ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **MUDr. E. E.,** zastoupené Mgr. Ditou Křápkovou, advokátkou se sídlem Obilní trh 4, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 13. 5. 2005 č. X, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. dubna 2009 č. j. 41 Cad 124/2005 – 73,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. dubna 2009 č. j. 41 Cad 124/2005 – 73 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

1) Včas podanou kasační stížností napadla žalovaná v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, jímž bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 13. 5. 2005 o přiznání dílčího starobního důchodu žalobkyni.

2) Krajský soud po rekapitulaci dosavadního průběhu řízení a zjištěného skutkového stavu dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované trpí vadami řízení. Pro posouzení právní otázky stanovení výše starobního důchodu žalobkyně pak zavázal žalovanou respektovat právní názor vyslovený Ústavním soudem v jeho zrušovacím nálezu ze dne 3. 3. 2009 sp. zn. I. ÚS 1375/07. Nic dalšího k věci neuvedl.

3) Výše uvedený rozsudek napadla žalovaná (dále jen stěžovatelka) v plném rozsahu pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí. Krajský soud zrušil rozhodnutí pro vady řízení, aniž by specifikoval, o které vady se jedná a neučinil tak ani implicitně. Podle názoru stěžovatelky

nemůže být splněna podmínka přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, jestliže se v něm neuvádějí konkrétní vady, pro něž je rozhodnutí zrušeno. Krajský soud sice detailně citoval z nálezu Ústavního soudu, z toho však vyplývá pouze následující:

a) Ústavní soud je za určitých situací oprávněn rušit rozhodnutí soudů,
b) obecné soudy někdy interpretují a aplikují právní předpisy natolik extrémně, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny,
c) občan ČR nemůže být krácen na svých právech z důvodů použití mezinárodní smlouvy,
d) Nejvyšší správní soud v předchozím řízení nerespektoval početnou a již ustálenou judikaturu Ústavního soudu,
e) Smlouvu je třeba aplikovat v souladu se závaznou judikaturou Ústavního soudu.

4) Stěžovatelka v žádném případě nepolemizuje se shora uvedenými závěry Ústavního soudu, pouze jí není zřejmé, jak z těchto tvrzení vyplývají vady řízení, pro které bylo její rozhodnutí zrušeno. Chtěl-li krajský soud odkazem na citovaný nález například sdělit, že rozhodnutí stěžovatelky není v souladu s hlavou pátou Listiny, pak měl uvést, které konkrétní ustanovení stěžovatelka porušila. V takovém případě ale měl rozhodnutí zrušit pro nezákonnost, nikoliv pouze pro vady řízení. Obdobně, zamýšlel–li krajský soud svůj rozsudek tak, že stěžovatelka nevykládala Smlouvu v souladu s judikaturou Ústavního soudu, měl konkrétně uvést, v čem tento nesoulad spatřuje. Stěžovatelka přitom podotýká, že není dostačující vyslovit pouhý nesoulad s rozhodovací praxí Ústavního soudu. Tento není pozitivním zákonodárcem a nevytváří právní normy. Zákonnost rozhodnutí správních orgánů je proto nutné nadále posuzovat výlučně podle právních norem (samozřejmě včetně ústavních). Z tohoto důvodu bylo na krajském soudu, aby v odůvodnění uvedl, kterou konkrétní ústavněprávní normu stěžovatelka porušila při aplikaci Smlouvy.

5) Nejasný je rovněž právní názor krajského soudu vyjádřený v závěru odůvodnění napadeného rozsudku, kterým stěžovatelku zavazuje, aby znovu rozhodla o přiznání starobního důchodu, přičemž má vycházet z názoru uvedeného v nálezu Ústavního soudu I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009. S ohledem na obecnost tvrzení v citovaném nálezu není vůbec zřejmé, jak má stěžovatelka při realizaci rozsudku postupovat. Stěžovatelka je přitom přesvědčena, že již při vydání zrušeného rozhodnutí ze dne 13. 5. 2005 interpretovala Smlouvu ústavně konformním způsobem a že rozhodla plně v souladu se závěry, které Ústavní soud v citovaném nálezu učinil. Za této situace absence konkrétních důvodů, pro které bylo její rozhodnutí zrušeno, vylučuje nejen přezkoumatelnost napadeného rozsudku, ale i možnost jeho realizace.

6) Stěžovatelce je velmi dobře známa početná a ustálená judikatura Ústavního soudu (např. Pl. ÚS 4/06), na níž odkázal krajský soud a která je založena na zásadě, že aplikace mezinárodní smlouvy nesmí vést ke krácení důchodových nároků pojištěnců vzniklých nezávisle na této smlouvě podle vnitrostátních předpisů. Zmíněná judikatura se však zatím výhradně týkala případů, kdy byl důchod přiznán před vstupem České a Slovenské republiky do Evropské unie. V této souvislosti stěžovatelka upozorňuje, že čl. 20 Smlouvy je obsažen v příloze č. III. Nařízení Rady č. 1408/71, a je proto součástí bezprostředně aplikovatelných norem

práva evropského společenství. Vzhledem k tomu, že žalobkyni byl přiznán důchod až od data následujícího po vstupu České republiky do Evropské unie, tj. po 1. 5. 2004, nelze v jejím případě aplikovat výše uvedených princip týkající se pouze mezinárodních smluv (nikoliv již komunitárního práva) tak, jak jej formulovala judikatura Ústavního soudu. Postupovala-li proto stěžovatelka podle článku 20 Smlouvy, jednalo se o postup podle sekundárního komunitárního práva, který proto nemohl odporovat zásadě, že na základě mezinárodní smlouvy nelze upřít občanu výhodnější práva podle vnitrostátní úpravy.

7) Stávající judikatura Ústavního soudu týkající se aplikace čl. 20 Smlouvy se vztahuje výlučně na občany České republiky. Již z toho je patrné, že se nemůže týkat případů, kdy je důchodová dávka přiznávána od data následujícího po dni vstupu České republiky do Evropské unie. V takových případech by totiž zřejmě nešlo odlišně posuzovat občany České republiky a občany jiných členských zemí EU. Jelikož se Ústavní soud ve své judikatuře týkající se čl. 20 Smlouvy nevypořádal s problémem odlišného posuzování důchodových nároků na základě kriteria občanství, lze z toho usuzovat, že se tato judikatura netýká situací, kdy je důchod přiznáván po 1. 5. 2004. Rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu vycházející z nálezů Ústavního soudu, se týkala výhradně případů, kdy byl důchod přiznán ode dne předcházejícího dni vstupu do EU. Nelze tedy rozumně požadovat po správním orgánu, aby domýšlel, respektive extenzivně interpretoval stávající judikaturu Ústavního soudu a aplikoval ji i na okruh případů, kterého se netýká. Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

8) Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

9) Mezi účastníky nebyl sporný skutkový základ rozhodnutí správního orgánu, Nejvyšší správní soud tedy jen ve stručnosti rekapituluje některé rozhodné skutečnosti. Žalobkyně se narodila dne 13. 5. 1940 a vychovala dvě děti. Věku padesáti pěti let dosáhla dne 13. 5. 1995. Po tomto datu byla bez pobírání důchodu nepřetržitě zaměstnána až do 30. 6. 2004 u zaměstnavatele v České republice. Žádost o starobní důchod od českého nositele pojištění uplatnila dne 31. 5. 2004 a požádala o jeho přiznání od dne 1. 7. 2004. Napadeným rozhodnutím stěžovatelky jí byl k uvedenému datu přiznán dílčí starobní důchod ve výši 3089 Kč, a to podle ustanovení § 21 zák. č. 100/1988 Sb., § 72 zák. č. 155/1995 Sb. a podle čl. 46 odst. 2 Nařízení Rady č. 1408/71. Od téhož data byl žalobkyni přiznán starobní důchod i rozhodnutím Sociální pojišťovny Slovenské republiky ze dne 9. 12. 2004, a to podle § 21 zák. č. 100/1988 Sb. a podle § 259, § 261 odst. 1 a § 293a odst. 3 zák. č. 461/2003 Z. z. ve výši 10 574 Sk. Výše dávky byla od 1. 12. 2004 upravena podle zák. č. 43/2004 Z. z. na částku 10 934 Sk. Z rozhodnutí je zřejmé, že výše slovenského starobního důchodu byla stanovena jen s přihlédnutím k dobám získaným ve slovenském systému důchodového pojištění (tzv. solo důchod) a nebyl prováděn srovnávací výpočet podle čl. 46 odst. 1 písm. a), bod ii) v návaznosti na odst. 2 Nařízení, tedy srovnání solo a dílčího důchodu. Ve správním ani soudním spisu není nikterak doloženo, že by se žalobkyně u slovenského nositele pojištění

domáhala přepočtu dávky nesprávně vyměřené, případně že by na Slovensku využila možnosti soudní ochrany.

10) K námitkám uplatněným stěžovatelkou uvádí pak Nejvyšší správní soud následující: Nelze se především ztotožnit s názorem stěžovatelky, že se dosavadní judikatura Ústavního soudu k otázce započtu dob získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 vztahuje jen na důchodové nároky vzniklé do dne vstupu České a Slovenské republiky do Evropské unie, a je tedy limitováno dnem 1. 5. 2004. I když toto tvrzení platilo v době vydání napadeného správního rozhodnutí, právě v nálezu I. ÚS 1375/09 ze dne 3. 3. 2009, učiněném v projednávané věci, Ústavní soud deklaroval svůj názor o použitelnosti dosavadní judikatury i pro další období. Namítá-li tedy stěžovatelka, že pokud je dávka přiznávána po 1. 5. 2004, nelze posuzovat odlišně nároky českých občanů a občanů jiných států Evropské unie, má zajisté v obecné rovině pravdu, nicméně právě takto se má podle citovaného nálezu Ústavního soudu při hodnocení dob získaných pojištěnci do 31. 12. 1992 v systému důchodového zabezpečení ČSFR postupovat. V případech, kdy podle čl. 20 Smlouvy je k hodnocení těchto dob příslušný slovenský nositel pojištění, je tedy dle uvedeného nálezu nutno bez ohledu na princip rovnosti zakotvený v čl. 4 a 5 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a v čl. 3 a 10 Nařízení Rady č. 1408/71 i nadále preferovat před ostatními pojištěnce se státním občanstvím České republiky a s trvalým pobytem na jejím území, a to tím způsobem, že jim uvedené doby budou na rozdíl od ostatních znovu zhodnoceny i v českém systému důchodového pojištění a na základě toho jim pak bude přiznána či zvýšena dávka z českého systému důchodového pojištění do výše rozdílu mezi českým a slovenským důchodem, pokud bude český důchod vyšší. Dle názoru Ústavního soudu tak jde o *„kvalitativně vyšší ochranu základního lidského práva, založeného na nediskriminaci občanů bývalého společného státu a nároků z tohoto období“*.

11) Jakkoliv pak Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že posouzení výše starobního důchodu žalobkyně je otázkou evropského práva, konkrétně aplikace Nařízení Rady č. 1408/71 (na nějž ostatně stěžovatelka sama učinila odkaz přímo ve výroku svého rozhodnutí) a případné nejasnosti při výkladu některého z ustanovení, včetně čl. 3 a čl. 10 nebo Ústavním soudem zmiňovaného čl. 6 by tedy měly být řešeny v rámci řízení o předběžné otázce u Soudního dvora Evropské unie, je v dané věci vázán právním názorem Ústavního soudu obsaženým v nálezu III. ÚS 1012/10 ze dne 12. 8. 2010, dle kterého je povinen pokračovat v tomto řízení, aniž by vyčkal odpovědi Soudního dvora na předběžné otázky položené Nejvyšším správním soudem ve věci skutkově a právně obdobné. Nejvyšší správní soud zároveň s ohledem na princip rychlosti a hospodárnosti řízení nepovažoval za účelné položit Soudnímu dvoru samostatnou předběžnou otázku, v níž by byla posouzena relevance posledně uvedeného nálezu v souvislosti s jeho rozsudkem ze dne 16. 12. 2008 č. C - 210/06 ve věci Cartesio (bod 4 rozsudku). Závěr krajského soudu, v němž zavázal stěžovatelku respektovat při realizaci napadeného rozsudku dosavadní judikaturu Ústavního soudu zakončenou nálezem I. ÚS 1375/09 ze dne 3. 3. 2009, tedy obstojí.

12) Ve všech ostatních argumentech však musel Nejvyšší správní soud dát za pravdu stěžovatelce. Z napadeného rozsudku totiž není nikterak zřejmé, zda si krajský soud sám vůbec učinil úsudek, jakým způsobem má být právní názor Ústavního soudu vzhledem ke konkrétním okolnostem projednávaného případu aplikován a jaké závěry z této aplikace vyplývají. V důsledku toho není ani jasné, v čem konkrétně správní orgán pochybil a při výkladu jakého ustanovení právního předpisu se tak stalo, nakolik jsou důvodné námitky a požadavky žalobkyně obsažené v její žalobě, jakou roli hraje při posuzování výše dávky z českého systému důchodového pojištění za současné aplikace ústavních nálezů skutečnost, že stěžovatelka zřejmě zatím nehájila svá práva u slovenského nositele pojištění či slovenských soudů, a hlavně v důsledku předchozího není ani zřejmé, jak má správní orgán v dalším řízení konkrétně postupovat.

13) Nejvyšší správní soud k tomu dále dodává, že právo na hmotné zabezpečení ve stáří je upraveno v čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kde odst. 3 odkazuje v podrobnostech na zákon. Čl. 41 odst. 1 Listiny pak stanoví, že tohoto práva se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Jak vyplývá z výše uvedeného, není právo na hmotné zabezpečení ve stáří (do něhož věcně spadá i důchodové pojištění) právem, kde by mohla být bezprostředně aplikována pouze Listina. K obecným principům zakotveným v Listině a k podstatě a smyslu úpravy hmotného zabezpečení ve stáří správní orgán a případně též soud přihlížejí při interpretaci příslušných právních norem a vykládají je v souladu s nimi (tzv. princip prozařování ústavního práva do práva jednoduchého), nicméně tato ustanovení jednoduché právo nenahrazují a ani z nich nelze tvůrčím výkladem vytvořit právo jiné.

14) Jestliže se tedy v daném případě Ústavní soud omezil na výklad určitých principů zakotvených v Listině v souvislosti s právem na hmotné zabezpečení ve stáří, aniž by se zřetelně dotkl oblasti práva jednoduchého (sdělil pouze, že vykládal ústavní principy v návaznosti na Smlouvu, která je dle jeho názoru s ohledem na čl. 6 Nařízení Rady č. 1408/71 dále použitelná), bylo na soudu rozhodujícím ve věci, aby toto jednoduché právo, tj. konkrétní ustanovení, jež na věc dopadá, sám nalezl, s přihlédnutím k názoru Ústavního soudu pak toto právo vyložil a posléze také aplikoval na projednávaný případ. Toto krajský soud v napadeném rozsudku neučinil. Byť Nejvyšší správní soud chápe, že splnění uvedené povinnosti je za daných okolností mimořádně obtížné, nelze se jí pouhým odkazem na nález Ústavního soudu zprostit. Uvedené pochybení rovněž nelze pominout, a to zvláště za situace, kdy je přímo základem kasačních námitek uplatněných stěžovatelkou.

15) Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 10. 4. 2008 č. j. 7 Afs 78/2007 – 76 vyslovil, že *„rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, pokud z něj není jednoznačně zřejmé, podle kterých ustanovení a jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí*“.

16) Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze pak považovat též takové soudní rozhodnutí, z něhož nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má tedy v dalším řízení postupovat.

17) Napadený rozsudek Krajského soudu v Brně je zatížen oběma uvedenými vadami a je tak naplněn stěžovatelkou uplatněný důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud jej proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem výše uvedeným, v novém rozhodnutí se tedy vypořádá se všemi relevantními skutečnostmi uvedenými pod bodem 12) tohoto rozsudku. Rozhodne také o nákladech řízení o 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 22. září 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda

senátu