



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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: **M. L.**, zastoupené JUDr. Vlastiborem Vejvodou, advokátem se sídlem Praha 4, Na Hřebenech II/1062, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Praha 5, Křížová 25, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne 23. 5. 2007, č. j. 2 Cad 76/2006 – 31,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2007, č. j. 2 Cad 76/2006 – 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností napadla žalovaná (dále též stěžovatelka) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 20. 6. 2006, č. j. X. a věc jí vrácena k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze ve svém rozsudku vycházel z následujícího skutkového stavu: Citovaným správním rozhodnutím byl žalobkyni přiznán ode dne 31. 3. 2006 dílčí starobní důchod ve výši 2245 Kč měsíčně. Ke dni 31. 12. 1992 žalobkyně vykonávala zaměstnání na území Slovenské republiky na železniční stanici Trenčianská Teplá, a to až do 31. 8. 1993. Žalobkyni bylo zohledněno celkem 14 791 dnů pojištění, z toho v systému důchodového pojištění České republiky 4199 dnů a v systému důchodového pojištění Slovenské republiky 10 592 dnů.

Na základě uvedeného skutkového stavu dospěl Městský soud v Praze k závěru, že žalovaná nepochybila, pokud vypočetla starobní důchod žalobkyně s použitím čl. 11

a čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. 10. 1992 a publikované pod č. 228/1993 Sb. Její pochybení však lze spatřovat v tom, že při výpočtu důchodu žalobkyně nevzala v úvahu nálezy Ústavního soudu II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04 a nález Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2007 ve věci W. Z těchto nálezu vyplývá, že občané České republiky nemohou být znevýhodněni skutečností, že došlo k rozdělení společného státu České a Slovenské federativní republiky. V projednávaném případě byl žalobkyni vypočten dílčí starobní důchod za dobu pojištění, kterou získala jednak v systému důchodového pojištění České republiky a jednak v systému důchodového pojištění Slovenské republiky. Soud proto závázal žalovanou, aby výši přiznaného starobního důchodu dorovnala do výše, v jaké by žalobkyni náležel, pokud by celou dobu pojištění získala pouze v českém systému důchodového pojištění.

Kasační stížnost podala žalovaná z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Stěžovatelka předně namítla, že rozsudek soudu trpí vnitřní rozporností, neboť na jedné straně je konstatováno, že stěžovatelka při vydání rozhodnutí nepochybila a na druhé straně je její rozhodnutí přesto zrušeno. Postupovala-li stěžovatelka v souladu se zákonem, mezinárodní smlouvou a nařízením EHS, jak je v rozsudku výslovně uvedeno, nemůže být její rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost. Podle názoru stěžovatelky soud nemůže zrušit zákonné rozhodnutí správního orgánu pouze s odkazem na přirozenoprávní argumentaci Ústavního soudu v obdobném případě, která je neurčitá do té míry, že nestanoví ani náznak způsobu výpočtu mimo zákon konstruované dávky důchodového pojištění ve formě „dorovnávacího příspěvku“ k důchodu. Stěžovatelka jako orgán moci výkonné pak nemůže sama tento způsob výpočtu požadovaného dorovnání zvolit. Pokud by tak učinila, neexistoval by následně žádný orgán, který by mohl podle zákonných pravidel přezkoumat jí zvolený postup a její rozhodnutí by tak bylo nepřezkoumatelné.

Stěžovatelka dále uvedla, že v kontinentálním systému práva není *ratio decidendi* odůvodnění nálezu Ústavního soudu obecně závazné. Závaznost vykonatelných nálezu Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR je dána jen v jejich výrokové části. Argumentace Ústavního soudu navíc nemá autoritativní oporu odborné právní veřejnosti a je vyvrácena i názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jež je v jistém smyslu zdaleka nejodbornějším orgánem pro posuzování konkrétních otázek jednotlivých odvětví správního práva.

Ke změně právní praxe v oblasti důchodového pojištění může dojít jediné patřičnou novelizací právních předpisů. V daném případě se navíc jedná o sociální práva, která se neřadí mezi typická přirozená a ústavně chráněná práva. Spadají do tzv. *statusu positivus* a jsou tak nárokovatelná jen v mezích zákonů, jejichž prostřednictvím státní moc určuje a garantuje míru a úroveň těchto práv. Stěžovatelka navrhla, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena soudu k dalšímu řízení. Zároveň požádala o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu daném ustanoveními § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Vycházel přitom ze skutkového stavu popsání v napadeném rozsudku, který však považuje za nutné doplnit o následující skutečnosti: Žalobkyně uvedla, že se narodila dne 29. 6. 1947, od roku 1964 pracovala nepřetržitě na území České republiky. V době od 15. 3. 1990 do 31. 8. 1993 doložila zaměstnání na území Slovenské republiky u Železniční stanice

Trenčianská Teplá. Od 14. 9. 1993 opět pracovala na území České republiky. Stěžovatelka dále uvedla, že ode dne 31. 8. 1997 pobírala částečný invalidní důchod, který jí žalovaná přiznala výhradně podle českých právních předpisů. Dne 2. 7. 2003 žalovaná výplatu důchodu zastavila. Z přípisu žalované ze dne 31. 3. 2003 pak vyplývá, že postoupila veškeré materiály Sociální pojišťovně - ústředí Bratislava k rozhodnutí o důchodu, neboť z nově doložených dob zaměstnání žalobkyně je zřejmé, že tato byla k 31. 12. 1993 zaměstnána na území Slovenské republiky. Žalovaná rozhodla o odnětí částečného invalidního důchodu podle § 56 zák. č. 155/1995 Sb. od 2. 5. 2003 s tím, že po ukončení řízení u Sociální pojišťovny - ústředí Bratislava bude posouzen nárok na český dílčí částečný invalidní důchod za dobu zaměstnání na území České republiky po 31. 8. 1993. Ze spisu bylo dále zjištěno, že žalobkyně podala žádost o starobní důchod dne 3. 1. 2006, podle přípisu žalované ze dne 12. 1. 2006 jí nárok na starobní důchod vznikl k datu 29. 10. 2004. Svoje rozhodnutí o starobním důchodu stěžovatelka opřela o ust. § 29 písm. a) zák. č. 155/1995 Sb. a čl. 46 odst. 2 Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71.

S ohledem na výše uvedené bylo při přezkumu rozhodnutí stěžovatelky úkolem Městského soudu v Praze posoudit, zda byla výše dávky vypočtena v souladu s výše cit. právními předpisy a vypořádat se v návaznosti na to se žalobními body uplatněnými v žalobě. Této povinnosti Městský soud v Praze v napadeném rozsudku nedostál. Jeho pochybení lze shrnout do následujících bodů:

1) Jak bylo již uvedeno výše, dospěl Městský soud v Praze k závěru, že zákonnost správního rozhodnutí stěžovatelky je nutno posoudit z hlediska právních názorů vyslovených v nálezech Ústavního soudu II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04 a Pl. ÚS 4/06. Nejvyšší správní soud proto považuje za potřebné provést stručný rozbor těchto rozhodnutí.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003 č.j. II.ÚS 405/02 řešil případ stěžovatele, jemuž byl českým nositelem pojištění přiznán dílčí předčasný starobní důchod podle ust. § 31 zák. č. 155/1995 Sb. za situace, kdy mu nárok na dávku důchodového pojištění od slovenského nositele pojištění ještě nevznikl. Ústavní soud zde vyslovil tezi, že na dobu zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem na Slovensku získanou stěžovatelem do rozpadu společného státu nelze nahlížet jako na dobu zaměstnání v cizině a že pokud stěžovatel splnil podmínku minimálního počtu let pojištění pro vznik nároku na dávku podle zák. č. 155/1995 Sb. ještě za existence společného státu, nelze mu zpětně její splnění upírat. Interpretace tohoto nálezu je nepochybně obtížná, neboť nárok na dávku stěžovateli český nositel pojištění zjevně neupíral, pro stanovení výše dávky byl však následně uvedený nález vyložen tak, že stěžovateli byla započtena veškerá doba pojištění získaná do 31. 12. 1992 a poté, co splnil podmínky nároku na starobní důchod ve slovenském systému důchodového pojištění, byla výše českého důchodu opět upravena dílčením (rozhodnutí ČSSZ ze dne 3. 10. 2003).

V čem spatřuje Městský soud v Praze skutkovou i právní podobnost projednávané věci s výše uváděnou judikaturou nelze z napadeného rozsudku zjistit. Odůvodnění rozsudku žádnou úvahu na toto téma neobsahuje, Nejvyšší správní soud pak sám na základě údajů obsažených ve správním i soudním spisu zjevnou podobnost nenalezl. Nález se vyjadřoval k posouzení a výpočtu výše dávky před 1. 6. 2002, kdy novela čl. 10 Ústavy ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. stanovila výslovně aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, i před vstupem České republiky do Evropské unie, v jehož důsledku výpočet výše dávky podléhá předpisům komunitárního práva, konkrétně ustanovení čl. 46 odst. 2 Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71. Jednalo se navíc o situaci, kdy stěžovateli v té době evidentně vznikl

nárok na dávku pouze v českém systému důchodového pojištění a neměl tedy pro své důchodové nároky zhodnocenu veškerou získanou dobu pojištění.

V nálezu ze dne 25. 1. 2005, č. j. III. ÚS 252/04, a nálezu ze dne 20. 3. 2007, Pl. ÚS 4/06, se Ústavní soud zabýval případem stěžovatelky, která veškerou dobu pojištění do 28. 7. 1996 získala na území Slovenské republiky. Ke dni podání žádosti o starobní důchod u Sociální pojišťovny Slovenské republiky, tj. ke dni 9. 8. 1996, měla stěžovatelka trvalý pobyt na území Slovenské republiky a rovněž slovenské státní občanství. Rozhodnutím Sociální pojišťovny Slovenské republiky ze dne 19. 8. 1996 byl stěžovatelce přiznán starobní důchod (výhradně podle vnitrostátních slovenských předpisů bez použití Smlouvy). Po přiznání důchodu přesídlila stěžovatelka za manželem do České republiky a dne 10. 6. 1998 jí bylo uděleno státní občanství České republiky. V říjnu 1996 a listopadu 1998 požádala stěžovatelka o přiznání vyrovnávacího příspěvku z českého důchodového pojištění ke svému slovenskému starobnímu důchodu, obě její žádosti však byly zamítnuty. Ústavní soud opětovně konstatoval, že rozlišování mezi občany České republiky, jež je založeno na fikci, podle níž zaměstnání ve Slovenské republice tehdejšího společného československého státu je „zaměstnáním v cizině“, nutno mít za diskriminující. Dále vyslovil, že Nařízení Rady (EHS) 1408/71 nemá vliv na povinnosti vyplývající z ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uvedené v příloze II. Pro posouzení důchodového nároku stěžovatelky je významná okolnost, že tato je občankou České republiky a že je nerozhodné, kdy se jí stala. Stěžovatelkou uplatněný (zvláštní) důchodový nárok je nezbytné odvíjet (v režimu již dříve dovozeného „dorovnání“ ve vztahu k důchodu pobíranému od nositele slovenského pojištění) od výše starobního důchodu podle českých předpisů, odpovídajícího zohlednění dob zabezpečení (pojištění) získaných za existence společného státu (aniž by bylo jakkoli přihlíženo k dobám následným, již „slovenským“), a to za samozřejmého předpokladu, že ostatní podmínky vzniku nároku na starobní důchod byly splněny.

Ani v tomto případě není z napadeného rozsudku zřejmé, v čem Městský soud v Praze spatřuje skutkovou či právní podobnost tohoto velmi specifického případu s projednávanou věcí, neboť znovu jakákoliv úvaha na dané téma chybí a souvislosti nejsou zřejmé ze správního ani soudního spisu. Opětovně lze tedy pouze konstatovat, že nález se vyjadřoval k posouzení a výpočtu výše dávky před přijetím ústavního zákona č. 395/2001 Sb. i před 1. 5. 2004.

Měl-li tudíž Městský soud v Praze za to, že zmíněné nálezy je možno či dokonce nutno při rozhodování o nároku žalobkyně na starobní důchod použít, měl provést jejich interpretaci a následně vyložit, co konkrétně z nálezů pro řešení projednávané věci vyplývá a v jakém rozsahu, a z jakých důvodů jsou zde vyslovené teze platné i po změně právní úpravy.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na čl. 3 odst. 1 Nařízení Rady (EHS) 1408/71, který zakotvuje princip rovnosti zacházení v oblasti sociálního zabezpečení a formuluje jej takto: Osoby bydlící na území jednoho z členských států, na něž se vztahuje toto Nařízení, podléhají stejným povinnostem a mají prospěch ze stejných dávek podle právních předpisů kteréhokoliv členského státu, jako příslušníci tohoto státu. Z uvedeného je zřejmé, že relevantní skupinou pro posouzení, zda byl stěžovatelkou při rozhodování o starobním důchodu žalobkyně dodržen princip rovnosti, je v daném případě skupina osob účastných na systémech důchodového zabezpečení zemí Evropské unie. Pokud Městský soud v Praze citoval tezi Ústavního soudu, že rozdělení společného státu a uzavření smlouvy mezi Českou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení nemůže být ke škodě českému

občanovi ve výši jeho důchodových nároků, měl nepochybně současně zodpovědět otázky a) zda je preferenční zacházení s vybranou skupinou pojištěnců z důvodu jejich českého státního občanství v souladu s principem rovnosti formulovaným v Nařízení a naopak b) zda lze jiným pojištěncům, kteří byli účastní důchodového pojištění za srovnatelných podmínek (účast na sociálním zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992) nárok na dávku nebo úpravu její výše upřít jen z toho důvodu, že české státní občanství nemají c) o jaké ustanovení Ústavy, Listiny, Nařízení, mezinárodní smlouvy či zákona by se případně mělo takovéto zohledňování státního občanství opírat a d) zda lze na daný případ skutečně aplikovat cit. nálezy Ústavního soudu (ať již je jejich interpretace jakákoliv), jestliže se týkaly nároků na dávky vzniklých před 1. 6. 2002. Pozornost zasluhuje také čl. 12 cit. Nařízení, který zapovídá pobírání více dávek stejného druhu z titulu jedné a téže doby povinného pojištění kromě případů uvedených v čl. 46 (2).

2) S předchozím pochybením úzce souvisí i následující. Ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. ukládá soudu v případě důvodnosti žaloby, aby zrušil správní rozhodnutí pro nezákonnost nebo vady řízení. Byť dosavadní judikatura upustila od požadavku zahrnout důvod ke zrušení správního rozhodnutí do výrokové části rozsudku, zůstává tato povinnost nepochybně zachována pro jeho odůvodnění. V případě napadeného rozsudku však tento důvod z výroku ani z odůvodnění zjistit nelze. Městský soud v Praze na straně jedné uvedl, že správní rozhodnutí je v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy, na straně druhé však konstatoval, že nebyla respektována výše rozebíraná rozhodnutí Ústavního soudu. Takovéto posouzení považuje Nejvyšší správní soud za vnitřně hluboce rozporné. Na tomto místě je nutno připomenout, že český právní řád je součástí kontinentálního systému práva, který je založen ve svém principu na psaném právu. Primárním pramenem práva jsou proto normativní právní akty, konkrétně tedy Ústava, Listina základních práv a svobod a další ústavní zákony, dále nařízení a směrnice Evropské unie či mezinárodní smlouvy k nimž Česká republika přistoupila, zákony a jiné právní předpisy nižší právní síly. Nejvýše za sekundární pramen práva lze naopak považovat soudní precedenty včetně nálezů Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud tímto nikterak nepopírá význam rozhodnutí Ústavního soudu při sjednocování judikatury či jeho nezastupitelnou roli při ochraně ústavnosti, zdůrazňuje však, že tato soudní rozhodnutí slouží převážně pouze jako vodítko při výkladu právních norem a jen v krajním případě též k dotváření práva tam, kde právní úprava není ucelená. Soudní precedenty však nemohou konstituovat právní normy originálně a již vůbec ne jimi nahrazovat existující psané právo. Dospěl-li tedy Městský soud v Praze k závěru, že rozhodnutí stěžovatelky je v rozporu s citovanými nálezy Ústavního soudu, měl také definovat, která ustanovení a jakých právních předpisů byla stěžovatelkou v důsledku nerespektování soudní judikatury chybně vyložena či aplikována a správný výklad následně provést. Nic takového však Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku neučinil.

3) Městský soud v Praze zavázal stěžovatelku právním názorem, že má zvýšit žalobkyni přiznaný dílčí starobní důchod tak, aby jeho výše odpovídala výši starobního důchodu, která by žalobkyni náležela, pokud by celá doba pojištění byla získána pouze v systému důchodového pojištění České republiky. Důvody pro takovýto postup opětovně nejsou v odůvodnění napadeného rozsudku jakkoliv vysvětleny a rozsudek je v této části vysloveného právního názoru zcela nesrozumitelný.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že vzhledem k závažnosti jednotlivých pochybení Městského soudu v Praze je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, vzhledem k charakteru těchto pochybení se jedná o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil Městskému

soudu v Praze k dalšímu řízení. V něm je jmenovaný soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu výše uvedeným. V novém rozsudku je tedy povinen vypořádat se s otázkami podstatnými pro rozhodnutí ve věci tak, jak je zformuloval Nejvyšší správní soud pod body 1 – 3, a své závěry podrobně odůvodnit. Při pochybnostech o výkladu čl. 3 a 12 Nařízení Rady č. 1408/71 pak zváží podání předběžné otázky Evropskému soudnímu dvoru v Lucemburku. V novém rozsudku rozhodne Městský soud v Praze též o nákladech řízení o kasační stížnosti. S ohledem na rozhodnutí o návrhu samém, nerozhodoval již Nejvyšší správní soud samostatně o žádosti o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

**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 16. ledna 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu