpravu dle zákona č. 428/2011 Sb., ve znění účinném do 30. 11. 2013. Žalovaná naproti tomu uvádí, že jelikož vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří nebyl upraven žádným právním předpisem, na základě judikatury Ústavního soudu přijalo MPSV ČR v roce 2008 výkladové opatření, kterým byl stanoven postup a podmínky při dorovnání českých a slovenských důchodů, avšak pouze v případech, kdy český a slovenský důchod byly přiznány před 1. 5. 2004. V návaznosti na judikaturu Soudního dvora EU bylo zákonem č. 428/2011 Sb. vloženo ustanovení § 106a ZDP, čímž bylo další přiznávání dorovnání vyloučeno. Přestože Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 citované ustanovení zákona výslovně nezrušil, přistoupil zákonodárce preventivně k přijetí novelizace ustanovení § 106a ZDP (zákonem č. 274/2013 Sb.), čímž bylo umožněno přiznat žalobci dorovnávací přírůstek od 1. 12. 2013.
27. Žalobce akcentuje, že podle něj nemůže být poškozen tím, že došlo k rozpadu státu a část doby jeho zaměstnání v rámci federace přísluší k zápočtu SR. Zároveň upozorňuje na rozpor daného stavu se zásadou rovnosti občanů ČR a zásadou, že smlouva o sociálním zabezpečení nesmí poškodit občana ve srovnání s bezesmluvním stavem. Domnívá se, že je možné nárok na dorovnávací příspěvek od 18. 1. 2009 opřít o závěry plynoucí z judikatury Ústavního soudu.

28. Problematika tzv. slovenských důchodů prošla značně obsáhlou genezí, na kterou si soud v podrobnostech dovoluje odkázat, přičemž na tomto místě se omezí pouze na některé dílčí závěry relevantní pro danou kauzu.
29. Ústavním soudem bylo původně vytvořeno výkladové pravidlo, dle kterého byl český nositel pojištění povinen započít doby zaměstnání získané účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového pojištění vždy u skupiny účastníků s českým státním občanstvím a trvalým pobytem na území České republiky. Jak podotkla žalovaná, jelikož nebylo toto pravidlo upraveno právním předpisem, postupovalo se podle výkladového opatření MPSV ČR z roku 2008. Tento postup však doznal změny poté, co ČR vstoupila dne 1. 5. 2004 do EU.
30. Uplatněný nárok žalobce měl vzniknout od 18. 1. 2009, tedy po vstupu ČR do EU. Bylo proto zapotřebí zkoumat, zda vnitrostátní praxe zavedená Ústavním soudem byla i v této době aplikovatelná.
31. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 Ads 130/2008 – 204 ze dne 25. 8. 2011 uvedl, že: *„Pravidlo vytvořené Ústavním soudem, podle něhož je český nositel pojištění povinen započít doby zaměstnání získané účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového pojištění vždy u skupiny účastníků s českým státním občanstvím a trvalým pobytem na území České republiky, pak musel Nejvyšší správní soud v projednávané věci posoudit z hlediska právních důsledků, které přinesl vstup České republiky do Evropské unie, se zaměřením na oblast koordinace systémů sociálního zabezpečení. Do Evropské unie vstoupila Česká republika dne 1. 5. 2004 a v souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1 Ústavy začalo tímto dnem na jejím území platit právo Evropské unie. Toto právo je bezprostředně použitelné a má aplikační přednost před právem vnitrostátním. (...) na posouzení nároku i stanovení výše starobního důchodu žalobkyně dopadají zmiňovaná ustanovení nařízení Rady č. 1408/71, zároveň by ovšem na její případ mohlo dopadat i vnitrostátní pravidlo vytvořené Ústavním soudem, jehož použití by mohlo být pro posouzení jejích důchodových nároků příznivější.“*
32. Nejvyšší správní soud proto následně položil usnesením ze dne 23. 9. 2009 č. j. 3 Ads 130/2008 – 107 předběžné otázky, a ve světle závěrů SD EU uvedl že: *„Odpověď na první otázku odůvodnil Soudní dvůr tím, že pravidlo pro rozdělení dob podle článku 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení není zpochybněno, neboť cílem judikatury Ústavního soudu je pouze českou dávku ve stáří přiznanou podle Smlouvy zvýšit, aby bylo dosaženo úrovně výše dávky, která by byla přiznána pouze na základě vnitrostátního práva. Ke druhé otázce pak Soudní dvůr uvedl, že nález Ústavního soudu (v předchozí části je zmiňován nález II. ÚS 252/04) s sebou nese přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, jakož i nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti vyplývající z kriteria bydliště vůči těm, kteří využili práva na volný pohyb.“ (...) „Soudní dvůr označil pravidlo pro zápočet dob zaměstnání získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového zabezpečení vytvořené Ústavním soudem za diskriminační, ponechal však na úvaze státu a bližší nespecifikovaných vnitrostátních opatřeních, zda výhody preferovaných osob budou omezeny či nikoliv. Výslovně pouze zdůraznil, že diskriminace musí být odstraněna ihned, a to tak, že znevýhodněným osobám budou přiznány stejné výhody jako těm, kteří je již využívají. Při posouzení věci ovšem nemohl Nejvyšší správní soud pominout následující skutečnosti: Vnitrostátní pravidlo bylo jako takové vytvořeno dřívější judikaturou Ústavního soudu, uplatňováno bylo na základě precedenční závaznosti jeho nálezů. Jeho účinnost pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 byla pak odvozována z nálezu I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009. V tomto nálezu si ovšem Ústavní soud činil úsudek o otázkách*

evropského práva, které nebyly *acte claire* ani *acte éclairé*, čímž se dostal do rozporu s vlastní judikaturou, konkrétně s výše citovaným nálezelem II. ÚS 1009/08. Názorům obsaženým v prve uvedeném nálezu přitom Soudní dvůr nepřisvědčil, ani pokud jde o působnost evropského práva při řešení zápočtu sporných dob, ani pokud jde o soulad předmětného pravidla s tímto právem. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že výše uvedený náleze byl sice ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy přímo závazný v tehdy projednávané věci, precedenční účinky mu však přiznat nelze. Z pohledu nálezu Ústavního soudu II. ÚS 1009/08 se totiž jedná o rozhodnutí, v němž si Ústavní soud učinil úsudek o otázce mimo svou pravomoc, přičemž názory zde uvedené soud, který je k rozhodování o těchto otázkách příslušný, tj. Soudní dvůr Evropské unie, shledal v rozporu s právem Unie. Vzhledem k tomu, že na náleze Ústavního soudu I. ÚS 1375/07 a jemu předcházející se jako na *ratio decidendi* důrazně odvolává i náleze Ústavního soudu III. ÚS 939/10 ze dne 3. 8. 2010, platí pro hodnocení jeho precedenční závaznosti stejný závěr.“

33. Nejvyšší správní soud na podkladě závěrů SD EU v citovaném rozsudku uzavřel, že: „Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shrnuje, že pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 zde s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu II. ÚS 1009/08 a v důsledku rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011 č. C - 399/09 neexistuje žádné vnitrostátní pravidlo, jež by bylo možno považovat za závazné a na jehož základě by měl nositel pojištění povinnost provádět zápočet dob zaměstnání získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového pojištění ve větší rozsahu, než určuje článek 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, na základě státního občanství a trvalého pobytu žadatele o důchod. Pravidlo konstituované Ústavním soudem původně pro nároky vzniklé před 1. 5. 2004 navíc nebylo pro nároky na dávky vzniklé po tomto datu uplatňováno v praxi, není zde tedy žádná skupina zvýhodněných osob, které by musely být výhody do zrušení pravidla zachovány a již by současně musela být skupina osob znevýhodněných postavena narovně.“ (bod 74) (...) „Pro žalobkyni v projednávané věci výše uvedené v daný okamžik znamená, že vnitrostátní pravidlo konstituované Ústavním soudem, umožňující při posouzení nároku na dávku i stanovení její výše nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy plně započítat doby zaměstnání získané v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 na základě českého občanství a trvalého pobytu na území České republiky, se v jejím případě neuplatní, neboť jí nárok na dávku vznikl po datu 30. 4. 2004 a pro posouzení těchto nároků již uvedené pravidlo nebylo závazně stanoveno. Současně s tím pak ve správní praxi nositele pojištění nebylo toto pravidlo do vydání napadeného správního rozhodnutí na uvedené nároky aplikováno vůbec, s odstupem čtyř let od vydání napadeného rozhodnutí pak jen na malý počet případů přesně vymezeného okruhu pojištěnců, mezi něž žalobkyně nepatří. Její nárok na zápočet sporných dob tak nelze odvodit ani z principu legitimního očekávání vyplývajícího ze správní praxe, již je správní orgán vázán.“ (bod 78)
34. V rozsudku SD EU ve věci C 399/09 ze dne 22. 6. 2011 bylo vysloveno, že ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení Rady (EHS) 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, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 629/2006 ze dne 5. dubna 2006, ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) téhož nařízení nebrání vnitrostátnímu pravidlu, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle článku 20 Smlouvy ze dne 29. října 1992 v rámci opatření určených k vyřešení situace po rozdělení ČSFR dne 31. prosince 1992, nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem ČR.

35. Zároveň však SD EU konstatoval, že článek 3 odst. 1 ve spojení s článkem 10 nařízení č. 1408/71, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením č. 118/97, ve znění nařízení č. 629/2006, brání vnitrostátnímu pravidlu, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.
36. Dosavadní vnitrostátní praxe tak byla shledána v zásadě jako možná, avšak nikoli ve stávající podobě, a to z důvodu podmínky, která stanovovala, že se mělo jednat o české státní příslušníky s bydlištěm na území ČR, která byla vyložena jako diskriminační.
37. Aby bylo možné přiznat žalobci dorovnávací příspěvek již od 18. 1. 2009, muselo by existovat pravidlo, které by toto dorovnání umožňovalo. Dle Nejvyššího správního soudu, v době, od které žalobce dorovnávací příspěvek nárokuje, zde žádné vnitrostátní pravidlo, které by stanovilo možnost přiznat dorovnávací příspěvek, nebylo.
38. Výkladová praxe založená Ústavním soudem vychází ze zásad, na kterých staví svou argumentaci žalobce. Její závěry shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Ads 175/2015 – 23 ze dne 21. 1. 2016 takto: „s ohledem na právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“) a princip rovnosti (čl. 3 odst. 1 Listiny) nelze „federální“ dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešního Slovenska zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině. Tato doba musí být považována za dobu „českou“, ačkoliv se podle čl. 20 Smlouvy jedná o dobu získanou na Slovensku. Z toho pak vyplývá povinnost českých orgánů sociálního zabezpečení přiznat dotčeným občanům České republiky dorovnání (vyrovnávací příspěvek) ve výši rozdílu mezi předpokládaným důchodem, který by jim náležel, pokud by „federální“ doby pojištění byly počítány jakožto doby české, a úhrnem důchodů přiznaných českým a slovenským nositelem pojištění. Takový nárok podle Ústavního soudu svědčí s ohledem na osobní působnost čl. 30 Listiny pouze občanům České republiky. Rozhodovací činnost Ústavního soudu reflektovala exekutiva prostřednictvím interních normativních instrukcí, které měly implementovat požadavky vyslovené Ústavním soudem.“ Následně Ústavní soud tento výklad uplatnil též i na nároky vzniklé po 30. 4. 2004. Tato praxe však byla shledána ze strany SD EU jako diskriminační. Zároveň zde nebylo v této době ani jiné pravidlo, na jehož základě by bylo možné dorovnávací příspěvek přiznat. V reakci na závěry SD EU bylo novelou č. 428/2011 Sb., vloženo do ZDP ustanovení § 106a, které nároky na dorovnávací příspěvky vylučovalo. Žalobce by se proto přirozeně nemohl nároku domáhat ani na základě této právní úpravy.
39. Na vzniklou situaci reagoval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012, kde s odkazem na specifika vzhledem k dřívější existenci společného státu konstatoval, že SD EU překročil své pravomoci. Konkrétně uvedl, že: „Státní občané České republiky, kteří v době do 31. 12. 1992 byli zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky, mají z uvedených důvodů nárok na vyrovnávací přídavek k úhrnu jejich (dílčího) starobního důchodu přiznaného českým nositelem pojištění a (dílčího) starobního důchodu přiznaného slovenským nositelem pojištění, a to do výše předpokládaného (teoretického) důchodu, který by jim byl přiznán, pokud by všechny doby pojištění z doby společného státu byly počítány jako doby české. Dané řešení je výsledkem předmětné mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou upravující rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnickými státy ve vztahu k nárokům založeným dobami zaměstnání do 31. 12. 1992. Celá tato problematika není srovnatelná s posouzením nároků ze sociálního

zabezpečení s ohledem na zápočet dob získaných v různých státech, nýbrž jde o problematiku důsledků rozdělení Československa a posouzení nároků občanů České republiky s ohledem na rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnické země (což ostatně ve svém vyjádření konstatuje i vedlejší účastník). Stanoví-li, jak bylo již uvedeno, čl. 2 odst. 1 nařízení, že se vztahuje na osoby (a to zejména na zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné a studenty), jež podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho nebo více členských států a jež jsou státními příslušníky jednoho z členských států, pak je ve smyslu nastíněné judikatury Ústavního soudu v případě státních občanů České republiky nutno všechny efekty plynoucí z jejich sociálního zabezpečení do 31. 12. 1992 posoudit jako podléhající právním předpisům téhož státu, jehož jsou státními příslušníky. Neodlišit právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii, znamená nerespektovat evropské dějiny, znamená srovnávat nesrovnatelné. Pro uvedené nelze na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo, tj. nařízení Rady (EHS) 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, a vycházeje z principu explicitně vysloveného Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires.“

40. Je pravdou, že Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval „obiter dictum“ obsolenci § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., a čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb., avšak ke zrušení těchto ustanovení nepřistoupil.
41. V reakci na tento stav věci zákonodárce přijal zákon č. 274/2013 Sb., kterým novelizoval § 106a ZDP a zavedl tak nárok na dorovnávací příspěvek, za předpokladu splnění vymezených podmínek. Dle čl. II odst. 1 zákona č. 274/2013 Sb. bylo stanoveno, že nárok na dorovnávací příspěvek vzniká nejdříve dnem nabytí účinnosti zákona, a to i v případě, kdy byly podmínky pro vznik nároku splněny již před tímto dnem. Bylo tak explicitně vyloučeno nárokovat dorovnávací příspěvky za předchozí období.
42. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 175/2015 – 23 ze dne 21. 1. 2016: „Zákonodárce novelou č. 274/2013 Sb. vstoupil do řadu let trvajícího „sporů“ mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem, který dospěl až do fáze nesouladu Ústavního soudu se Soudním dvorem EU, a to s cílem daný problém komplexně vyřešit: „Ačkoliv tedy tato záležitost není zcela dořešena, je evidentní, že zde dochází k problematické rozpornosti názorů Ústavního soudu a SD EU, která by při jejím dalším prohlubování mohla přinášet negativní důsledky v podobě narušení právní jistoty ve vztahu k ochraně některých ústavně zaručených práv či principů, zejména práva na přiměřené zabezpečení ve stáří či principu rovnosti občanů před zákonem a zákazu diskriminace; tato kauza přitom též poškozují postavení ČR jakožto člena EU.“ (důvodová zpráva k zákonu č. 274/2013 Sb., dostupná z www.psp.cz). Záměrem zákonodárce bylo přijmout takovou úpravu, která by brala v úvahu jak principy akcentované Ústavním soudem, tak principy, na nichž postavil své rozhodnutí Soudní dvůr, tedy úpravu vyhovující judikatuře obou jmenovaných soudů. Podle důvodové zprávy se jedná o úpravu, jež „umožní přiznání dorovnání v zásadě v souladu s nálezy Ústavního soudu, avšak odstraní

diskriminační kritérium státního občanství, které nahradí kritériem potřebné délky doby pojištění.“ Soudní dvůr totiž nevyloučil možnost poskytovat dorovnání důchodů, pouze označil za nepřípustné dorovnání vázat na podmínku českého občanství, která je podle něj diskriminační (bod 53 rozsudku ve věci Landtová). Zákonodárce tak využil poměrně široký prostor, který Soudní dvůr vnitrostátním orgánům ponechal, a pokusil se jej zaplnit takovou úpravou, která by vyhovovala požadavkům unijního práva i závěrům vysloveným Ústavním soudem. Je zřejmé, že taková snaha zákonodárce je zcela legitimní a nemůže být povrchně označena za protivení se všeobecné závaznosti nálezů Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť řešení této složité problematiky vyžadovalo komplexní pozitivněprávní úpravu, již soudy včetně soudu ústavního ve své kompetenci poskytnout nemohly a nemohou.“

43. Ve věci nebylo sporu o tom, zda žalobci náleží nárok na dorovnávací příspěvek od 1. 12. 2013, kdy nabyl účinnosti zákon č. 274/2013 Sb., kterým byl nárok na tuto dávku do ZDP zaveden. Žalovaná postupovala v souladu s touto právní úpravou, která zcela konkrétně definovala, za jakých podmínek a za jaké období je možné přiznat dorovnávací příspěvek. Jelikož žalobce splnil zákonem definované podmínky, byl mu nárok od 1. 12. 2013 žalovanou přiznán.
44. Co se však týká období předcházejícího účinnosti tohoto zákona, je třeba v souladu s citovanou judikaturou dát za pravdu žalované v tom, že nárok žalobce na dorovnávací příspěvek za období před 1. 12. 2013 neshledala. Žalobce dovozoval nárok na dorovnávací příspěvek za toto období z výše uvedených nálezů Ústavního soudu, která však prošla výše uvedeným vývojem a nelze tak bez dalšího vyjít z jejích závěrů.
45. Novou právní úpravou (novelou č. 274/2013 Sb.) se zákonodárce vymezil vůči dosavadnímu průběhu celé věci a stanovil podmínky, které již ob stojí, pokud jde o závěry SD EU, neboť problematická podmínka českého občanství, která byla shledána diskriminační, byla odstraněna. Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku č. j. 6 Ads 175/2015 – 23, konstatoval, že „Právní úprava dorovnávacího přídatku zakotvená v § 106a a násl. zákona o důchodovém pojištění nepředstavuje pouhý doplněk k dříve formulovaným závěrům Ústavního soudu. Zákonodárce novelou č. 274/2013 Sb. vstoupil do řady let trvajících 'sporu' mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem, který dospěl až do fáze nesouladu Ústavního soudu se Soudním dvorem EU, a to s cílem daný problém komplexně vyřešit. (...) Záměrem zákonodárce bylo přijmout takovou úpravu, která by brala v úvahu jak principy akcentované Ústavním soudem, tak principy, na nichž postavil své rozhodnutí Soudní dvůr, tedy úpravu vyhovující judikatuře obou jmenovaných soudů. (...) Zákonodárce tak využil poměrně široký prostor, který Soudní dvůr vnitrostátním orgánům ponechal, a pokusil se jej zaplnit takovou úpravou, která by vyhovovala požadavkům unijního práva i závěrům vysloveným Ústavním soudem. Je zřejmé, že taková snaha zákonodárce je zcela legitimní a nemůže být povrchně označena za protivení se všeobecné závaznosti nálezů Ústavního soudu 3 Ads 291/2020 ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť řešení této složité problematiky vyžadovalo komplexní pozitivněprávní úpravu, již soudy včetně soudu ústavního ve své kompetenci poskytnout nemohly a nemohou.“
46. Jak dále zejména konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku: „Již v právní větvě citovaného rozsudku č. j. 6 Ads 175/2015 – 23, je uvedeno, že „Ustanovení § 106a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, komplexně stanoví podmínky pro přiznání dorovnávacího přídatku některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu. Po nabytí účinnosti zákona č. 274/2013 Sb. se nelze domáhat přiznání dorovnávacího přídatku pouze na základě odkazu na některé dřívější nálezy Ústavního soudu.“

47. Zákon č. 274/2013 Sb. konkrétně výslovně v čl. II bodu 1 stanoví, že nárok na dorovnávací přídavek vzniká nejdříve dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, i když podmínky stanovené pro vznik nároku na dorovnávací přídavek byly splněny před tímto dnem. Žalobce přitom žádal o dorovnávací příspěvek až po účinnosti zákona č. 274/2013 Sb. (obdobně jako žalobkyně v případě řešeném v rozsudku č. j. 6 Ads 175/2015 – 23), žalovaná mu proto příspěvek v souladu s aktuální právní úpravou přiznala od 1. 12. 2013. Lze uzavřít, že žalovaná proto postupovala adekvátně v souladu s touto novou právní úpravou a žalobci nárok přiznala právě od 1. 12. 2013, neboť zákonodárce definoval toto datum jako hranici, od které bude možné příspěvky za splnění příslušných podmínek přiznat.
48. Soud z důvodů shora uvedených žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
49. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., žalobce ve věci úspěch neměl a žalovanému žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Praze dne 20. ledna 2021

Mgr. Kamil Tojner v. r.
soudce