



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobkyně: **O. K.**, zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, se sídlem v Praze 1, Žitná 45, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2004, č. j. 33 Cad 99/2004 – 21,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Brně. Tímto rozsudkem krajský soud zamítl žalobu stěžovatelky, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 22. 7. 2004, č. X a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím zamítla žalovaná žádost žalobkyně ze dne 27. 11. 2003 o přiznání vyrovnávacího příspěvku k důchodu vyplácenému Sociální pojišťovnou – ústředí v Bratislavě podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb. a podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Soud uznal jako správné postup a rozhodnutí žalované, která odůvodnila své rozhodnutí odkazem na čl. 20 odst. 1 a 2 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb., přičemž konstatovala, že zaměstnavatel žalobkyně ke dni rozdělení ČSFR nebyl organizací se sídlem zapsaným v obchodním rejstříku

a v té době, tj. ke dni 31. 12. 1992, měla žalobkyně trvalý pobyt na území Slovenské republiky, proto k posouzení nároku na přiznání jejího starobního důchodu byla podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy příslušná Sociální pojišťovna – ústředí Bratislava. Tento orgán jí správně důchod přiznal a jeho výplatu nyní realizuje do České republiky. Soud se přitom ztotožnil i s konstatováním žalované, že současný zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“), ani Smlouva o důchodovém pojištění č. 228/1993 Sb. (dále jen „Smlouva“), pojem vyrovnávacího příspěvku neznají, a tudíž žádosti žalobkyně nemohlo být vyhověno a proto byla zamítnuta.

Stěžovatelka v podané obsáhlé kasační stížnosti, namítá nesprávné posouzení věci s tím, že ani žalovaná, ani krajský soud, nerespektoval mezinárodně právně uznávanou zásadu, že uzavření sociální smlouvy s cizím státem nemůže vést ke snížení nároku, který je dán zákonem. Uvádí, že nebýt Smlouvy, náležel by jí starobní důchod podle zákona č. 155/1995 Sb. za dobu pojištění v Československu do roku 1992 (tj. bez doby zaměstnání v letech 1993 až 1995 na Slovensku) cca ve výši 6800 Kč měsíčně. Dále zejména namítá, že žalovaná interpretuje a aplikuje Smlouvu v rozporu s čl. 1 Listiny základních práva a svobod, když zakládá neodůvodněně nerovnosti mezi vlastními občany, kteří jsou ve stejných situacích a diskriminuje je na základě toho, ve které části vlastního státu pracovali. Zákonný nárok stěžovatelky na starobní důchod se řídí zákonem č. 155/1995 Sb., který je pro ni jako pro obyvatelku České republiky ve vztahu k mezinárodní smlouvě se Slovenskou republikou předpisem vnitrostátním. V tomto směru stěžovatelka odkazuje na náleze „ÚS II.405/2003“. K námitce soudu, že vyrovnávací příspěvek není dávkou uvedenou v předpisech, stěžovatelka uvádí, že se nejedná o žádnou zvláštní dávku, ale že jde o rozdíl, který by náležel za československou dobu zaměstnání podle českých předpisů a důchodem, který stěžovatelce vyplácí v Kč Sociální pojišťovna v Bratislavě. O tento rozdíl lze oprávněně žádat, protože české předpisy, jimž jako obyvatelka České republiky stěžovatelka podléhá a kterými se musí řídit, jsou pro ni předpisy vnitrostátními. Smlouva, jejíž použití a postup má podle ní sice přednost, ale poté musí být zkoumáno, zda se občanu dostalo alespoň takové výše důchodu, která by náležela, nebýt Smlouvy.

S ohledem na uvedené důvody a argumenty stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ke kasační stížnosti podala své vyjádření žalovaná, která uvedla, že se zcela ztotožňuje s názorem Krajského soudu v Brně. Ke stěžejní námitce, že kdyby nebyla uzavřena Smlouva, vznikl by jí nárok podle zákona č. 155/1995 Sb. za dobu pojištění v Československu do r. 1992 cca 6800 Kč měsíčně, žalovaná odkázala na svoje předchozí vyjádření k žalobě, v němž podrobněji poukazuje na důvody přijetí a na poslání Smlouvy, a na režim kritérií, podle nichž se ve smyslu Smlouvy určuje nositel pojištění. Závěrem svého vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvodem, který stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatelka je zastoupena advokátkou.

Z kasační stížnosti vyplynulo, že stěžovatelka uplatňuje důvod, uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 pod písm. a) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, nebo je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Taková pochybení však Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku Krajského soudu v Brně neshledal.

Z předloženého spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka se, podle žádosti o vyrovnávací příspěvek, v roce 1964 přestěhovala na Slovensko, z důvodu následování manžela, občana ČSSR slovenské národnosti. Téhož roku odešli na Ostravsko, kde manžel pracoval v dolech do roku 1971, poté se opět vrátili na Slovensko, kde stěžovatelka po ukončení mateřské dovolené začala pracovat a pracovala nepřetržitě do roku 1995. Ke dni dosažení věku 55 let požádala o přiznání starobního důchodu. Ke dni 31. 12. 1992, jak uvedla sama stěžovatelka v žalobě, bylo sídlo jejího zaměstnavatele na Slovensku, stěžovatelka měla k uvedenému datu také trvalý pobyt na Slovensku, a starobní důchod s účinností od 4. 4. 1995 jí přiznala Sociální pojišťovna - ústředí v Bratislavě. V roce 2000 se stěžovatelka vrátila do České republiky, ve věci svého starobního důchodu požádala o odstranění tvrdosti; této žádosti nebylo rozhodnutím ministra práce a sociálních věcí ze dne 21. 8. 2001 č. j. 32-33816/2001 vyhověno. Dne 27. 11. 2003 podala stěžovatelka žádost České správě sociálního pojištění o přiznání vyrovnávacího příspěvku k důchodu vyplácenému Sociální pojišťovnou – ústředí v Bratislavě stěžovatelce do České republiky, tato žádost byla zamítnuta rozhodnutím žalované ze dne 22. 7. 2004, č. X. Toto rozhodnutí potom bylo k žalobě stěžovatelky přezkoumáno Krajským soudem v Brně, přičemž rozsudek krajského soudu v předmětné věci (ze dne 1. 11. 2004, č. j. 33 Cad 99/2004 – 21) je nyní k podané kasační stížnosti stěžovatelky předmětem tohoto přezkoumání ze strany Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejprve poukázat na relevantní právní úpravu.

Podle § 28 zákona č. 155/1995 Sb., jenž nabyl účinnosti 1. 1. 1996 má pojištěnec nárok na starobní důchod, jestliže získal potřebnou dobu pojištění a dosáhl stanoveného věku, popřípadě splňuje další podmínky v tomto zákoně stanovené. Podle § 29 téhož zákona má pojištěnec nárok na starobní důchod, jestliže získal dobu pojištění nejméně 25 let a dosáhl aspoň věku potřebného pro nárok na starobní důchod, nebo získal dobu pojištění nejméně 15 let a dosáhl aspoň 65 let, pokud nesplnil podmínky výše uvedené. Pojištěncem se rozumí osoba, která je nebo byla účastna pojištění (§ 2 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb.). Podle § 32 citovaného zákona důchodový věk činí u žen, pokud vychovala dvě děti, 55 let, přičemž u pojištěnců, kteří těchto hranic dosáhnou od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2006, se ke kalendářnímu měsíci, ve kterém pojištěnec dosáhl této hranice přičítají čtyři měsíce za každý i započatý kalendářní rok z výše uvedeného období, a za důchodový věk se považuje věk dosažené v takto určeném kalendářním měsíci. Podle § 61 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., pokud

se poživateli důchodu vyplácí důchod vypočtený se zřetelem k mezinárodní smlouvě podle poměru dob získaných v ČR k celkově získané době, stanoví se základní výměra a procentní výměra důchodu v poměru těchto dob, nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva

O zániku ČSFR bylo rozhodnuto ústavním zákonem č. 542/1992 Sb., na němž se usneslo 25. 11. 1992 Federální shromáždění. Podle čl. 8 tohoto ústavního zákona (od 1. 1. 1993 v důsledku čl. 112 odst. 3 Ústavy majícího sílu zákona) mohla Česká republika a Slovenská republika ještě před zánikem ČSFR uzavírat smlouvy o úpravě vzájemných poměrů ve věcech, které náleží do působnosti ČSFR s tím, že tyto smlouvy vstoupí v platnost po zániku ČSFR. ČSFR zanikla uplynutím dne 31. 12. 1992 (čl. 1 odst. 1 cit. ústavního zákona.).

Podle ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, zůstaly v platnosti ústavní zákony, zákony, a ostatní právní předpisy ČSFR platné v den zániku ČSFR na území ČR (čl. 1 odst. 1); podle odst. 2 cit. ústavního zákona, pokud ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy přijaté před zánikem ČSFR spojují práva a povinnosti s územím ČSFR a státním občanstvím ČSFR, rozumí se tím území České republiky a státní občanství České republiky, pokud zákon nestanoví jinak. Podle čl. 4 tohoto ústavního zákona majetková a jiná práva a závazky ČSFR přecházejí jejím zánikem na Českou republiku v rozsahu stanoveném ústavním zákonem FS nebo smlouvou mezi Českou republikou a Slovenskou republikou. Podle čl. 5 odst. 2 Česká republika přebírá práva a závazky neuvedené v čl. 4, které pro ČSFR ke dni jejího zániku vyplývaly z mezinárodního práva s výjimkou závazků ČSFR spojených s územím, na které se vztahovala svrchovanost ČSFR, ale nevztahuje se na ně svrchovanost České republiky.

Dne 29. 10. 1992 byla podepsána Smlouva (mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení), ČNR ji schválila 24. 11. 1992, v zastoupení prezidenta republiky ji ratifikoval předseda vlády České republiky, prozatímně byla prováděna od 1. 1. 1993, publikována byla pod č. 228/1993 Sb. Tato smlouva promítla zánik ČSFR v oblasti důchodového pojištění (tehdy důchodového zabezpečení) do textu čl. 20. Podle jeho odst. 1 *se doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení ČSFR považují za doby zabezpečení toho státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem. Neměl-li zaměstnavatel sídlo na území ČSFR, považují se doby zabezpečení získané před dnem rozdělení ČSFR za doby zabezpečení toho státu, na jehož území měl občan trvalý pobyt ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem* (odst. 2). Podle čl. 15 Správního ujednání k provádění Smlouvy, *není-li adresa zaměstnavatele uvedena v obchodním rejstříku (např. podniky zřízené zákonem/, postupuje se podle čl. 20 odst. 2 Smlouvy.*

Podle článku 7 Smlouvy se účast na pojištění řídí právními předpisy státu, na jehož území je výdělečná činnost vykonávána.

Dávky důchodového pojištění jsou financovány především z pojistného, které se pro tento účel platí podle pravidel stanovených od 1. 1. 1993 zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, přičemž příjmy a výdaje důchodového pojištění jsou součástí státního rozpočtu České republiky, na tom nic nemění existence zvláštního účtu důchodového pojištění ve státním rozpočtu České republiky jako součástí státních finančních aktiv, srov. § 36 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Sociální zabezpečení (včetně důchodového zabezpečení) bylo jako výdaj zahrnuto do konce roku 1992 v rozpočtech obou republik,

obecně lze shrnout, že ze státního rozpočtu federace byly financovány pouze výdaje na obranu, činnost federálních orgánů a jmenovité programy a projekty stanovené zákony FS, včetně dotací do rozpočtů republik (srov. zákon č. 143/1968 Sb., o čs. federaci, a zákony o státních rozpočtech z let 1969 - 1992, zákony o rozpočtových pravidlech – č. 134/1970 Sb., č. 60/1971 Sb.). Financování důchodového pojištění ze státního rozpočtu bylo zavedeno zákonem č. 102/1951 Sb., o přebudování národního pojištění - § 6 odst. 4, zákon o dani ze mzdy č. 76/1952 Sb., pak již v § 1 deklaroval, že „za účelem ... zjednodušení vybírání daně a pojistného národního pojištění zavádí se daň ze mzdy, v níž jsou zahrnuty i příspěvky dělníků a úředníků na pojistné národního pojištění“, v § 23 stanovil, že ve státním rozpočtu bude každoročně stanovena částka, která případně na účely národního pojištění zaměstnanců.

Prevažnou část procesních úprav v oblasti důchodového pojištění upravuje zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Podle § 81 cit. zákona se řízení o přiznání dávky důchodového pojištění zahajuje na základě písemné žádosti (odst. 2), řízení o změně poskytování nebo výše již přiznané dávky se zahajuje na základě písemné žádosti nebo z podnětu orgánu, který je příslušný k rozhodnutí (odst. 2). Podle § 108 cit. zákona se pro řízení ve věcech důchodového pojištění použije správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. d) zákona č. 155/1995 Sb. umožňuje zásah do pravomocně přiznaného nároku na dávku a její výši, nastanou-li zákonem č. 155/1995 Sb. předvídané okolnosti, například změni-li se skutečnosti rozhodné pro výši důchodu nebo pro nárok na jeho výplatu. V oblasti důchodového pojištění se tedy – pokud jde o změnu vnějších okolností – správní rozhodnutí vydává s klauzulí *rebus sic stantibus*. Dávku přiznanou pravomocným rozhodnutím lze rovněž změnit (zvýšit, snížit, odejmout), zjistí-li se, že byla přiznána neprávem nebo v nižší (vyšší) výši, než náležela. [§ 56 odst. 1 písm. b), c) zákona č. 155/1995 Sb.].

Podle Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (vyhláška č. 120/1976 Sb.) se smluvní státy zavázaly podniknout ... kroky ... k postupnému dosažení plného uskutečnění práv uznaných v tomto Paktu (čl. 2 odst. 1). Podle čl. 9 státy uznávají právo každého na sociální zabezpečení, zahrnující v to právo na sociální pojištění; Práva formulovaná v tomto paktu se musí uskutečňovat bez jakéhokoliv rozlišování podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního a sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení.

Zákaz diskriminace obsahuje i čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhláška č. 209/1992 Sb.). Tato Úmluva neobsahuje explicitní právo na sociální zabezpečení, v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva je však pravidelně dovozována aplikace čl. 6 Úmluvy.

Právo na sociální zabezpečení je předmětem úpravy obsažené v čl. 12 Evropské sociální charty (vyhlášena pod č. 14/2000 Sb. m. s.). Podle odst. 4 čl. 12 se smluvní strany zavazují učinit ... opatření k zajištění rovného zacházení s vlastními státními příslušníky a státními příslušníky ostatních smluvních stran, pokud jde o práva sociálního zabezpečení, včetně zachování nároků vyplývajících z právních předpisů sociálního zabezpečení, bez ohledu na pohyb chráněných osob mezi územími smluvních stran, a dále k uznání, zachování a znovunabytí práv sociálního zabezpečení prostřednictvím sčítání dob pojištění nebo zaměstnání završených podle právních předpisů každé ze smluvních stran.

Vídeňská úmluva o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám (č. 292/1999 Sb.) v čl. 2 odst. 1 písm. b) definuje sukcesi států jako nahrazení jednoho státu druhým v odpovědnosti za mezinárodní vztahy území.

Dnem 1. 5. 2004 se Česká republika stala členským státem Evropské unie (srov. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s.). V souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1 Ústavy České republiky začalo tímto okamžikem na území České republiky platit právo Evropské unie, resp. z hlediska projednávané věci podstatně právo Evropských společenství. Právní úpravu Evropských společenství (dále rovněž „ES“) v příslušných oblastech je třeba považovat za nadřazenou (tj. s uplatněním principu přednosti/ národní právní úpravě (srov. např. případy *Van Gend & Loos* (26/62), *Simmenthal* (106/77)). Oblast vztahů projednávaných v posuzované věci je z hlediska jejich právního posouzení v rámci práva Evropských společenství relevantně upravena nařízením Rady (EHS) č. 1408/71. Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, řeší případný konflikt právních řádů členských států, zakazuje nerovné zacházení na základě státní příslušnosti, upravuje sčítání dob pro nárok na dávky a jejich výši a odstraňuje teritoriální zábrany pro výplatu dávek.

Z hlediska posuzované věci je určujícím zákaz diskriminace z hlediska občanství – čl. 3 Nařízení neumožňuje „svým“ státním příslušníkům přiznat „více práv“ než osobám jiné státní příslušnosti v postavení občanů jiného členského státu. Nařízení upravuje i přepočty přiznaných dávek (čl. 51), jehož smyslem je zabránit přepočtu dávek kdykoli dojde ke změně dávky v jiném státě a rovněž zaručuje ochranu, avšak toliko v podobě minimální výše dávky podle práva státu, na jehož území příjemce dávky trvale bydlí (čl. 50). Dávkami se rozumí všechny dávky a důchody včetně jejich součástí placených z veřejných prostředků, zvýšení z důvodů valorizace a doplňkové dávky [čl. 1 písm. t)]. Podle čl. 6 Nařízení nahrazuje ustanovení jakékoliv smlouvy o sociálním zabezpečení zavazující dva nebo více členských států, pokud není v souladu s čl. 7 odst. 2 písm. c) stanoveno, že některá ustanovení takových smluv budou nadále platit – tato ustanovení jsou obsahem přílohy III. Nařízení. Podle čl. 3 odst. 3 Nařízení se ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení, které zůstávají v platnosti podle čl. 7 odst. 2 písm. c), vztahují na všechny osoby, na které se vztahuje toto Nařízení (výjimky jsou uvedeny v části B přílohy III. Nařízení). Citované Nařízení bylo od roku 1971 opakovaně mnohokrát novelizováno. Původně obsahovalo pouze pět příloh, přičemž příloha provádějící čl. 7 odst. 2 písm. c) byla označena jako příloha II., od 1. 12. 1981 došlo v důsledku Nařízení Rady (EHS) 1390/81 k přecíslování příloh, takže původní příloha II. nese od této doby označení příloha III.

Smlouva o přistoupení ČR k Evropské unii stanovila v čl. 1 odst. 2, že podmínky přijetí a úpravy smluv, na nichž je Unie založena, jež si toto přijetí vyžaduje, jsou stanoveny v aktu připojeném k této smlouvě. Ustanovení tohoto aktu tvoří nedílnou součást této smlouvy. Seznam takto změněných aktů a jejich změny jsou obsaženy v příloze II k Aktu o podmínkách přistoupení (čl. 20 Aktu o přistoupení). V kapitole 2. Volný pohyb osob je pod písm. A. Sociální zabezpečení pod bodem 1. uvedeno Nařízení Rady (EHS) 1408/71, přičemž pod písm. h) je obsažena novelizace přílohy III části A tohoto Nařízení, a to tak, že za oddíl 24. Belgie – Spojené Království jsou vloženy oddíly 25. až 47., v nichž v oddíle 44. je uvedeno, že zůstává použitelným ustanovením článek 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou ze dne 29. října 1992.

Jako obecné kritérium pro určení relevantního právního řádu (a v návaznosti na to přiznání dávek podle čl. 44 a násl. Nařízení) Nařízení stanoví místo zaměstnání na území určitého členského státu [čl. 13 odst. 2 písm. a) Nařízení]. Čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou ze dne 29. října 1992, jak shora uvedeno i nadále platný v rámci příloh Nařízení, je třeba považovat za speciální ustanovení ve vztahu k Hlavě II. – a v jejím rámci čl. 13 a násl. Nařízení. Proto i doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení ČSFR je třeba považovat za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem, a pokud občan neměl ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem zaměstnavatele se sídlem na území ČSFR, považují se doby zabezpečení získané před tímto dnem za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl občan trvalý pobyt ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem. Pro oblast vztahů krytých ustanovením čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou ze dne 29. října 1992 se proto kritérium místa zaměstnání pro určení relevantního právního řádu nepoužije.

Nařízení nezakládá žádné nároky za období přede dnem svého vstupu v platnost (čl. 94 odst. 1). Všechny doby pojištění a popřípadě všechny doby zaměstnání a bydlení získané podle právních předpisů členského státu přede dnem vstupu Nařízení v platnost se berou v úvahu při stanovení nároků získaných podle Nařízení (čl. 94 odst. 2). S výhradou čl. 94 odst. 1 Nařízení se nároku podle Nařízení nabývá, i když se tento nárok týká pojistné události, ke které došlo přede dnem vstupu Nařízení v platnost. Žalobou napadené rozhodnutí žalované, stejně jako kasační stížností napadené rozhodnutí Krajského soudu v Brně byla vydána před přistoupením České republiky k Evropské unii (dále rovněž jen „EU“).

V kontextu Nejvyšším správním soudem projednávané věci a kasační stížností vznesených námitek tvrzené diskriminace žalobkyně je přesto vhodné přihlídnout rovněž k relevantním ustanovením Nařízení – a při vytváření právních závěrů Nejvyšším správním soudem posoudit rovněž skutečnost, zda v případě žalobkyně nemohlo dojít k diskriminaci, jež by zakládala rozpor s právy vyplývajícími z Nařízení a příp. z ustanovení Smlouvy o založení ES. Stěžovatelka činí středobodem své stížnostní námitky nesprávné právní posouzení jí tvrzeného nároku na dávku nazvanou „vyrovnávací přírůstek“, přičemž nezpochybňuje, že taková dávka v systému důchodového pojištění neexistuje a svou argumentaci vede výlučně v rovině ústavněprávní, tedy, že tento nárok, ač v zákoně zakotven není, jí má příslušet jako důsledek ústavně konformního výkladu blíže nespecifikovaných předpisů, v každém případě pak jako důsledek tvrzené diskriminace, jež je v rozporu se shora uvedenými ústavními principy a principy smluv o lidských právech rovněž výše citovaných. Tato diskriminace má spočívat v odlišném zacházení se dvěma skupinami občanů České republiky, přičemž zacházení s těmi, kdož před zánikem ČSFR pracovali pro zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky je méně příznivé než s oněmi, kteří pracovali pro zaměstnavatele se sídlem na území České republiky. Toto odlišné zacházení nemá objektivní a rozumné ospravedlnění. Osoba, která pracovala na území ČSFR neměla důvod očekávat vytvoření této fikce a negativní důsledky z toho plynoucí, tedy došlo k porušení zásady předvídatelnosti práva a právní jistoty. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že s ohledem na směnný kurs české a slovenské koruny činí její starobní důchod méně, než kdyby byl přiznán podle českých právních předpisů.

Zákaz diskriminace upravený v čl. 3 odst. 1 Listiny zaručuje a konkretizuje rovnost v právech stanovenou v čl. 1 Listiny; princip rovnosti v právech není v zásadě chráněn sám o sobě, ale jen v souvislosti s porušením jiného základního práva, které je zaručováno

ústavními zákony, případně mezinárodními smlouvami o lidských právech. Stěžovatelka spojuje porušení zákazu diskriminace s právem zaručeným čl. 30 odst. 1 Listiny; jde o právo občana na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele). Toto právo je součástí práv sociálních, jichž je možno se domáhat pouze v mezích, jež stanoví zákon (čl. 41 odst. 1 Listiny). Tímto zákonem je především zákon o důchodovém pojištění. Zákaz diskriminace je obvykle interpretován z dvojího pohledu – jednak je dán požadavkem vyloučení libovůle v postupu zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv, druhým je pak dán požadavkem akceptovatelnosti hledisek odlišování. Z postulátu rovnosti nevyplyvá obecně požadavek rovnosti každého s každým, plyne z něj požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo a neznevýhodňovalo jedny před druhými. K porušení těchto principů pak dojde tehdy, pokud se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Jestliže zákonodárce zvolí určitý přístup, musí tedy být založen na objektivních a rozumných důvodech a mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení musí existovat vztah přiměřenosti. V oblasti práv sociálních, v nichž je stát povinován k aktivním zásahům, jež mají odstranit „křiklavé aspekty, srov. Pl. ÚS 15/02, nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti, disponuje zákonodárce logicky mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní. Volí proto preferenční zacházení mnohem častěji“. Takovéto chápání zákazu diskriminace lze sledovat jak v uvažování Ústavního soudu (Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 5/95, Pl. ÚS 33/96), tak institucí povolaných hodnotit dodržování mezinárodněprávních závazků, jakým je např. Výbor OSN pro lidská práva. Obdobně je definice diskriminace podávána i v judikatuře Soudního dvora ES (srov. např. rozhodnutí ve věcech C - 411/96, Margaret Boyle a spol. v. Equal Opportunities Commission, odst. 39, C - 279/93, Finanzamt Köln – Altstadt v. Roland Schumacker, odst. 30).

Princip právní jistoty a předvídatelnosti jako princip vlastní každému právnímu státu vyžaduje, aby byla zúžena na nejmenší možnou míru libovůle aktů veřejné moci, na straně druhé nejde o absolutní kategorie, které by bylo možno stavět nad ostatní komponenty vytvářející pojem demokratického právního státu (srov. Pl. ÚS 31/03). Přiměřeným omezením předvídatelnosti (právní jistoty/ v podmínkách právního státu je takové nezbytné opatření, které dokáže zajistit efektivní naplňování cíle zákona o důchodovém pojištění, tj. zajistit přiměřené zabezpečení ve stáří v souladu s demografickými a ekonomickými determinantami. Právní jistotu a předvídatelnost aktů veřejné moci je třeba zachovat i ve vztahu k jiným subjektům mezinárodního práva (srov. totéž rozhodnutí Ústavního soudu z 23. 2. 2004).

Listina základních práv a svobod zakotvuje právo obsažené v čl. 30 odst. 1 (na přiměřené zabezpečení ve stáří) jako právo občanské, ovšem mezinárodněprávní instrumenty (Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Všeobecná deklarace lidských práv) je chápou jako právo lidské.

Nejvyšší správní soud již na tomto místě vyjadřuje přesvědčení, že v oblasti zabezpečení ve stáří, kterého se lze domáhat pouze a jedině v mezích zákona, jehož osobní rozsah se odvíjí v principu od výdělečné činnosti na teritoriu státu a jejíž ztráta schopnosti je v rámci redistributivních procesů kompenzována, zákonodárce nemůže založit preferenční zacházení z důvodu občanství, tzn. přiznat výhodnější postavení občanu České republiky než jiné fyzické osobě, která za obdobných okolností (je výdělečně činná na území, platí pojistné) je účastníkem takového systému. Taková odlišnost v zacházení by postrádala jakoukoli logiku, racionálnost a její objektivita by byla nižádná. Jestliže se Česká republika

přihlásila v čl. 1 odst. 2 Ústavy k dodržování závazků plynoucích z mezinárodního práva, pak preference vlastních občanů v oblasti důchodového pojištění musí být potlačena i z tohoto důvodu, neboť by byla v přímém rozporu s výše uvedeným Paktem a dále s řadou mezinárodněprávních aktů, které Česká republika uzavřela v zájmu mobility a zachování práv získaných v důsledku výkonu vymezených činností (převážně výdělečné činnosti/ na teritoriu smluvních států, které jako prvotní zásadu obsahují rovnost zacházení s občany smluvních stran; tato zásada je obsahem téměř tří desítek dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení, které Česká republika sjednala, nalézáme ji (čl. 68) již v Úmluvě Mezinárodní organizace práce č. 102 (minimální norma sociálního zabezpečení) – č. 461/1991 Sb., Evropské sociální chartě – čl. 12 odst. 4 (č. 14/2000 Sb. m. s.), v Evropské prozatímní dohodě o soustavách zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých (č. 112/2000 Sb. m. s.) a po vstupu České republiky do Evropské unie jde o vůdčí zásadu umožňující volný pohyb osob promítnutou do Nařízení Rady (EHS) 1408/71. Zákon o důchodovém pojištění těmto závazkům plně vyhovuje v tom, že ani účast na pojištění, ani nároky na dávky nespojuje ani s občanstvím České republiky, ani s trvalým pobytem na teritoriu státu. Má-li proto Nejvyšší správní soud posoudit, zda s některou skupinou osob, které vzniká nárok na dávky důchodového pojištění, není zacházeno diskriminačně, musí jako diferenční skupinu volit nikoliv skupinu pojištěnců - občanů České republiky, nýbrž skupinu osob pojištěných jako takovou, a uvnitř této množiny dále sledovat, zda případné odlišné zacházení s některými podmnožinami pojištěných osob nenese znaky diskriminace. Na území ČSFR do konce roku 1992 totiž nebyli činní pouze občané Slovenské a České republiky, ale i občané třetích zemí a apatridé.

Jedním z důsledků zániku ČSFR byla nutnost určit, které „závazky“ – jak výše ukázáno v průběžně financovaném systému důchodového pojištění - „materializující se“ až v okamžiku vzniku nároku na dávku a její výplatu, převezme Česká republika a které Slovenská republika (potřebných řešení v této oblasti samozřejmě bylo daleko více) Především je nutno si položit otázku, zda se jednalo opravdu o podmínku sine qua non pro osud budoucích práv dosavadních účastníků systému, a bude-li tato otázka kladně odpovězena, pak teprve bude třeba analyzovat, zda toto rozdělení břemen pro nástupnické státy bylo racionální, odůvodněné a prosto libovůle.

V době zániku ČSFR platil pro oblast důchodového pojištění (tehdy zabezpečení financovaného na stejných principech v rámci širší solidarity daňových poplatníků) zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení; pro nárok na důchod bylo třeba získat určitou dobu, která byla souhrnně nazývána dobou zaměstnání. Pro zjednodušení uvažujme, že šlo o dobu pracovního poměru; aby mohl být hodnocen pro účely důchodu, musel takový pracovní poměr zakládat účast na nemocenském pojištění. Nemocenského pojištění byl účasten pouze ten, kdo byl činný v Československé republice (rozumí se na jejím území) - § 2 odst. 1 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců. K zániku ČSFR tak existovaly doby zaměstnání, které byly získány činností na území ČSFR a v budoucnu mohly – při splnění dalších podmínek a za nezměněných mezinárodněpolitických okolností - založit nárok na důchod. Vztahy důchodového zabezpečení (pojištění) jsou nesporně vztahy veřejnoprávními.

Obecnou analýzu situace vzniklé v souvislosti se zánikem ČSFR podal Ústavní soud v rozhodnutí ze dne 30. 1. 2001 (náleznost sp. zn. II. ÚS 214/98; tato analýza včetně závěrů Ústavního soudu je podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela použitelná i v projednávané věci (skutkově tehdy Ústavní soud posuzoval nárok příslušníka SNB na služební příjem, přičemž tato osoba neměla k datu zániku ČSFR trvalý pobyt na území ČR ani občanství ČR – Smlouvou mezi ČR a SR publikovanou pod č. 60/1994 Sb., bylo

v návaznosti na ústavní zákon FS č. 624/1992 Sb., o zániku funkce soudců a o skončení pracovních a služebních poměrů v souvislosti se zánikem ČSFR, jako kritérium pro rozdělení existujících závazků ČSFR vůči příslušníkům federálních ozbrojených sborů zvoleno kritérium trvalého pobytu těchto osob na území ČR a SR ke dni zániku ČSFR). Ústavní soud poukázal na ústavní zákon č. 542/1992 Sb. ze dne 25. 11. 1992 o "zániku" ČSFR k 31. 12. 1992, dále na ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb. z 15. 12. 1992 o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, a tady zejména na jeho čl. 4 a 5. Po rozboru dospěl Ústavní soud k závěru, že ČR není pokračovatelem ČSFR, a tudíž nepřebírá všechny majetkové závazky ČSFR, nýbrž jen některé z nich (jejichž převzetí jí ukládá československý ústavní zákon, smlouva se SR nebo mezinárodní právo). Podle čl. 1 odst. 2 cit. ústavního zákona č. 4/1993 Sb., pokud ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy přijaté před zánikem ČSFR spojují práva a povinnosti s územím ČSFR a státním občanstvím ČSFR, rozumí se tím území České republiky a státní občanství České republiky, pokud zákon nestanoví jinak. Toto pravidlo zcela odpovídá výše Ústavním soudem vyložené povaze sukcese států, mající výrazně územní povahu, a vztahující se tedy k území, za něž nově sukcesor převzal mezinárodní odpovědnost. Zákon by tedy mohl stanovit odchylný princip, například by mohl rozšířit teritoriální aspekt sukcese, v oblasti důchodového pojištění (zabezpečení) však žádná takováto odchylná úprava na úrovni zákona přijata nebyla.

Pokud doby výkonu činnosti (zaměstnání) na území ČSFR budeme považovat za implicitní závazek ČSFR v oblasti důchodového zabezpečení (pojištění), pak v duchu výše citovaného výkladu Ústavního soudu (zejména k čl. 4 cit. ústavního zákona) přebrala Česká republika jako nástupnický stát jen takové závazky, jejichž převzetí jí uložila smlouva se Slovenskou republikou. Takovouto smlouvou je Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. 10. 1992, jež byla publikována pod č. 228/1993 Sb. Do českého práva byla v období do 31. 12. 1995 inkorporována v důsledku odkazu v zákoně č. 100/1988 Sb. (§ 103), a v období po 31. 12. 1995 v § 61 zákona č. 155/1995 Sb.; od 1. 6. 2002 pak nepochybně též v důsledku úpravy obsažené v čl. 10 Ústavy. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ve znění účinném od 1. 6. 2002 je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Odtud povinnost soudů posuzujících projednávanou věc (rozhodnutí žalované je z 29. 4. 2003) užít této Smlouvy. Preambule této Smlouvy výslovně uvádí, že smluvní státy se dohodly uzavřít tuto smlouvu „s přihlédnutím k dosavadnímu společnému vývoji“. Nejvyšší správní soud totiž považuje za zásadní rozlišit dvě roviny vztahů, které Smlouva upravila. Jednak vymezila společnou dohodu, které závazky ČSFR převezme Česká republika a které Slovenská republika (čl. 20), jednak upravila na základě pravidel běžně užívaných v mezinárodní smluvní praxi pro proporcionální smlouvy vzájemné vztahy v oblasti sociálního zabezpečení pro futuro. Pro období po 1. 5. 2004 nelze přehlédnout shora podrobněji rozebranou změnu právního prostředí v důsledku přistoupení České i Slovenské republiky k EU.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné zdůraznit, že Ústavní soud ve výše citovaném nálezu považoval za zcela ústavně konformní, že Česká republika nepřevzala veškeré závazky v oblasti veřejných subjektivních práv v případě osob, které „nebyly efektivně spjaty s územím České republiky“ a rovněž nebyl znepokojen tím, že Smlouva mezi Českou a Slovenskou republikou (vyhl. č. 60/1994 Sb.) stanovila jako kritérium pro převzetí povinností vyplývajících z nároků existujících ke dni zániku ČSFR z těchto služebně-právních vztahů kritérium trvalého pobytu příslušníka federálního sboru ke dni zániku ČSFR, a to buď na území ČR, anebo SR, přičemž je evidentní, že místo

výkonu služby těchto příslušníků nemuselo být identické s jejich trvalým pobytem ke dni zániku ČSFR. Nároky ze služebně-právních vztahů těchto příslušníků pak mohla například uspokojovat Slovenská republika v případě, že na jejím území měl takový příslušník ke dni zániku státu trvalý pobyt, přestože službu na území Slovenské republiky nevykonával (a naopak).

Z toho pro věc nyní posuzovanou plyne, že v oblasti důchodového zabezpečení ke dni zániku ČSFR stěžovatelce žádné právo *de iure* nevzniklo; (stěžovatelka do této doby pracovala, pečovala o dítě – ovšem žádné veřejné subjektivní právo jí pouze z této skutečnosti nevzniklo). Dále z výše uvedeného pro posuzovanou věc plyne, že Česká republika převzala „implicitní závazky“ přiznat budoucí nároky těch osob, jejichž zaměstnavatel měl ke dni rozdělení ČSFR sídlo na území České republiky (k odlišnému obecnému principu Nařízení podle místa zaměstnání viz argumentaci shora), anebo subsidiárně za určitých okolností, pokud osoba účastna zabezpečení měla trvalý pobyt na území ČR k tomuto dni; v případě stěžovatelky tyto závazky nepřevzala, neboť stěžovatelka měla ke dni zániku trvalý pobyt na území Slovenské republiky a měla jej tam zřejmě od roku 1974.

Česká republika tedy vysoce nadstandardně v pojetí ústavně konformní sukcese podávané výše cit. nálezem Ústavního soudu převzala nejen závazek přiznat budoucí nároky osob, které měly na jejím území trvalý pobyt ke dni zániku ČSFR, - to jako subsidiární kritérium – nýbrž v duchu principů ovládajících sociální zabezpečení především budoucí nároky v oblasti důchodového pojištění všech osob, které měly sídlo zaměstnavatele na území ČR (a byla tedy i vysoká pravděpodobnost, že na tomto území pracují), a to bez ohledu na jejich státní příslušnost.

Dovozuje-li Nejvyšší správní soud, že čl. 20 Smlouvy je součástí právní řádu ČR a má přednost před zákonem (zákonem o důchodovém pojištění), přičemž Ústava ČR neumožňuje ani tomuto soudu ani Ústavnímu soudu posuzovat soulad této Smlouvy s ústavním pořádkem, neboť jde o smlouvu ratifikovanou v minulosti, je úkolem, která přínáleží Nejvyššímu soudu jako soudu obecnému a jehož se nemůže zbýt, ústavně konformní výklad tohoto ustanovení. Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani skutečnost, že k okamžiku jeho rozhodování byl čl. 20 Smlouvy součástí příloh Nařízení, tj. práva ES. Užití běžných výkladových metod zde nečiní potíže: z hlediska gramatického je ustanovení naprosto přehledné, nebudí pochybnosti ani z hlediska logiky a systematiky Smlouvy. Zdá se tedy, že je na místě konstatace „*in claris non fit interpretatio*“. Úmyslem zde jasně vyjádřeným bylo „s přihlédnutím k dosavadnímu společnému vývoji“ rozdělit budoucí závazky v oblasti důchodového zabezpečení (pojištění) mezi dva státy sukcesory, přičemž byla zvolena kritéria sídla zaměstnavatele, popřípadě trvalého pobytu ke dni zániku ČSFR. O úmyslu smluvních stran není žádných pochybností, soudu je z úřední činnosti známo, jaká historie byla spjata s procedurou vyjednávání o těchto kritériích, a rovněž je soudu známo, že výsledek je kompromisem preferovaným zejména druhou smluvní stranou (Slovenskou republikou). V tomto ohledu Nejvyšší správní soud poukazuje na obecně uznávanou zásadu užívanou v mezinárodním smluvním právu, totiž že pro výklad je rozhodující opravdová vůle stran. Čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (č. 15/1998 Sb.) stanoví jako základní pravidlo, že smlouva musí být vykládána *bona fide* v souladu s obvyklým významem ve smlouvě použitých slov v jejich celkové souvislosti a ve světle cíle smlouvy. Volba, jež vedla k rozdělení dob zaměstnání mezi dva nástupnické státy, byla jednou z voleb v rámci možných nabízejících se – v zásadě rovnocenných - řešení. Nazíráno námitkou stěžovatelky by však žádné myslitelné kritérium, jež by vedlo k rozdělení dob nevyhovělo jejímu požadavku, aby její nárok důchod byl posuzován vedle ustanovení

Smlouvy, které umožní sečíst doby získané na obou územích pro vznik nároku a jeho výši, též výlučně podle českých předpisů účinných v době vzniku tohoto nároku, pokud jde o výši tohoto důchodu. Stěžovatelka se fakticky dožaduje od soudu výroku, že Česká republika odpovídá jako sukcesor ČSFR za doby, které jako doby zaměstnání získala v době existence ČSFR bez ohledu na znění Smlouvy. Pokud by soud této námitce vyhověl, popřel by rozdělení státu v oblasti důchodového pojištění, a v samé podstatě věci rovněž zánik ČSFR jako takový. Volba kritérií, v jejichž důsledku se doby zaměstnání veškerých osob považují buď za doby „české“ či „slovenské“ nenese znaky subjektivního přístupu; rozdíly, které od 1. 1. 1993 vznikly, jsou podepřeny objektivními a rozumnými důvody.

Od 1. 1. 1993 se na území České republiky o cca třetinu zmenšil disponibilní počet ekonomicky aktivních účastníků systému, kteří v režimu průběžného financování mohli prostřednictvím placení pojistného financovat nároky na důchody, které započaly „dospívat“ počínaje dnem 1. 1. 1993. I tito účastníci systému založeného na mezigenerační solidaritě totiž mají oprávněná očekávání, která spočívají na jasném vymezení okruhu osob, jejichž nároky jsou z jimi placených prostředků uspokojovány. Pokud by okruh oprávněných osob měl být v důsledku přístupu soudu významně rozšířen, bylo by třeba tyto závěry jasně a přesvědčivě odůvodnit za situace, kdy mohou vést k podstatnému zvýšení zátěže, kterou nese aktivní generace (za takovou zátěž Nejvyšší správní soud považuje situaci, kdy by v důsledku judikatury soudní bylo třeba přikročit ke zvýšení pojistného na sociální zabezpečení, anebo rozhodnout, z jakých zdrojů státního rozpočtu budou tyto „dodatečné“ nároky financovány).

Na výše položenou otázku, zda tento krok (rozdělení „závazků“) ve vztahu ke společné minulosti byl nezbytný, Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené závěry odpovídá tak, že byl nanejvýš vhodný; - bez něj by podle názoru Nejvyššího správního soudu Česká republika mohla pro nárok a výši důchodu hodnotit pouze doby získané i v minulosti (před rokem 1993) na území České republiky, v hranicích vymezených od 1. 1. 1993, pro některé doby by patrně pravidlo chybělo. Provádění důchodového pojištění je z hlediska nutné administrativy relativně náročné a charakteristiky moderního systému z tohoto hlediska získává teprve posledních letech v souvislosti s digitalizací dat apod. V době existence společného státu mohlo běžně docházet k situacím, že účastník systému měl trvalý pobyt v jednom státě, zaměstnání vykonával v druhém a toto místo se nekrylo se sídlem jeho zaměstnavatele. Pokud mělo být při přiznávání nároků po 31. 12. 1992 na první pohled zřejmé, jaké doby pojištěnec získal, muselo být zvoleno kritérium, na němž se oba smluvní státy shodly a jež v zásadě vyjadřovalo jejich vůli nést závazky ČSFR, přičemž muselo jít o kritérium zřejmé z administrativních podkladů, které jsou z doby desítek let, po kterou se účastníci v tomto systému pohybují, k dispozici. V zásadě byla těmito kritérii přicházejícími v úvahu kritéria trvalého pobytu, popřípadě sídlo zaměstnavatele k datu zániku ČSFR. Nutno totiž poznamenat, že systém do roku 1992 nezachycoval údaj o tom, zda je určitá činnost vykonávána na území České republiky či Slovenské republiky, nemluvě o době před vznikem federace. Vést dokazování v každém jednotlivém případě o jednotlivých dobách pocházejících z cca čtyřicetiletých kariér by mohlo ohrozit schopnost systému přiznávat a vyplácet dávky. Při neexistenci Smlouvy by pak až do vstupu do EU nebylo možno sčítat ani doby získané takto na území nástupnických států. Ustanovení zákona o důchodovém pojištění a zákona o sociálním zabezpečení o hodnocení „dob v cizině“ nepřicházelo v tomto ani obdobných případech v úvahu ze samé podstaty věci (nešlo totiž o „cizinu“). Co je však rovněž podstatné, je skutečnost, že rozsah, v němž ČR a SR převzala závazky ČSFR, se uplatňuje i vůči jiným pojištěncům než občanům ČR a SR, kteří do zániku ČSFR „získali“ určité doby zaměstnání.

Nejvyšší správní soud tedy nezaznamenal v přijetí kritéria obsaženého v čl. 20 Smlouvy prvek libovůle ani nerozumnosti. Jeho objektivní potřeba byla zcela zřetelná. Mezi cílem a zvoleným nástrojem byl vztah přiměřenosti. Doby zaměstnání, které jakýkoliv účastník systému (tedy nikoli pouze občané ČR a SR) získal do 31. 12. 1992, byly rozděleny mezi Českou a Slovenskou republiku podle toho, kde měl sídlo zaměstnavatel, popřípadě trvalý pobyt účastník ke dni rozdělení ČSFR. V samé podstatě věci v tomto ohledu nešlo o smlouvu „o sociálním zabezpečení“, nýbrž „vypořádání implicitních finančních závazků ČSFR“; tato Smlouva se stala rovněž dohodou výslovně citovanou ve Smlouvě, kterou bylo definitivně ukončeno dělení majetku ČSFR (č. 63/2000 Sb. m. s.). Jestliže Česká republika převzala závazky vyplývající ze vztahu zaměstnavatele k území ČR, popřípadě trvalého pobytu účastníka systému na území ČR v okamžiku sukcese, pak se jednalo o rozumný přístup, jenž byl navíc dosažen jako kompromis jednání dvou nástupnických států.

Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že v důsledku přijetí těchto kritérií byla poškozena na výši důchodu, a nebýt Smlouvy, byl by její důchod vyšší. Nejvyšší správní soud zastává názor, že tvrzená poškození obecně ani v tomto konkrétním případě nejsou důsledkem přijetí určitého kritéria pro sukcesi; rozdíly vyplývají z odlišného ekonomického vývoje obou států a odlišných právních úprav. Principu „oprávněného očekávání“ v roce 1992, tedy k datu zániku ČSFR, by mohl odpovídat pouze důchod vyměřený podle zákona platného pro území tehdejší federace za podmínek, jež tehdejší předpis stanovil (neexistovala indexace výdělků, bylo rozdílné rozhodné období, výše důchodu byla omezena maximálními částkami atd.). Argument o porušení principu právní jistoty tedy Nejvyšší správní soud nepřijímá, pokud se má za právní jistotu a oprávněné očekávání považovat přesvědčení, že přes rozdělení státu přízná důchod ten stát, jehož důchody jsou vyšší. Jen pro úplnost se dodává, že hledisko občanství – jak rozvedeno výše – ani místa trvalého pobytu nemohou sehrávat a nesehrávají v této úvaze žádnou roli. Pokud by tato hlediska měla představovat oporu pro právní závěry soudu, mohlo by to naopak vést k porušení principu nediskriminace upravenému v čl. 3 Nařízení. Jaký by byl vývoj, kdyby se společný stát nerozdělil, je pak již jen čirá spekulace.

K tomu dále Nejvyšší správní soud poznamenává, že po tři desetiletí před rokem 1990 byl vývoj mezd v obou částech Československa zcela totožný (srov. například Milan Tuček: Proměny sociální struktury české a slovenské společnosti in: Česká a slovenská otázka v Evropské unii, nakl. Konvoj, Brno 2004, str. 274 a násl.). Po roce 1992 došlo k výrazné příjmové diferenciaci (průměrná nominální mzda v ČR dosáhla v roce 1996 výše 9676 Kč, ve Slovenské republice v témže roce dosáhla výše 8154 Sk, v roce 2001 v ČR výše 14 642 Kč, v SR výše 12 365 Sk – údaje převzaty z publikace MPSV – Vývoj vybraných ukazatelů životní úrovně v ČR v letech 1990 – 2001 a veřejně přístupných zdrojů Štatistického úradu Slovenskej republiky). Průměrná měsíční výše vyplácených důchodů v lednu 2004 činila ve Slovenské republice (starobní důchod) částku 6466 Sk, v České republice částku 7207 Kč. Kurs představoval například 10. 2. 2005 100 Sk = 78,7. Vyjádří-li se pak výdaje na jednoho důchodce v CZK, představovala tato částka v lednu 2004 hodnotu 4643 ve SR a v ČR 6836 (údaje MPSV Praha, únor 2005).

Rozdíly ve výších přiznávaných důchodů v obou státech tedy existují, jejich příčiny jsou zřejmé, netkví však ve společné minulosti. Mohou být v budoucnu ještě podstatnější v důsledku různých přístupů obou států k řešení sociálních otázek.

Zbývá tedy vyřešit otázku, zda má Česká republika tyto rozdíly vyrovnávat v podobě přídavku k důchodu (navyšování důchodu, který jinak podle českých předpisů náleží),

tedy zda existuje nárok na vyrovnání důsledku spjatého s rozdělením státu, a to formou důchodu v oboru důchodového pojištění. Pokud by odpověď byla kladná, musel by se tento závěr aplikovat na všechny účastníky systému, kteří do 31. 12. 1992 „získali“ nějakou dobu pojištění. Rozlišování na občany České republiky, Slovenské republiky, příslušníky třetích zemí, apatridy, ty kteří bydlí na území ČR, či nebydlí, nemůže mít v systému důchodového pojištění své místo, takové rozlišování by zakládalo neodůvodnitelné rozdíly a bylo by rovněž v rozporu s řadou mezinárodních závazků České republiky včetně jejích povinností vyplývajících z členství v EU. Zákon o důchodovém pojištění ostatně také žádné podmínky ve vztahu k občanství či místu pobytu pojištěnce neklade.

Pokud by se měl tento nárok odvíjet od teze, že mezinárodní smlouva nesmí zhoršit postavení občana, které mu přísluší podle vnitrostátního práva, a pokud by měla tento následek, neuplatnila by se její přednost před zákonem, lze s takovou tezí, která i v oboru sociálního zabezpečení našla své uplatnění a odraz v judikatuře soudů uplynulých desetiletí, obecně souhlasit. Stěžovatelka vychází z představy, že jí podle vnitrostátního českého práva, tedy zákona o důchodovém pojištění, náleží zhodnotit veškeré doby pojištění, které získala od ukončení povinné školní docházky, bez ohledu na to, kde byly tyto doby získány. Takovou úpravu však z § 13 zákona č. 155/1995 Sb., jenž byl popsán v úvodních částech tohoto odůvodnění, ve spojení s čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., dovodit nelze. Podle vnitrostátního práva by bez přihlédnutí k dobám hodnotitelným podle Smlouvy mohla být stěžovatelce maximálně hodnoceny započitatelné doby na území České republiky do odchodu stěžovatelky na Slovensko, která zdaleka nepředstavuje dobu 25 let pojištění nutnou pro vznik nároku na důchod (soud zde vychází z premisy, že tyto doby do 1. 12. 1974 byly získány na území nynější České republiky). Podle vnitrostátního práva by tak stěžovatelce vůbec nárok na důchod nevznikl.

Pokud některé smlouvy o sociálním zabezpečení uzavírané v minulosti obsahovaly úpravy tzv. vyrovnávacích příspěvků, popřípadě pokud judikaturou soudů byl tento nárok ve vztahu k některým smlouvám dovozen, šlo o naprosto odlišné případy, které nelze poměřovat situací spojenou se zánikem státu a převzetím některých jeho závazků. Typicky mohlo jít o situace, kdy vnitrostátní zákonodárství umožňovalo hodnotit i dobu pojištění v cizině, přičemž právě s takovým státem byla posléze uzavřena smlouva. Takový „národní“ důchod vypočtený i s ohledem na dobu získanou v cizině mohl být vyšší nežli dva dílčí důchody, které se pak stanovily podle uzavřené smlouvy. Proto bylo důvodné přiznat nárok, který byl vyšší, aby v důsledku uzavření smlouvy nedošlo k poškození účastníka takového vztahu. Nejvyšší správní soud by v konkrétním případě byl připraven k extenzivnímu výkladu zákona o důchodovém pojištění, pokud by výše uvedeným extenzivním pohledem na hodnocení dob podle tohoto zákona nárok mohl vzniknout (za dobu získanou na území ČR), a takto vypočtený důchod by byl vyšší než úhrn dávek náležejících při aplikaci Smlouvy. Soudu je přitom známo, že exekutiva řešila obdobné případy zejména po roce 1992 institutem odstranění tvrdosti zákona a v zásadě má za to, že v současné době se mohou takové efekty vyskytovat jen sporadicky. Tuto úvahu ovšem Nejvyšší správní soud činí *obiter dictum* při vědomí, že po vstupu do EU členské státy aplikují čl. 20 Smlouvy předvírajíce jeho plnou použitelnost, aniž by kalkulovaly s tím, že Česká republika by svým občanům mohla „navíc“ z titulu dávky důchodového pojištění podléhající koordinaci přiznávat nějaká nadstandardní plnění. To platí i pro státy, s nimiž má ČR uzavřeny dvoustranné smlouvy a jejichž občané získali v období do zániku ČSFR určitou dobu zaměstnání. Zde nezbyvá než opětovně poukázat na ústavně vyjádřenou vůli respektovat mezinárodní závazky (čl. 1 odst. Ústavy). Stěžovatelka na území České republiky v celém průběhu pojištění nezískala dobu, která by jí založila nárok na důchod podle českých předpisů.

Nejvyšší správní soud vnímá požadavek stěžovatelky na vyrovnání tvrzené újmy jako apel na český stát, aby zvážil, zda je jeho vůlí poskytnout českým občanům v obdobné situaci jako je stěžovatelka nějaké plnění, jehož povaha by musela být zcela jiná než důchod z důchodového pojištění. Takový akt by představoval jednostranný přístup českého státu, který by na sebe vzal nad rámec závazků ČSFR, do nichž sukcedoval, a po uzavření všech majetkoprávních dějů mezi ČR a SR, dobrovolně, ještě další povinnost. To je však již úvaha zcela mimo dosah tohoto odůvodnění.

Stěžovatelce byl tedy právem přiznán starobní důchod s přihlédnutím k čl. 20 Smlouvy, žalovaná nepochybila, když žádost o vyrovnávací příspěvek zamítla a krajský soud rovněž nepochybil, když žalobu také zamítl. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nedošlo aplikací Smlouvy o sociálním zabezpečení uzavřené mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a zákona o důchodovém pojištění k porušení ústavních principů právní jistoty a zákazu diskriminace – jak žalovaná, tak krajský soud se tedy s námitkami stěžovatelky vypořádal způsobem, jenž je v souladu s právní úpravou účinnou v době jejich rozhodování. Nejvyšší správní soud porušení zmíněných principů neshledal ani za současného přihlédnutí k úpravě ES, konkrétně pak Nařízení. K odlišnému zacházení se skupinou pojištěnců podle sídla jejich zaměstnavatele, popřípadě podle místa jejich trvalého pobytu, došlo z objektivních příčin, podepřených racionálními důvody. Aplikace principu důvěry ve stabilitu právních poměrů na situaci rozdělení státu vyžaduje od soudu specifický přístup, jenž odráží naprostou výjimečnost této situace (jistě nelze bez dalšího poměřovat rozdělení státu s jakoukoliv jinou změnou právních poměrů). Příčiny stavu, na který stěžovatelka poukazuje, primárně tkví v zániku ČSFR a sekundárně pak v rozdílném ekonomickém, sociálním a právním vývoji České republiky po roce 1992, nikoli v užití kritérií, podle nichž se nástupnické státy přihlásily k závazkům odvozujícím se od společné minulosti.

K námitce stěžovatelky, v níž poukazuje na další u Nejvyššího správního soudu podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že od doby svého vzniku posuzuje právní věci, v nichž se objevuje prvek Smlouvy, konzistentně (2 Ads 15/2003, 2 Ads 68/2003, 6 Ads 62/2003).

Současně je nepochybně připraven respektovat nálezy Ústavního soudu v individuálních případech, a to ve smyslu kasačním; ve smyslu precedenčním tak nepochybně učiní v případech, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nezpochybnitelně povahou své argumentace a jednotným pohledem na posuzované věci budou naznačovat, jak v oblasti ústavnosti sjednotit rozhodovací praxi.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 214/98 ze dne 30. 1. 2001 vyslovil závěry, které jsou výše nastíněny a z nichž vyplývá, že Česká republika není pokračovatelem Československa, ale pouze nástupnickým státem, přičemž České republice nevyplývá povinnost převzít závazky jiného státu, byť svého předchůdce, vůči jednotlivci, jenž nebyl v okamžik sukcese nijak efektivně spjat s jeho územím a jehož nárok byl založen na předpisech veřejnoprávní povahy.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 405/02 ze dne 3. 6. 2003 (tento nález má zřejmě stěžovatelka na mysli, když se dovolává „nálezu ÚS II. 405/2003“) vyslovil, že pokud byl český občan zaměstnáván ve Slovenské republice, považuje se to z hlediska důchodového pojištění za „zaměstnání v cizině“, přičemž toto hledisko není podloženo objektivními a rozumnými důvody. Skutkově šlo o posouzení nároku na předčasný starobní důchod,

jenž v systému důchodového zabezpečení Slovenské republiky neexistoval. Temporálně se jednalo o posouzení rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci (a správního orgánu) z období před tzv. euronovelou Ústavy. Skutkově byl posuzován nárok občana České republiky, nar. 1941, jenž získal doby zaměstnání v letech 1962 - 1995 na dnešním území Slovenské republiky; ve slovenském sociálním zabezpečení podle Smlouvy získal 12 946 dnů, v českém 1221 dnů. Fakticky pak na území České republiky tento stěžovatel „získal“ – tedy pokud by Smlouva neexistovala - včetně doby do 18 let věku 10 let a 214 dnů. Rozhodnutí vrchního soudu bylo zrušeno.

Ústavní soud v usnesení II. ÚS 21/04 ze dne 9. 12. 2004 odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003, sp. zn. 2 Ads 15/2003, přičemž v odůvodnění uvedl, že se zabýval významem Smlouvy pro stanovení míry sociálního zabezpečení v souvislosti s rozdělením ČSFR. Konstatoval, že nedošlo k diskriminaci (skutkově šlo o dobu právě projednávané věci, pouze za rozhodné kritérium bylo o vzato sídlo zaměstnavatele ke dni zániku ČSFR). Posuzován byl nárok občanky České republiky nar. 1944, která podle Smlouvy získala v českém důchodovém pojištění doby od r. 1996 - 2001, ve slovenském pojištění veškerou dobu do roku 1992 a poté od 1993 - 1996. Fakticky pak na území České republiky včetně doby studia „získala“ – pokud by Smlouva neexistovala - dobu 11 let, na území Slovenské republiky 32 let.

Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 vyslovil zrušující výrok vůči rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 2/2003, přičemž z hlediska ústavněprávní argumentace odkázal na nález sp. zn. II. 405/02; soudu i správnímu orgánu vytkl, že nereflektoval tento nález, a zdůraznil, že tento nález má být východiskem pro rozhodování následujících případů stejného druhu. Současně však připustil, že výklad a aplikace práva nemůže být neměnná, zejména je-li transparentně odůvodněna a opírá se o akceptovatelné racionální a objektivní důvody, které reagují i na právní vývoje předtím v rozhodovací praxi uplatňované. Pouze takto transparentně vyložené myšlenkové operace odůvodňující divergentní postup nezávislého soudu vylučují v rámci lidsky dostupných možností libovůli při aplikaci práva.

Skutkově byl posuzován nárok občanky Slovenské republiky, nar. 1943, která žila a pracovala na území Slovenské republiky od roku 1958 do roku 1996, byl jí přiznán důchod ze slovenského důchodového pojištění. Tato stěžovatelka přesídlila po přiznání tohoto důchodu do České republiky, v roce 1998 jí bylo uděleno České občanství. Fakticky tedy na území České republiky nikdy nepůsobila a svou žádost o český důchod po svém přesídlení do České republiky opřela o své přesvědčení, že je diskriminována, neboť pobírá nižší důchod než jiní občané České republiky, kteří pracovali stejně dlouhou dobu na území České republiky.

K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že je nepřehlédnutelným faktem, že Ústavní soud zaujal ve věci aplikace Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou a Slovenskou republikou explicitní rozdílná stanoviska; pokud přihlídneme i k nálezu prvně uvedenému (II. ÚS 214/98), jde i o rozdílné chápání důsledku zániku státu (ČSFR) v rovině implicitní. Zde leží první důvod, proč Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí maximálně transparentně svůj výrok odůvodňuje.

Druhý důvod, jenž brání Nejvyššímu správnímu soudu bez dalšího přiznat těmto rozhodnutím sílu precedentu, jsou některé dílčí prvky odůvodnění těchto rozhodnutí,

jež neposkytují odpovědi na nabízející se otázky. Jedná se například o to, že doby zaměstnání na území ČSFR do konce roku 1992 opravdu nelze chápat jako doby zaměstnání v cizině (sp. zn. II. ÚS 405/02), nárok na dávku důchodového pojištění není podmíněn trvalým pobytem na území ČR (III. ÚS 252/04), vyloučená aplikace evropského práva po 1. 5. 2004 v témže nálezu zůstává minimálně blíže neodůvodněna. Pokud by Ústavní soud vystupoval v roli pozitivního zákonodárce, což by učinil, pokud by jednoznačně uzavřel, že Česká republika má doplácet v rámci důchodového pojištění blíže nespecifikovaný rozdíl ve výši dávek, pak by součástí takového právního názoru musela být jasná direktiva pro soud, a tedy i správní orgán, jak při stanovení a výplatě takového plnění postupovat. Pouze v nálezu III. ÚS 252/04 Ústavní soud uvedl, že principu obecně chápané spravedlnosti by se vymykalo, pokud by doby v ČSFR byly hodnoceny dvakrát a „nemělo by tak dojít k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu“ – odkaz na rozsudek Vrchního soudu sp. zn. 3 Cao 12/96 není zcela namístě, neboť skutkově tam šlo o situaci, kdy žalobce získal potřebnou dobu pojištění výlučně na území České republiky, což se nestalo ani v jednom případě, které posuzoval dosud Ústavní soud. Má-li mít takový právní názor sílu precedentu, musí vyřešit alespoň základní otázky, které by musel řešit i zákonodárce koncipující úpravu takového plnění: osobní rozsah, způsob stanovení a výši dávky, podmínky výplaty, řízení o ní a intertemporální důsledky takového rozhodnutí. Nejvyššímu správnímu soudu přitom zůstává neobjasněno, z jakých ústavněprávních důvodů by bylo možno zamítnout přiznání takových rozdílů i jiným pojištěncům než občanům České republiky majícím trvalý pobyt na jejím území, jak by se stanovila výše onoho rozdílu při denně se měnících kursech měn, jak často by se takové rozdíly přepočítávaly jsouce vázány „podle obecně chápané spravedlnosti“ na výši důchodu poskytovaného druhou smluvní stranou, jak by tyto rozdíly reagovaly na skutečnost, že druhá smluvní strana se rozhodne dlouhodobě pro jinou koncepci důchodového pojištění včetně minimální valorizace dávek, případně úpravu těchto dávek pro souběh s jiným důchodem, popřípadě i zastavení výplaty pro neplnění některé z podmínek – například svázané s ekonomickou činností – to vše by byly například situace, které by zřejmě vedly k vyšším a vyšším částkám „doplateků“ ze strany České republiky. Nejasná je otázka exportu těchto rozdílů při pohybu osob požívajících důchody mimo území České republiky, a to jak na území států, nimiž Českou republiku váží dvoustranné smlouvy, tak na území Evropské unie. Nutnou otázkou k řešení by bylo, zda výrok, že na takové plnění existuje právní nárok bude směřovat pouze *pro futuro*, anebo princip rovnosti vede k přepočtům a vyrovnávání dávek počínaje rokem 1993. Přitom nabízející se zobecnující závěr doposud učiněných nálezů Ústavního soudu z roku 2003 a 2005 by mohl vést k nutnosti přiznat český důchod všem pojištěncům, kteří získali nějakou dobu na území ČSFR, bez ohledu na smluvní vztahy, jako by taková doba byla výlučně dobou českou, tedy například i osobám žijícím ve Slovenské republice a požívajícím důchod od slovenského nositele pojištění, v jehož nároku a výši byla zohledněna doba do 31. 12. 1992 (a všem ostatním pojištěncům, ať žijí kdekoliv/ - tento princip je nezpochybnitelný zejména ve vztahu k těm osobám, na které dopadají mezinárodněprávní závazky České republiky, jež byly výše osvětleny.

Nejvyšší správní soud respektuje maximálně právo Ústavního soudu ochránit ústavní principy státu; je zřejmé, že tato ochrana (ostatně jako jakákoliv ochrana poskytnutá i obecnými soudy) může státu v některých případech přinést i značné fiskální důsledky. V dosavadních rozhodnutích Ústavního soudu, která na posuzovanou věc pohlížejí ostatně rozporuplně, však prozatím toto vědomí všech souvislostí nebylo předestřeno. Proto je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že v tomto odůvodnění přesvědčivě vyložil teze, jež oněm vysloveným v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 405/02 přinejmenším

konkurují (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 6 Ads 62/2003 – 31 ve věci Ing. Marie Gajdové).

Krajský soud v Brně posoudil právní otázku, jež byla stěžovatelkou nastolena, v souladu s právními předpisy, které jsou na tuto právní věc použitelné; kasační stížnost byla proto v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítnuta.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží; žalovaná, byť byla ve věci úspěšná, právo na náhradu nákladů nemá, neboť tak výslovně stanoví § 60 odst. 2 s. ř. s.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. ledna 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu