

ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobkyně **PhDr. V. K.**, zastoupené JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Žitná 45, Praha 1, proti žalované **České správě sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 6. 2004 č. j. 2 Cad 28/2004 – 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 6. 2004, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 10. 2. 2004 č. j. xxx.

Rozhodnutím žalované ze dne 10. 2. 2004 byla zamítnuta žádost žalobkyně ze dne 10. 12. 2003 o přiznání vyrovnávacího přídatku k důchodu vyplácenému Sociální pojišťovnou – ústředí v Bratislavě dle Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou č. 228/1993 Sb. a dle zákona č. 155/1995 Sb. Svoje rozhodnutí odůvodnil správní orgán tím, že podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a SR č. 228/1993 Sb. se doby zaměstnání získané přede dnem rozdělení České a Slovenské federativní republiky považují za doby zaměstnání toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení České a Slovenské federativní republiky, tj. ke dni 31. 12. 1992 nebo naposledy před tímto dnem. Podle čl. 20 odst. 2 cit. Smlouvy, pokud občan neměl ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem zaměstnavatele se sídlem na území České a Slovenské federativní republiky, považují se doby zabezpečení získané před tímto dnem (31. 12. 1992) za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl občan trvalý pobyt ke dni rozdělení České a Slovenské federativní republiky nebo naposledy před tímto dnem. Vzhledem k tomu, že zaměstnavatel žalobkyně ke dni rozdělení ČSFR nebyl organizací se sídlem zapsaným v obchodním rejstříku a žalobkyně měla v té době trvalý pobyt na území Slovenské republiky, k posouzení nároku a k přiznání jejího starobního důchodu byla podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy

příslušná Sociální pojišťovna – ústředí v Bratislavě. Tento orgán žalobkyni také správně důchod přiznal a jeho výplatu nyní realizuje do České republiky. Současný zákon o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb. v platném znění ani Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb. pojem vyrovnávacího přídatku neznají a tudíž bylo nutno žádost žalobkyně zamítnout. Žalovaný správní orgán k věci dále dodal, že rozhodnutím Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 30 Cdo 120/98, kterým bylo zamítnuto dovolání ČSSZ proti rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 9. 1997 č. j. 3 Cao 12/96 – 51 nebylo zrušeno žádné ustanovení zákona o důchodovém pojištění ani Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Citované rozhodnutí soudu se týkalo konkrétního případu a nezavazuje ČSSZ k tomu, aby bylo aplikováno ve všech analogických případech, neboť soudní judikatura není v České republice pramenem práva. Mimoto toto rozhodnutí bylo vydáno v době, kdy ještě nebyla přijata novela čl. 10 Ústavy ČR týkající se vztahu vnitrostátního práva a mezinárodní smlouvy (Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.). Rovněž na případ žalobkyně nedopadají důsledky Nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 3. 6. 2003 sp. zn. II. ÚS 405/2002, protože ten řešil otázku použití Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení ve vztahu k nároku občana na předčasný starobní důchod, který slovenské právní předpisy o sociálním zabezpečení do 31. 12. 2003 jako dávku důchodového zabezpečení neznaly.

V žalobě podané proti tomuto rozhodnutí žalobkyně namítala, že došlo ke zkrácení jejího práva na důchodové zabezpečení odvozené z doby zaměstnání (celkem 38 roků) získaného v době od roku 1954 do 31. 12. 1992 v Československu. Žalobkyně mohla teoreticky požádat o přiznání starobního důchodu podle českých předpisů, protože splnila ke dni 28. 4. 1996 podle zákona č. 155/1995 Sb. všechny podmínky tímto zákonem požadované – věk 56 roků a 4 měsíce, více než 25 roků zaměstnání v Československu od jejího 15. roku věku do roku 1992; podmínka trvalého pobytu v ČR pro vznik nároku byla ke dni 1. 1. 1996 zrušena. Vzhledem k tomu, že použití Smlouvy mezi ČR a SR mělo a má přednost před zákonem o sociálním zabezpečení a Smlouva v čl. 20 stanovila, který nositel zabezpečení, zda český nebo slovenský, započítá dobu zaměstnání získanou do roku 1992, bylo nepochybné, že starobní důchod bude přiznávat slovenská strana. Jinak by došlo k tomu, že za stejnou dobu zaměstnání by žalobkyně pobírala dva starobní důchody, což, jak uznává, není možné. Plnění podle Smlouvy ovšem neznamená, že vnitrostátní předpis neplatí (zákon č. 100/1932 Sb. o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění) a že se na obyvatele ČR nevztahuje. Vyrovnávací příspěvek, o němž žalovaná tvrdí, že neexistuje, je výsledkem důsledného provedení mezinárodněprávně uznávané zásady pro aplikaci mezinárodních smluv, kterou je zásada nepoškodit uzavřením smlouvy občana, jehož nárok by byl vyšší podle vnitrostátních předpisů než podle Smlouvy. V případě žalobkyně je vyrovnávací přírůstek rozdílem mezi výší fiktivního českého a ze Slovenska vypláceného starobního důchodu. V této souvislosti žalobkyně připomíná, že právě takto se postupuje při odstraňování tvrdosti zákona. Přiznáním vyrovnávacího přídatku je zajištěno, aby se dotčenému pojištěnci dostalo alespoň takové výše důchodu, jaká by mu náležela, kdyby nebyla uzavřena předmětná sociální smlouva. Na podporu správnosti výše uvedeného poukázala žalobkyně na rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 3. 1998 sp. zn. 30 Cdo 120/1998, rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 11. 2003 č. j. 2 Ads 15/2003 – 42 i další soudní rozhodnutí v konkrétních kauzách, které tuto uvedenou zásadu respektují. Žalobkyně se dovolávala rovněž Nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 3. 6. 2003 sp. zn. II. ÚS 405/2002, podle něhož i mezinárodní smlouva musí být v souladu s ústavním pořádkem ČR a nesmí poškodit občana, pokud by byl jeho vnitrostátní nárok vyšší. K tomu žalobkyně poukázala na dohodu mezi ČSR a SSR o sociálním zabezpečení, podle které má ruský občan s trvalým pobytem na Slovensku nárok na slovenský důchod za dobu zaměstnání v Rusku a pokud by své trvalé bydliště přeložil do České republiky, přizná mu od tohoto dne

důchod český nositel pojištění podle českých předpisů. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003 č. j. 2 Ads 15/2003 – 42 sice zmíněnou zásadu konstatuje, ale dochází k závěru, že dotyčná žalobkyně nesplnila potřebnou dobu zaměstnání získanou na území České republiky. Pro případ, že by i Krajský soud v Českých Budějovicích zastával shodný závěr, žalobkyně uvádí, že československou dobu zaměstnání v unitárním a posléze federálním státě nelze zpětně rozdělovat na dobu českou a slovenskou. K poznámce v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, že náš právní systém není založen na soudním precedentu, žalobkyně namítla, že nerespektování rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ve skutkově a právně shodných kauzách by znamenalo porušení zásady právní jistoty, předvídatelnosti práva a především rovnosti v právech. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Při rozhodování ve věci vyšel krajský soud z následujícího skutkového stavu. Žalobkyni byl přiznán starobní důchod ode dne 2. 1. 1997 rozhodnutím Slovenské pojišťovny v Bratislavě. Z žádosti uplatněné u pobočky této pojišťovny v Prievidzi je seznatelné, že žalobkyně ke dni 31. 12. 1992 působila jako učitelka na Střední průmyslové škole stavební v Prievidzi. Žádnou jinou dobu zaměstnání (pojištění) než na Slovensku předtím ani potom v žádosti nevykazuje. Důchod ji byl vyměřen slovenským nositelem pojištění podle zák. č. 100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení. Její žádost o odstranění tvrdosti zákona podle čl. 26 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení byla zamítnuta rozhodnutím ministra práce a sociálních věcí ČR ze dne 29. 10. 2003. K trvalému pobytu v České republice je žalobkyně přihlášena ode dne 15. 10. 1997, státní občanství České republiky získala dne 20. 4. 2004.

Právní otázku uvažil krajský soud následovně: Na posouzení věci dopadá Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. 10. 1992, publikovaná ve sbírce zákonů pod č. 228/1993 Sb. Tato smlouva má s ohledem na čl. 10 Ústavy České republiky č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb. přednost před zákonem když stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Podle věty za středníkem pak stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení ČSFR se považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem.

Tato úprava vycházející z územního principu neumožňuje na doby pojištění, které získala žalobkyně ke dni rozdělení ČSFR, kdy byla zaměstnána u zaměstnavatele se sídlem na Slovensku, pohlížet jinak než jako na „dobu slovenskou“. Nelze proto přisvědčit žalobkyni, že ke dni 28. 4. 1996 splňovala všechny podmínky požadované zákonem č. 155/1995 Sb. také pro přiznání starobního důchodu podle českých předpisů, ani stran výhrad k právnímu názoru, který v tomto ohledu vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 11. 2003 č. j. 2 Ads 15/2003 – 39. Krajský soud nepřisvědčil žalobkyni ani v tvrzení, že nepřiznáním vyrovnávacího přídatku došlo ke zkrácení jejího práva na důchodové zabezpečení podle českých předpisů odvozeného z doby více než 25ti roků zaměstnání v bývalém Československu. Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení ani zákon č. 100/1988 Sb. či současně platný zákon č. 155/1995 Sb. vyrovnávací přírůstek neznají a pokud vyrovnání rozdílů českých a slovenských důchodů vzniklých v důsledku devalvace slovenské koruny není předpisy upraveno, pak na takové finanční dorovnání není právní nárok. Dávku v zákoně či smlouvě nekonstruovanou lze samozřejmě v individuálních případech poskytnout

v rámci odstraňování tvrdosti zákona. Možnost podat žádost o odstranění tvrdosti zákona podle čl. 26 Smlouvy žalobkyně také neúspěšně využila. Pokud se žalobkyně k důkazu existence vyrovnávacího přídatku dovolává způsobu, kterým je rozdíl mezi fiktivním českým a reálným slovenským důchodem zjišťován právě pro účely řízení o odstranění tvrdosti Smlouvy, pak nelze nepoznamenat, že dobrovolně, tedy bez právního nároku, může být poskytnuta dávka jakkoliv pojmenovaná a důkazem oprávněnosti požadavku na poskytnutí vyrovnávacího přídatku nemůže být skutečnost, že přírůstek lze stanovit jako rozdíl mezi slovenským důchodem a pro takový účel stanoveným a tudíž fiktivním důchodem, který by pojištěnci náležel podle českých právních předpisů. Krajský soud nepřisvědčil žalobkyni ani v námitce, že tak, jak žalovaná vykládá a uplatňuje Smlouvu, diskriminuje ty své občany, kteří stejně jako ostatní pracovali v bývalém Československu, ale na území Slovenska, když naopak žalovaná vztahující se ustanovení Smlouvy, jmenovitě čl. 11 a čl. 20, v souzené věci interpretovala a aplikovala ústavně konformním způsobem, tedy tak, že v intencích Ústavy ČR má Smlouva přednost před vnitrostátním zákonem. Při posuzování účinku Smlouvy pak nelze pominout skutečnost, že právě touto Smlouvou je žalovaná vázána. Pokud Smlouva postrádá ustanovení o užití vnitrostátního předpisu v případě, je-li to pro pojištěnce výhodné, pak nelze účinně argumentovat poukazem na skutečnost, že starobní důchod vyměřený podle českých předpisů by byl vyšší než důchod stanovený podle předpisů slovenských. Odkaz žalobkyně na jiné mezinárodní smlouvy nepovažoval krajský soud za přílehlavý, neboť pro souzenou důchodovou záležitost je rozhodující, jak je Smlouvou řešena otázka dob zaměstnání získaných za existence společného státu a zda a jakým způsobem lze eliminovat dopady právních a ekonomických odlišností vývoje České republiky a Slovenské republiky ve vztahu k důchodu. K Nálezu Ústavního soudu č. j. II. ÚS 405/2002 ze dne 3. 6. 2003, pak krajský soud uvedl, že neřeší otázku vyrovnávacího příspěvku, nýbrž dopad smlouvy na situaci pojištěnce, jenž požádal o předčasný starobní důchod, který předpisy platící ve Slovenské republice vůbec neznají a v důsledku ust. čl. 20 Smlouvy by nebylo možno zohlednit dobu zaměstnání získanou v době existence společného státu, kdy tehdejší stěžovatel pracoval u zaměstnavatele se sídlem na Slovensku. Závěrem krajský soud poznamenal, že nepříznivý dopad směnného kurzu české a slovenské měny na dávky sociálního zabezpečení poukazované pojištěncům do České republiky slovenským nositelem pojištění je v případě žalobkyně řešitelný systémem dávek státní sociální podpory podle zák. č. 117/1995 Sb. Ze všech výše uvedených důvodů pak krajský soud žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. v plném rozsahu zamítl.

V podané kasační stížnosti dovozuje žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) existenci důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky. Stěžovatelka namítá, že krajský soud nerespektoval základní mezinárodně právně uznávané zásady pro aplikaci a interpretaci mezinárodních smluv závazné i pro ČR a vyjádřené např. v čl. 5 Evropské prozatímní dohody Rady Evropy o sociálním zabezpečení. Uzavření sociální smlouvy s cizím státem nemůže vést ke snížení výše nároku. Ta musí odpovídat podle platných předpisů délce doby zaměstnání (pojištění) a výši příjmu oprávněné osoby. Ke stejnému právnímu názoru dospěl i Vrchní soud v Praze, Nejvyšší soud v Brně a několik krajských soudů. Teprve po třech rozsudcích Nejvyššího správního soudu z r. 2004 se zřejmě praxe krajských soudů musela změnit a to bez ohledu na nálezy Ústavního soudu z r. 2003. To, že Smlouva má přednost neznamená, že neplatí zákon, jehož všechny podmínky stěžovatelka splnila. Nikde ve Smlouvě není ustanovení o derogaci vnitrostátního předpisu. Pokud by byla Smlouva se SR uzavírána za jiných okolností, jistě by nepostrádala obdobné ustanovení, jaké má např. smlouva s Rakouskem v čl. 32. Stěžovatelka považuje za velmi potřebné poukazovat na jiné smlouvy, neboť vůbec nenapadá Smlouvou zvolený způsob rozdělení nákladů na důchody za společné doby. Považuje ale za nespravedlivé mít ve srovnání s ruským občanem,

který pracoval jen v Rusku resp. v SSSR a nyní trvale žije třeba v Karlových Varech, důchod za dobu zaměstnání ve vlastním státě o několik set korun nižší. Stěžovatelka také postrádá, že se soud nezabýval ještě i dalšími mezinárodními smlouvami, např. úmluvami Mezinárodní organizace práce. I ty žalovaná porušuje. Stěžovatelka dále krajskému soudu vytýká, že setrval v rozporu s uznávanou praxí a s principy pro ČR závazných mezinárodních smluv na pozitivně právním pojetí výkladu a použití práva v duchu hesla „co není psáno, není dáno“. Krajský soud jednoduše postrádal v zákoně či ve Smlouvě ustanovení, které by znělo např. takto: „vyrovnávací přídavek náleží jako rozdíl mezi výši důchodu náležející podle československé smlouvy o sociálním zabezpečení a výši důchodu, na který by měl pojištěnec nárok podle českých právních předpisů, přičemž další podmínkou vzniku nároku na takový rozdíl je trvalý pobyt v ČR“. Základní pojem vnitrostátní předpis je vykládán nikoli ve vztahu k mezinárodní smlouvě, ale jako další podmínka nároku na důchod – takže se argumentuje tím, že vyrovnávací přídavky by bylo nutné vyplácet s ohledem na čl. 3 Nařízení č. 1408/71 i do států EU, pokud by tam žili poživatelé slovenského důchodu s československou dobou zaměstnání. Stěžovatelka upozorňuje, že je na pováženou, když po mnoha desetiletích, kdy byl princip vztahu vnitrostátního předpisu a sociální mezinárodní smlouvy uznáván a prováděn, aniž byl jeho případný konkrétní výsledek – vyrovnávací přídavek nebo rozdíl – pozitivně vyjádřen v jakémkoli právním předpise, některé soudy dnes takovou interpretaci neuznávají a to v neprospěch svých vlastních občanů, se kterými nerovně zacházejí. Nejméně ode dne vyhlášení Nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 405/2002 přitom vědí, že ČSSZ postupuje protiprávně a svými rozhodnutími způsobuje občanům škodu, o jejíž náhradu mohou žádat. Stěžovatelka proto navrhla, aby rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 6. 2004 bylo zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu stížních bodů uplatněných v kasační stížnosti a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že podle ust. § 2 s. ř. s. je úkolem soudu ve správním soudnictví poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických nebo právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto zákonem nebo zvláštním zákonem. V řízení o žalobách pak soudy posuzují zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy, tedy především to, zda v průběhu správního řízení nedošlo ke zkrácení procesních práv účastníků, zda byl úplně a přesně zjištěn skutečný stav věci, zda zjištěné skutečnosti byly subsumovány pod odpovídající právní normu a zda tato norma byla následně správně vyložena a aplikována a to i s ohledem na limity obsažené v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod, případně s ohledem na závazky, které pro Českou republiku vyplývají z uzavřených mezinárodních smluv. Z uvedených norem vyšší právní síly považuje Nejvyšší správní soud pro rozhodnutí ve věci za podstatné ustanovení čl. 2 odst. 3 a čl. 10 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

V daném případě stěžovatelka nikterak nezpochybňovala skutkový stav zjištěný správním orgánem a namítala pouze nesprávné posouzení právní otázky. Ze skutkového stavu popsaného v napadeném správním rozhodnutí i v rozsudku krajského soudu proto Nejvyšší správní soud vycházel. Na tomto místě považuje pouze za potřebné zdůraznit některé pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti. Stěžovatelka podala žádost o starobní důchod u Sociální pojišťovny pobočka Prievidza dne 2. 1. 1997 a požadovala jeho přiznání od téhož dne. Rozhodnutím Sociální pojišťovny ústředí Bratislava ze dne 22. 5. 1997 byl stěžovatelce přiznán podle ust. § 21 zákona č. 100/1988 Zb. ve výši 4685 Kč. Pro nárok na důchod byla započtena doba 41 roků, pro výpočet výše důchodu pak bylo rozhodných 38 roků. Ze žádosti

o důchod vyplývá, že veškerou tuto dobu získala stěžovatelka výkonem zaměstnání či činnostmi na roveň postavenými ve Slovenské republice. Ke dni vzniku nároku na dávku měla také stěžovatelka ve Slovenské republice bydliště, konkrétně v P., E. 17/1. S ohledem na uvedené skutečnosti byl stěžovatelce slovenským nositelem pojištění přiznán důchod výhradně podle vnitrostátních slovenských předpisů bez odkazu na ustanovení Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Žádost o přiznání vyrovnávacího příspěvku byla stěžovatelkou podána dne 7. 6. 2003, opakovaně pak dne 10. 12. 2003.

Podstatou námitek stěžovatelky je tvrzení, že správní orgán a následně krajský soud nerespektovaly při posuzování jejího nároku mezinárodně uznávanou zásadu, že uzavření mezinárodní smlouvy na poli sociálního zabezpečení nemůže vést ke krácení nároku, který by vznikl oprávněné osobě podle vnitrostátních předpisů. Ten musí odpovídat délce doby zaměstnání a výši příjmů. Přednost Smlouvy před zákonem neznamená, že neplatí zákon, jehož všechny podmínky stěžovatelka splnila. Ta z uvedeného dovozuje, že kromě důchodu přiznaného ve Slovenské republice má nárok na dorovnání poskytované nositelem pojištění v České republice, jež by odpovídalo rozdílu mezi výší fiktivního českého a reálně pobíraného slovenského starobního důchodu. Nejvyšší správní soud právní názor stěžovatelky nesdílí a poukazuje přitom především na podrobné a výstižné odůvodnění rozsudku krajského soudu. K věci samé doplňuje toliko následující:

Zákon č. 100/1932 Sb., na nějž stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje, ve svém ust. § 1 uvádí, že ustanovení mezinárodních smluv o sociálním pojištění vyhlášených ve Sbírce zákonů a nařízení, mají po dobu své mezinárodní účinnosti též účinnost vnitrostátní. Vyplývá z něj tedy pouze, že mezinárodní smlouvu je nutno vzít v úvahu jako kterýkoliv jiných předpis při výběru výkladu a aplikaci právní normy na zjištěný skutkový stav. Citovaný zákon sám nestanoví prioritu mezinárodní smlouvy před vnitrostátním zákonodárstvím, zároveň však ani možnost použít mezinárodní smlouvu a vnitrostátní předpis paralelně. Tyto otázky byly do účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb. řešeny jen judikaturou. Soudy všech stupňů se zabývaly především případy, kdy na otázku hodnocení dob zaměstnání (pojištění) pro vznik nároku na starobní důchod dopadala jak mezinárodní smlouva, konkrétně čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, tak vzhledem ke stejné právní síle teoreticky i vnitrostátní předpis (ust. § 8 zákona č. 100/1988 Sb., příp. § 13 zákona č. 155/1995 Sb). Výsledky dlouholetého rozhodování krajských soudů, Vrchního soudu v Praze, Nejvyššího soudu ČR i Nejvyššího správního soudu byly shrnuty v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003 č. j. 3 Ads 15/2003 – 39 uveřejněném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 6/2004 pod č. 230. Podle právní věty vzešlé z tohoto rozsudku Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení uveřejněná pod č. 228/1993 Sb. není smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR ve znění účinném před 1. 6. 2002 a nebyla tedy do uvedeného data bezprostředně závazná s předností před zákonem. Při stanovení výše dávek důchodového pojištění, na něž vznikl nárok před 1. 6. 2002, je proto nutno zkoumat, zda je pro pojištěnce výhodnější výpočet podle uvedené Smlouvy či podle vnitrostátních (českých) předpisů. Uvedené pravidlo však platí pouze za podmínky, že nárok na dávku by pojištěnci vznikl jen s přihlédnutím k dobám pojištění získaným na území ČR. Tento právní názor byl pak v části temporálních účinků vyplývajících z citované novely Ústavy ČR upřesněn rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005 č. j. 3 Ads 2/2003 – 112, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 3/2006 pod č. 798. Právní věta tohoto rozsudku deklaruje, že dnem účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým se mění Ústava ČR a jímž byla stanovena priorita vyhlášených mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, před zákonem (čl. 10 Ústavy ČR), již pominula možnost porovnávání

důchodových nároků pojištěnců podle mezinárodní smlouvy a vnitrostátních předpisů. Ode dne 1. 6. 2002 tak lze hodnotit pojištěnci dobu zabezpečení získanou na území bývalé ČSFR jen podle čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení inkorporovaného ode dne 1. 5. 2004 též do oddílu 44 přílohy č. III. nařízení Rady (ES) č. 1408/71. Uvedený právní názor rozšířeného senátu je vzhledem ke své sjednocovací funkci závazný i pro další rozhodování Nejvyššího správního soudu o stejných otázkách. Stěžovatelce tedy nevznikl nárok na „vyrovnávací příspěvek ke starobním důchodu“ z následujících důvodů:

1. Vyrovnávací příspěvek není jako samostatná dávka upraven žádným předpisem vnitrostátního práva ani Smlouvou mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Zde se uplatní první z výše citovaných ústavních limit, zakotvená v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, dle níž lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a pouze způsobem stanoveným zákonem. Jestliže základní povinností správního soudu je posuzovat zákonnost rozhodnutí orgánů státní správy, přičemž žádný zákon podmínky pro přiznání vyrovnávacího příspěvku neupravuje, pak zde není ani žádný zákon, který by mohl správní orgán při svém rozhodování porušit a před jehož porušením by správní soud mohl stěžovatelce poskytnout ochranu. Správní soud v takovém případě nemůže nerespektovat příslušné články Ústavy ČR a Listiny a uložit správnímu orgánu, aby přiznal stěžovatelce dávku bez zákonného podkladu v oblasti hmotněprávní i procesní a to ani za situace, kdy je stěžovatelka subjektivně přesvědčena, že by se tak s ohledem na znění jiných mezinárodních smluv (Smlouva mezi ČSR a SSSR) mělo stát.
2. Není-li vyrovnávací příspěvek samostatnou dávkou, lze na něj nahlížet pouze jako na formu poskytování části starobního důchodu. V takovém případě by však stěžovatelka musela splnit podmínky nároku na starobní důchod z českého systému pojištění. Věkovou podmínku nároku na starobní důchod splnila stěžovatelka ještě za účinnosti zákona č. 100/1988 Sb. dne 28. 12. 1995. K uvedenému dni však nesplnila podmínku potřebné doby zaměstnání, která činila 25 let. Na hodnocení dob zabezpečení získaných stěžovatelkou totiž dopadá čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a všechny tyto doby jsou tak dobami zabezpečení Slovenské republiky. V českém systému pojištění stěžovatelka žádnou dobu nezískala. Ust. čl. 20 Smlouvy přitom v době rozhodování správního orgánu bylo s ohledem na znění čl. 10 Ústavy ČR jedinou normou, kterou bylo možno v dané věci aplikovat (viz cit. rozhodnutí rozšířeného senátu). Lze tedy uzavřít, že podmínky nároku na starobní důchod z českého systému pojištění stěžovatelka nesplnila.

Nejvyšší správní soud považuje dále za nutné zdůraznit, že stěžovatelka by nesplnila podmínku potřebné doby zaměstnání ani v případě, že by na hodnocení dob byla aplikována výše uvedená starší judikatura. Ta totiž řešila pouze případy, kdy docházelo ke kolizi kritérií pro hodnocení dob zaměstnání získaných do rozpadu společného státu podle čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a podle obecných předpisů, konkrétně podle § 8 zákona č. 100/1988 Sb. a návazně též § 13 zákona č. 155/1995 Sb. Prve uvedená norma totiž stanoví jako rozhodující skutečnost pro posouzení, zda se jedná o dobu získanou v českém či slovenském systému zabezpečení, sídlo zaměstnavatele k 31. 12. 1992 případně místo trvalého pobytu ve zvláštních případech. Obecné předpisy pak tuto otázku řeší v závislosti na místě výkonu zaměstnání, které zakládalo účast na nemocenském pojištění v celém průběhu pojištění. U stěžovatelky však k žádné kolizi uvedených kritérií nedošlo. Stěžovatelka získala veškerou dobu zabezpečení výkonem zaměstnání či na roveň postavených činností na

území dnešní Slovenské republiky a taktéž její zaměstnavatel měl k 31. 12. 1992 sídlo na území Slovenské republiky. Podle jakéhokoliv zákonného kritéria, ať již je obsaženo v mezinárodní smlouvě či vnitrostátním předpisu, je tedy její veškerá doba zabezpečení dobou získanou ve slovenském systému zabezpečení (pojištění). Tomu ostatně odpovídá i skutečnost, že slovenský nositel pojištění přiznal stěžovatelce starobní důchod výhradně podle vnitrostátních slovenských předpisů, aniž vůbec považoval za nutné argumentovat ustanoveními Smlouvy. Pokud by tedy měla stěžovatelka získat potřebnou dobu zaměstnání (pojištění) pro vznik nároku na starobní důchod z českého systému pojištění, bylo by nutno tuto stěžovatelkou získanou dobu započítat podruhé. To by vedlo ve svém výsledku k absurdnímu závěru, že doba zaměstnání (pojištění) získaná stěžovatelkou do 31. 12. 1992 je dobou započitatelnou současně jak ve slovenském tak i v českém systému pojištění a to podle vnitrostátních předpisů obou států s důsledkem vzniku nároku na dávku v obou systémech pojištění. Byť stěžovatelka v obecné rovině možnost takového závěru popírá a sama jej označuje za nemožný, pro konkrétní posouzení svého důchodového nároku se právě takového posouzení domáhá. Nic na tom nemění skutečnost, že výši přiznaného důchodu navrhuje upravit na rozdíl mezi českým a slovenským starobním důchodem ve formě tzv. vyrovnávacího příspěvku.

V tomto kontextu považuje Nejvyšší správní soud za zcela nepřiléhavý odkaz stěžovatelky na nálezy Ústavního soudu č. j. II. ÚS 405/02 ze dne 3. 6. 2003, neboť zde byl řešen případ skutkově i právně diametrálně odlišný. Zatímco v daném případě má stěžovatelka nárok na starobní důchod ze slovenského systému pojištění a otázkou, kterou posuzoval správní orgán a posuzuje i soud je, zda jí vznikl nárok na důchod i z českého systému pojištění, v předchozí věci šlo naopak o případ, kdy žadateli byl přiznan starobní důchod z českého systému pojištění, zatímco na Slovensku mu ještě nárok na důchod nevznikl. Posuzována byla tedy pouze výše přiznaného důchodu, aniž byl sporný nárok a Ústavní soud se v předmětném nálezu vyjadřoval k ústavněprávním mezím aplikace ust. § 61 zákona č. 155/1995 Sb. Nejvyšší správní soud připomíná, že toto ustanovení je normou upravující výpočet výše důchodu za situace, kdy podle mezinárodní smlouvy dochází k tzv. dílení důchodu s ohledem na poměr dob získaných v jednotlivých smluvních státech. Ústavní soud zde ve vztahu ke Smlouvě mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení dovodil, že na dobu zabezpečení získanou na Slovensku do 31. 12. 1992 nelze pohlížet jako na dobu získanou v cizině a pro výši důchodu je nutno započíst, přičemž v pozdějších nálezech (např. III. ÚS 252/04) na tento nálezy navazujících expressis verbis vyjádřil i zásadu, že je přitom nutno respektovat částku důchodu pobíraného v souladu se Smlouvou od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu přiznaných ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění. Z úřední činnosti je Nejvyššímu správnímu soudu známo, že nositel pojištění uvedený názor beze zbytku realizoval a přiznal tehdejšímu stěžovateli starobní důchod ve výši odpovídající zápočtu veškeré doby zabezpečení (pojištění) získané do 31. 12. 1992. Po splnění podmínek nároku na starobní důchod ze slovenského systému pojištění pak výši českého starobního důchodu v souladu s ust. § 61 zákona č. 155/1995 Sb. opět podílčil. Jak je vidět z předchozího, nelze pro stěžovatelku z cit. nálezu Ústavního soudu ničeho vytěžit. Stěžovatelka nemá žádnou nezhodnocenou dobu zabezpečení (pojištění), kterou by jí bylo možno započíst pro nárok na starobní důchod z českého systému pojištění a podmínky nároku nesplňuje ani podle českých vnitrostátních předpisů ani při použití čl. 11 odst. 3 Smlouvy.

S ohledem na výše uvedené nesdílí Nejvyšší správní soud ani názor stěžovatelky, podle něhož napadeným správním rozhodnutím došlo k porušení mezinárodně uznávané zásady, že uzavřením mezinárodní smlouvy nesmí dojít ke krácení důchodového nároku podle vnitrostátních předpisů, kdy ten musí vždy odpovídat délce doby zaměstnání a výši příjmů. Jak bylo již podrobně rozvedeno v předchozím textu, stěžovatelce pro výši starobního důchodu byla započtena veškerá získaná doba zaměstnání i dosažený příjem. Skutečnost, že se tak stalo podle vnitrostátních slovenských předpisů a nikoliv českých, jistě porušením uvedené zásady není. Mezinárodní smlouva pak do hodnocení dob pojištění a jejich příslušnosti do slovenského systému pojištění žádnou korekci nevnesla.

3. Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se pro úplnost nejen k formálněprávní, ale i k faktické podstatě stěžovatelčiných námitek. Z obsahu různých jejich podání je totiž zřejmé, že svůj nárok na tzv. vyrovnávací příspěvek neodvozuje ani tak z rozdílné právní úpravy hodnocení dob pojištění podle Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a podle vnitrostátních předpisů, jež by způsobila, že jí byl přiznán starobní důchod slovenský místo českého, ale z rozdílného kursu české a slovenské koruny, který ve svém důsledku vede ke snížení reálné hodnoty starobního důchodu přiznaného slovenským nositelem pojištění. Zde ovšem zákonem vymezený prostor pro jakékoliv plnění ze strany českého nositele pojištění chybí. Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení byla uzavřena ještě před rozpadem společného státu představiteli členských republik bývalé ČSFR a po 31. 12. 1992 schválena parlamenty obou nástupnických států. Prováděna byla prozatímně již s účinností od 1. 1. 1993 v dohodnutých podmínkách společné měnové a celní unie, přičemž tato dohoda zajisté byla jedním z důvodů, proč Smlouva neobsahuje žádné ustanovení o tzv. vyrovnávacích příspěvcích. Jestliže posléze došlo k rozdílnému společenskému i ekonomickému vývoji v obou nástupnických státech bývalé federace a v důsledku toho i k zániku měnové unie a k poklesu kursu slovenské koruny vůči koruně české, nevzniká podle žádného právního předpisu České republiky a jejímu nositeli pojištění povinnost takového důsledky pojištěncům bývalé federace pobírajícím slovenské důchody kompenzovat. To se týká i skupiny pojištěnců, kteří obdobně jako stěžovatelka přesídlili ze Slovenské republiky do České republiky a obdrželi české občanství. Tyto skutečnosti totiž na posouzení otázky, zda jim vznikl nárok na dávku z českého systému pojištění, nemají žádný vliv.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích je zákonný, proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, správní orgán ze zákona nemá právo na náhradu nákladů řízení, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 22. února 2006

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

