



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: **M. L.**, zastoupená JUDr. Vlastiborem Vejvodou, advokátem se sídlem Na Hřebenech II/1062, Praha 4, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 20. 6. 2006, č. X, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2008, č. j. 2 Cad 10/2008 – 67,

t a k t o:

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2008, č. j. 2 Cad 10/2008 – 67 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobkyně advokátu JUDr. Vlastiboru Vejvodovi **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti v celkové výši 3824 Kč. Tato částka bude jmenovanému vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do dvou měsíců od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í:

I. Dosavadní průběh řízení

- 1) Rozhodnutím žalované ze dne 20. 6. 2006 byl žalobkyni přiznán ode dne 31. 3. 2006 dílčí starobní důchod ve výši 2245 Kč měsíčně podle ustanovení § 29 písm. a) zák. č. 155/1995 Sb. a čl. 46 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 (dále též Nařízení). 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.

- 2) V žalobě proti uvedenému rozhodnutí žalobkyně především namítala, že i když v době od 15. 3. 1990 do 31. 8. 1993 pracovala na Slovensku v železniční stanici Trenčianská Teplá, byla stále zaměstnankyní Československých státních drah se sídlem v Praze. Dále uvedla, že doby pojištění neodpovídají jejím výpočtům a že motivem k podání žaloby je skutečnost, že žalovaná nepřevzala výplatu jejího starobního důchodu podle čl. 26 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení.
- 3) Rozsudkem ze dne 23. 5. 2007 č. j. 2 Cad 76/2006 – 31 zrušil Městský soud v Praze rozhodnutí žalované, když dospěl k závěru, že žalovaná sice 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, publikované pod č. 228/1993 Sb. (dále též Smlouva) a tuto dobu hodnotila jako slovenskou dobu pojištění, neboť ke dni 31. 12. 1992 byla žalobkyně zaměstnána u organizační jednotky Československých státních drah se sídlem na Slovensku a tato jednotka zde byla také zapsána v obchodním rejstříku. Její pochybení však lze spatřovat v tom, že při výpočtu důchodu nevzala v úvahu nálezy Ústavního soudu II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04 a Pl. ÚS 4/06. Z těchto nálezů 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 v systému důchodového pojištění České republiky, soud však s ohledem na uvedené nálezy zavázal žalovanou, aby výši přiznaného starobního důchodu dorovнала do výše, v jaké by žalobkyni náležel, pokud by celou dobu pojištění získala pouze v českém systému důchodového pojištění.
- 4) Rozsudkem ze dne 16. 1. 2008 č. j. 3 Ads 96/2007 – 53 Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti žalované uvedené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Zavázal jej přitom především zhodnotit, nakolik je zmiňovaná judikatura Ústavního soudu použitelná i pro posouzení důchodových nároků, jež se již od 1. 5. 2004 posuzují podle evropského práva. Městský soud v Praze měl posoudit, nakolik je preferenční zacházení s vybranou skupinou pojištěnců z důvodu jejich státního občanství v souladu s principem rovnosti formulovaným v čl. 3 odst. 1 nařízení Rady č. 1408/71, případně se zásadou jednoho právního řádu vyjádřenou v čl. 12 Nařízení. V pochybnostech o výkladu uvedených článků měl pak případně zvážit položení předběžné otázky. Dále byl Městský soud v Praze pro případ, že by setrval na svém názoru o nutnosti aplikace uvedených nálezů, povinen též definovat, která ustanovení a jakých právních předpisů byla žalovanou v důsledku nerespektování této judikatury chybně vyložena či aplikována a správný výklad těchto ustanovení následně provést.
- 5) Rozsudkem ze dne 16. 4. 2008 Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalované opětovně zrušil a zavázal ji pro stanovení výše starobního důchodu z českého systému důchodového pojištění k zápočtu všech dob zaměstnání (pojištění) získaných žalobkyní s výjimkou doby od 1. 1. 1993 do 31. 8. 1993, kdy byla zaměstnána ve Slovenské republice. Svůj předchozí právní názor tedy korigoval pouze v tom směru, že již neuložil žalované započíst i dobu, kterou získala výkonem zaměstnání ve Slovenské republice po zániku ČSFR. Žalovaná pak měla porovnat výši takto

vypočteného důchodu s úhrnnou výší dílčího starobního důchodu z českého systému důchodového pojištění a částečného invalidního důchodu ze slovenského systému důchodového pojištění a poté případně přiznat vyrovnávací příspěvek.

- 6) Svůj právní názor opřel soud znovu o nálezy Ústavního soudu II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04, zmínil též nálezy IV. ÚS 158/04 a IV. ÚS 304/95, důraz však položil na nález IV. ÚS 301/05. Dle jeho mínění mají nálezy Ústavního soudu k dané problematice obecnou platnost, neboť je posuzováno rozhodování ve věcech dávek důchodového pojištění z hlediska ústavnosti, zejména s ohledem na Listinu základních práv a svobod, a účinnost nálezů tedy není nikterak časově omezena. Pojištění získané do 31. 12. 1992, tj. za existence společného státu na území nově vzniklé Slovenské republiky, není dobou odpracovanou v cizině a nelze proto zacházet s občany diskriminujícím způsobem. Ústavní soud výslovně zdůraznil, že právní úprava obsažená ve Smlouvě o sociálním zabezpečení nemá za následek potlačení práv stanovených v Listině základních práv a svobod. I v případě, když speciální inkorporační norma (§ 61 zák. č. 155/1995 Sb.) zakládá přednost mezinárodní smlouvy před vnitrostátním právem, musí princip této inkorporační smlouvy ustoupit principu ústavního pořádku dopadajícímu na aplikaci a interpretaci relevantního jednoduchého práva, a to z principu jeho ústavní konformní interpretace a aplikace. Jde především o zákaz diskriminace daný Listinou základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku. Odkaz na Smlouvu a Nařízení se na danou věc nevztahuje, poněvadž bilaterální smlouvy mezi členskými státy nejsou pramenem komunitárního práva. Naopak Smlouva a Nařízení pouze naznačují, že vztahy těmito smlouvami regulované nepodléhají právu Evropského společenství. Aplikace Smlouvy však musí být v souladu s ústavním pořádkem a musí respektovat jeho základní principy. Nařízení Rady č. 1408/71 se na daný případ nevztahuje, neboť jeho aplikace v této specifické problematice by představovala porušení obecných právních předpisů, které tvoří součást právního řádu ES a mají v hierarchii komunitárních norem přednost před sekundárními právními předpisy. Ústavní soud v nálezu IV. ÚS 301/05 dospěl k závěru, že pokud Slovenská republika pouze nahradila Českou republiku, musí Česká republika dohnat eventuální schodek, jinak řečeno Česká republika má povinnost plnit do té míry, v níž Slovenská republika tuto povinnost zcela nekryje. Zákonnost tzv. vyrovnávacího přídatku založil Ústavní soud ústavním principem, který má přednost před Smlouvou, kterou Česká republika a Slovenská republika v oblasti sociálního zabezpečení uzavřely. Ústavní pořádek, konkrétně článek 30 Listiny základních práv a svobod stanoví větší povinnost vůči občanům a tato povinnost vznikla již v roce 1991 ještě před rozpadem federace, když bývalá ČSFR v čl. 30 a čl. 112 Ústavy inkorporovala Listinu základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku s tím, že Česká republika inkorporovala právní systém ČSFR, včetně závazků vyplývajících z tohoto právního systému a tyto závazky potvrdila jako své vlastní.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

- 7) Proti tomuto rozsudku podala včas kasační stížnost žalovaná (dále též stěžovatelka), v níž namítala jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. K věci samé stěžovatelka uvedla, že doby pojištění žalobkyně do 31. 12. 1992 jsou

započitatelné v důchodovém pojištění Slovenské republiky podle čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, který se stal součástí Nařízení vložením do přílohy III. Doba zhodnocená stěžovatelkou pro teoretickou výši českého starobního důchodu žalobkyně podléhá režimu čl. 46 odst. 2 Nařízení, podle kterého kompetentní instituce vypočte teoretickou výši dávky, na kterou by dotyčná osoba mohla uplatnit nárok za předpokladu, že by všechny doby pojištění, které byly splněny podle předpisů členských států a vztahovaly se na zaměstnanou osobu, byly splněny v příslušném státě, jehož předpisy instituce provádí v době přiznání dávky. Nato kompetentní instituce určí skutečnou výši dávky na základě teoretické výše dávky podle poměru délky dob pojištění získaných před naplněním rizika podle předpisů, které provádí, k celkové délce doby pojištění získaných před naplněním rizika podle předpisů všech členských států, kterých se to týká.

- 8) Městský soud v Praze se rozsudkem ze dne 16. 4. 2008, č. j. 2 Cad 10/2008 – 67, jsa vázán právním názorem NSS vysloveným v rozsudku č. j. 3 Ads 96/2007 – 53 ze dne 16. 1. 2008, zabýval nálezy Ústavního soudu III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 a Pl. ÚS 4/06 ze dne 20. 3. 2007, tyto nálezy však měl vyložit ve vztahu k čl. 3 odst. 1 Nařízení, který upravuje princip rovného zacházení, který byl široce interpretován Evropským soudním dvorem jakožto princip zakazující formy otevřené diskriminace z důvodů státní příslušnosti osob krytých komunitárním právem a dále ve vztahu k čl. 12 Nařízení, který upravuje vyloučení překrývání dávek stejného druhu z titulu jedné a téže doby pojištění. Měl-li tedy Městský soud za to, že zmíněné nálezy je možno či dokonce nutno při rozhodování o nároku na starobní důchod žalobkyně použít, měl provést jejich interpretaci a následně vyložit, co konkrétně z nálezů Ústavního soudu pro řešení projednávané věci vyplývá a v jakém rozsahu. Měl se vypořádat s podstatnými otázkami zformulovanými Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku a své závěry podrobně odůvodnit. Jednalo se především o výklad čl. 3 a čl. 12 Nařízení. Nejvyšší správní soud tím naznačil, že na případ žalobkyně se vztahuje komunitární právo. Při pochybnostech výkladu čl. 3 a čl. 12 Nařízení pak měl Městský soud v Praze zvážit podání předběžné otázky k Evropskému soudnímu dvoru. Nic z toho však ze strany Městského soudu v Praze učiněno nebylo.
- 9) Je sice pravdou, že se bilaterální smlouvy o sociálním zabezpečení uzavřené mezi členskými státy EU podle čl. 6 Nařízení tímto Nařízením nahrazují, avšak podle čl. 7 odst. 2 písm. c) Nařízení se zachovávají ta ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uvedená v příloze III. Článek 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení je v příloze III uveden a tudíž se stal jeho součástí. Evropský soudní dvůr judikoval v případě 305/92 – Horn z roku 1994 č. ECR I – 1525, že ustanovení smluv uvedených v příloze III Nařízení se aplikují přednostně před ustanovením Nařízení, i když tato jsou výhodnější. Obdobou je i rozsudek Evropského soudního dvora v případě Rónfeld ze dne 7. 2. 1991 ve věci č. 227/89, který judikoval zachování výhod dvoustranné smlouvy mezi Dánskem a SRN poskytovaných dříve, než vstoupilo Nařízení v platnost. Nahrazení ustanovení dvoustranné smlouvy Nařízením je svou povahou povinné a nepřipouští výjimky, kromě těch, které jsou v přílohách Nařízení výslovně uvedené.
- 10) Stěžovatelka je toho názoru, že případ žalobkyně nelze srovnávat se shora uváděným případem žadatelky řešeným Ústavním soudem v nálezu Pl. ÚS 4/06, protože tehdy

byl posuzován nárok na důchod, jenž vznikl před 1. 5. 2004, tedy před vstupem ČR do EU. Kromě toho žadatelka, která neprokázala žádnou dobu pojištění v ČR, usilovala o získání vyrovnávacího příspěvku k důchodu přiznanému slovenským nositelem pojištění, neboť jí výše tohoto důchodu nepostačovala ke krytí životních nákladů v ČR. Žalobkyně v projednávaném případě však prokázala jak doby pojištění SR, tak doby pojištění ČR a byl jí vypočten český dílčí starobní důchod postupem uvedeným v čl. 46 odst. 2 Nařízení, neboť podmínky nároku na dávku vyžadované zák. č. 155/1995 Sb. jsou ohledně nároku na starobní důchod splněny jen po aplikaci čl. 45 Nařízení.

- 11) V dalším nálezu Ústavního soudu III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 je uvedena pouze představa Ústavního soudu o postupu při přiznávání důchodů v obdobných případech tak, že pokud občan splňuje všechny zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod i bez existence citované Smlouvy a tento nárok by byl vyšší než nárok podle citované Smlouvy, je věcí nositele českého důchodového pojištění, aby zabezpečil pobírání důchodové dávky v takové výši, která odpovídá vyššímu nároku podle vnitrostátních předpisů, a rozhodl o dorovnání výše důchodu pobíraného od druhé smluvní strany do zákonného nároku podle českých právních předpisů, přičemž bude respektovat částku důchodu pobíraného v souladu se Smlouvou od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu přiznaných ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění. Pokud však Městský soud v Praze použil závěry Ústavního soudu v případě žalobkyně, je třeba, aby uvedl nejen způsob výpočtu dorovnání slovenského důchodu na výši českého důchodu, ale rovněž stanovil, jakým způsobem a jak často z důvodů valorizací důchodů jak v ČR, tak v SR má být toto dorovnání přepočteno, jakým kurzem, resp. jakého data určujícího kurz měny má být použito, jakým způsobem má být postupováno v případě změny bydliště žalobkyně nejen zpět do SR, ale i do třetího státu, tedy stanovit veškeré podmínky, které mají vliv na dorovnání důchodu. K tomu je tedy třeba další aplikaci dorovnání řádně a přesvědčivě odůvodnit.
- 12) Z důvodů výše uvedených stěžovatelka navrhla, aby napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2008, č. j. 2 Cad 10/2008 – 67 byl zrušen a věc vrácena soudu k dalšímu řízení.
- 13) K věci pak ještě stěžovatelka upozornila na čl. 42 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) podle něhož platí, že pokud Listina používá pojem občan, rozumí se tím státní občan ČR. Zákon o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb. však státní občanství nestanoví jako podmínku pro jakýkoliv nárok na důchod (dokonce pojem občan v současném znění ani neobsahuje; pokud jej v normativní části před 1. 10. 2004 obsahoval, bylo to ve spojení „občan se změněnou pracovní schopností“). Listina ve svém čl. 30 odst. 1 uvádí, že „občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele“; v odst. 3 však dodává, že „podrobnosti stanoví zákon“ – tím je právě zákon o důchodovém pojištění.
- 14) Konstrukce naznačená v nálezech Ústavního soudu (o které se opírá rozsudek Městského soudu v Praze), ústí k tomu, že jestliže by mělo být právo na dorovnání důchodu ze slovenského důchodového pojištění z českého důchodového pojištění vázáno na české státní občanství, nutně by muselo sdílet osud tohoto občanství; tzn., že pozbytím českého státního občanství by jeho dosavadní držitel pozbyl tato

práva, a to i nabytých práv vyplývajících z českého státního občanství, což je v příkrém rozporu s čl. 1 Listiny a čl. 10 odst. 1 nařízení Rady č. 1408/71.

- 15) Vzhledem k tomu, že čl. 20 Smlouvy se stal součástí přílohy III. Nařízení, není také možné opomenout, že v rovině právních vztahů podléhajících koordinačním pravidlům (nařízení Rady č. 1408/71, resp. nařízení Rady č. 574/72), je nutno při rozhodování o důchodových dávkách vycházet z principu rovného nakládání, resp. ze zákazu diskriminace z důvodů státní příslušnosti, který je promítnut i do čl. 3 nařízení Rady č. 1408/71, v němž je stanoveno, že osoby, na něž se vztahuje toto nařízení, podléhají stejným povinnostem a mají prospěch ze stejných dávek podle právních předpisů kteréhokoli členského státu jako státní příslušníci tohoto státu. Zásada rovného nakládání s občany EU je ve své nejobecnější podobě formulována v čl. 12 Smlouvy o ES, kde je uvedeno, že v rozsahu uplatňování této Smlouvy, a aniž by byla dotčena jakákoliv její zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoliv diskriminace z důvodů státní příslušnosti. Vyloučení diskriminace v oblasti sociální politiky je obsaženo v čl. 39 odst. 2 Smlouvy o ES, hovořícím o tom, že volný pohyb pracovníků zahrnuje zrušení jakékoliv diskriminace na základě státní příslušnosti mezi zaměstnanými osobami z členských států ve vztahu k zaměstnání, odměně a dalším podmínkám zaměstnání.
- 16) Z uvedeného plyne, že za diskriminaci (a to zjevně přímou) lze označit požadavek, aby občanům České republiky, jimž jsou doby zaměstnání ve společném státě zhodnoceny podle čl. 20 Smlouvy, byly slovenské doby pojištění do 31. 12. 1992, kdy došlo k rozdělení ČSFR, zhodnoceny v českých dávkách důchodového pojištění, případně jim byly nižší vyplácené slovenské důchody dorovnány na úroveň českých dávek důchodového pojištění. To platí zejména tehdy, pokud se nejedná o výši dávek, kdy celková částka dávek náležejících podle předpisů různých členských států nedosahuje minima stanoveného předpisy státu, na jehož území příjemce trvale bydlí (čl. 50 nařízení Rady č. 1408/71). Navíc v případě takového postupu dochází k druhému hodnocení slovenských dob pojištění pro účely přiznání dávky českého důchodového pojištění.
- 17) Protože aplikace komunitárního práva v tomto případě dle stěžovatelky zjevně naráží na mantinely interpretace národního práva v podobě vyloučení možnosti překrývání se dávek stejného druhu z titulu jedné a téže doby pojištění dle čl. 12 nařízení Rady č. 1408/71 a střetu zásady rovného nakládání obsažené v čl. 3 nařízení Rady č. 1408/71 a judikaturou Ústavního soudu konstruované podmínky „českého občanství“ pro nárok na dávku z českého důchodového pojištění, navrhla stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu postup ve smyslu čl. 234 Smlouvy o ES a podání následujících předběžných otázek:
 1. Je požadavek na dorovnání výše slovenských důchodů na úroveň výše českých důchodů z titulu českého státního občanství jejich příjemců v souladu s čl. 3 nařízení Rady č. 1408/71 EHS?
 2. Je v tomto případě výlučnost českého státního občanství zesílena navíc teritoriálním vymezením v souladu s čl. 3 a čl. 12 nařízení Rady č. 1408/71?
- 18) Žalobkyně se k věci vyjádřila podáním ze dne 8. 8. 2011. V něm uvedla, že na základě doručených listin a především s ohledem na nálezy Ústavního soudu, je její nárok zcela oprávněný. Pokud by nebylo její žalobě vyhověno, jednalo by se flagrantní

případ porušení ústavního principu rovnosti. Připomněla rovněž, že k výkonu zaměstnání na území Slovenské republiky byla pro rozhodné období přeložena na základě rozhodnutí svého tehdejšího zaměstnavatele s celostátní působností, své trvalé bydliště na území České republiky však nikdy nezrušila. Bez ohledu na interpretaci problematiky interními normativními akty stěžovatelky, která však zcela zřejmě svědčí právu žalobkyně, a s poukazem na jednoznačně problematiku řešící nálezy Ústavního soudu navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

a) přezkoumatelnost napadeného rozsudku

- 19) Stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti výslovně důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem, podle obsahu však fakticky též důvod podle §103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívající v nerespektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, které vedlo ve svém důsledku k nepřezkoumatelnosti rozsudku. K této vadě by Nejvyšší správní soud musel přihlídnout z úřední povinnosti, i kdyby nebyla účastníkem namítána. Nejvyšší správní soud se tedy zabýval nejprve touto námitkou.
- 20) Jak bylo již uvedeno výše, Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek Městského soudu v Praze a zavázal jej zodpovědět v dalším řízení otázku použitelnosti dosavadní judikatury Ústavního soudu dotýkající se zápočtu dob zaměstnání (pojištění) získaných účastníky sociálního zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992, jimž nárok na dávku vznikl před 1. 5. 2004, po vstupu České republiky do Evropské unie, a dále, pokud by tuto judikaturu shledal nadále relevantní, identifikovat ustanovení právního předpisu, k nimž se judikatura Ústavního soudu vztahuje, a provést jejich správný výklad.
- 21) Na tomto místě je nutno konstatovat, že Městský soud v Praze uložené povinnosti nesplnil a závazný právní názor Nejvyššího správního soudu nedodržel, jak na to ostatně ve své kasační stížnosti poukázala i stěžovatelka. K první otázce totiž pouze ocitoval další z nálezů Ústavního soudu, konkrétně nález IV. ÚS 301/05 s tím, že nálezy Ústavního soudu mají obecnou platnost. Změněnou právní situací vyplývající ze Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii a z čl. 10a Ústavy, otázkou přímé aplikovatelnosti evropského práva a jeho předností před vnitrostátním právem, ani úvahou o možném položení předběžné otázky se Městský soud v Praze nezabýval, na zodpovězení druhé otázky pak rezignoval zcela. Napadený rozsudek by tak při použití obvyklých měřítek bylo možno opětovně považovat za nepřezkoumatelný, což by byl dostatečný důvod pro jeho zrušení.
- 22) Nejvyšší správní soud však při svých úvahách na dané téma zohlednil i další skutečnosti, především celkovou délku řízení, kdy správní rozhodnutí, jež je správními soudy přezkoumáváno, bylo vydáno již v roce 2006, a posoudil tuto skutečnost z hlediska čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tedy práva účastníků, aby jejich věc byla projednána v přiměřené lhůtě. Přihlédl pak rovněž k nové judikatuře Ústavního soudu, konkrétně k jeho nálezmům I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009 a III. ÚS 939/10 ze dne 3. 8. 2010, v nichž Ústavní soud vyjádřil svůj právní

názor o použitelnosti své předchozí judikatury i pro posouzení důchodových nároků vzniklých po 30. 4. 2004, čímž názor Městského soudu v Praze alespoň v jeho závěrech zpětně podpořil. Nejvyšší správní soud vzal rovněž v úvahu význam řešené otázky pro všechny další podobné případy a nutnost jejího rychlého zodpovězení s ohledem na dopady, které může mít pro stabilitu celého systému důchodového pojištění v České republice. Rozhodl se proto napadený rozsudek přezkoumat meritorně, a to i při vědomí, že v rámci řízení o kasační stížnosti, jež je mimořádným opravným prostředkem, se bude muset od počátku zabývat všemi otázkami, které měl zodpovědět avšak nezodpověděl Městský soud v Praze.

b) skutkový stav, relevantní právní úprava a dílčí závěr uvážení

- 23) Žalobkyně se narodila dne 29. 6. 1947, do zaměstnání vstoupila v roce 1964 a vykonávala je na území dnešní České republiky, od 24. 7. 1989 u organizace Československé státní dráhy – Olomoucká oblast, organizační jednotka železniční stanice Valašské Meziříčí. V době od 15. 3. 1990 do 31. 8. 1993 byla žalobkyně zaměstnána na území Slovenské republiky na základě změny pracovní smlouvy, která byla sjednána mezi ní a organizační složkou Československé státní dráhy – Bratislavská oblast – Oblastní ředitelství – Železniční stanice Trenčianská Teplá dne 15. 3. 1990. Československé státní dráhy – Bratislavská oblast pak byly podle Obchodního rejstříku Slovenské republiky zapsány na Okresním soudu v Bratislavě I jako státní podnik v oddílu Pš, vložka 110/B, IČO 00 407 135 se dnem zápisu 3. 5. 1990. Podle Obchodního rejstříku České republiky se jednalo o odštěpný závod organizace Československé státní dráhy, státní podnik. Organizace Československé státní dráhy – Bratislavská oblast, státní podnik byla vymazána z obchodního rejstříku dne 25. 3. 1993, jejím právním nástupcem se staly Železnice Slovenské republiky, státní podnik.
- 24) Od 14. 9. 1993 pracovala žalobkyně opět na území České republiky, ode dne 31. 8. 1997 se pak stala poživatelkou částečného invalidního důchodu, který jí stěžovatelka přiznala výhradně podle českých právních předpisů. Jelikož bylo dodatečně zjištěno, že žalobkyně byla k 31. 12. 1992 zaměstnána u zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky, rozhodla žalovaná podle § 56 zák. č. 155/1995 Sb. o odnětí tohoto důchodu ode dne 2. 5. 2003 s tím, že po ukončení řízení u Sociální pojišťovny - ústředí Bratislava bude posouzen její nárok na český dílčí částečný invalidní důchod za dobu zaměstnání na území České republiky po 31. 8. 1993. Žalobkyně pak podala dne 3. 1. 2006 žádost o starobní důchod, neboť nárok na tento důchod jí vznikl již k datu 29. 10. 2004, kdy splnila věkovou podmínku. Pro výpočet výše důchodu pak stěžovatelka zohlednila žalobkyni pouze dobu zaměstnání od 31. 8. 2003 do 31. 3. 2006, předchozí doba byla zhodnocena slovenským nositelem pojištění v rozhodnutí o částečném invalidním důchodu ze dne 17. 6. 2004. Žádost o starobní důchod u slovenského nositele pojištění žalobkyně do dne rozhodnutí stěžovatelky neuplatnila.
- 25) Z výše uvedeného je zřejmé, že žalobkyně splnila věkovou podmínku pro nárok na starobní důchod z českého systému důchodového pojištění po vstupu České republiky do Evropské unie a na posouzení jejích důchodových nároků tak dopadá mimo jiné nařízení Rady č. 1408/71. Hodnocení dob pojištění se řídí čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, jenž je součástí přílohy č. III Nařízení (původně pod písmenem A, bod 6, nyní bod

- 9), společně s čl. 15 odst. 1 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (dále jen Správní ujednání). Na posouzení nároku a stanovení výše dávky pak dopadá čl. 45 a 46 odst. 2 Nařízení.
- 26) Podle § 15 odst. 1 Správního ujednání se sídlem zaměstnavatele rozumí adresa, která je jako sídlo zapsána v obchodním rejstříku. Je-li zaměstnavatelem fyzická osoba, je sídlem adresa, která je v obchodním rejstříku uvedena jako místo podnikání; je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky.
- 27) S ohledem na provedená skutková zjištění vykonávala žalobkyně podle tohoto ustanovení ke dni 31. 12. 1992 zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem ve Slovenské republice. Podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy je tak k hodnocení dob zaměstnání (pojištění) získaných žalobkyní do 31. 12. 1992 příslušný nositel pojištění Slovenské republiky, čemuž ostatně odpovídá i skutečnost, že jí tento orgán při vyměřování dávky ze slovenského systému důchodového pojištění uvedenou dobu také započtl. Vzhledem k tomu, že za této situace by žalobkyně nezískala pouze podle vnitrostátní úpravy v českém systému důchodového pojištění 25 let pojištění potřebných ke splnění druhé podmínky nároku na starobní důchod podle § 29 zákona č. 155/1995 Sb., vznikl jí nárok na dávku jen při použití čl. 45 Nařízení. Stěžovatelka proto postupovala správně, pokud výši jejího důchodu stanovila podle čl. 46 odst. 2 Nařízení.
- 28) Až potud nepatří věc ke složitým a bylo by možno uzavřít, že rozhodnutí stěžovatelky je zjevně v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud ovšem na tomto nemohl ustát a musel se vypořádat i s názory Ústavního soudu, který do otázek posuzování dob zaměstnání (pojištění) získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky do 31. 12. 1992 svou judikaturou významně zasáhl.

c) judikatura Ústavního soudu, formulace „pravidla“ pro zápočet dob zaměstnání získaných pojištěnci do 31. 12. 1992 pro nároky na dávky vzniklé do 1. 5. 2004

- 29) Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupí k rozboru judikatury Ústavního soudu, považuje za nutné v krátkosti zmínit zakotvení práva na hmotné zabezpečení ve stáří v Listině základních práv a svobod. Toto právo je systematicky zařazeno v hlavě čtvrté Listiny upravující práva hospodářská, sociální a kulturní, konkrétně pak v ustanovení čl. 30.
- 30) Podle čl. 30 odst. 1 Listiny mají občané právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele. Podle odst. 3 podrobnosti stanoví zákon. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny je možno se domáhat práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1, a čl. 33 a 35 Listiny pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.
- 31) Z četné judikatury Ústavního soudu na dané téma pak považuje Nejvyšší správní soud za stěžejní následující nálezy, z nichž lze vysledovat vývoj názorů Ústavního soudu od doby, kdy se problémem zápočtu dob získaných účastníky důchodového

- zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 začal zabývat, až do dne rozhodnutí v projednávané věci. Z těch, které se týkaly důchodových nároků pojištěnců vzniklých před vstupem České republiky do Evropské unie, je nutno uvést nálezy II. ÚS 405/02 ze dne 3. 6. 2003, III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005, Pl. ÚS 4/06 ze dne 20. 3. 2007 a IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007.
- 32) Vůbec prvním rozhodnutím, jímž Ústavní soud zasáhl do otázky posuzování dob zaměstnání (pojištění) získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR, byl nález II. ÚS 405/02 ze dne 3. 6. 2003. Ústavní soud zde řešil případ žadatele, jemuž byl českým nositelem pojištění přiznán předčasný starobní důchod podle § 31 zák. č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění. Výše jeho důchodu byla stanovena metodou dílčení podle čl. 11 odst. 3 a 4 Smlouvy mezi ČR a SR a sociálním zabezpečení s ohledem na čl. 20 odst. 1 Smlouvy za situace, kdy mu nárok na dávku od slovenského nositele pojištění ještě nevznikl. Ústavní soud zde vyslovil tezi, že „*u českých občanů (s trvalým bydlištěm v České republice) nelze na dobu zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem na Slovensku získanou do rozpadu společného státu nahlížet jako na dobu zaměstnání v cizině a že pokud žadatel splnil podmínku minimálního počtu let pojištění pro vznik nároku na dávku podle z. č. 155/1995 Sb., nelze mu zpětně na základě aplikace mezinárodní smlouvy podle § 61 z. č. 155/1995 Sb. její splnění upírat*“. Ústavní soud měl dále za to, že „*postup nositele pojištění i obecných soudů byl prima facie zákonný, nicméně uvedené orgány aplikovaly příslušná ustanovení bez náležitého ohledu na požadavky kladené ústavním pořádkem, čímž porušily zákaz diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 30 odst. 1 Listiny*“. Diskriminace tedy byla ze strany Ústavního soudu spatřována v tom, že správní orgány i soudy hodnotily českým občanům s trvalým bydlištěm na území ČR dobu zaměstnání získanou do 31. 12. 1992 v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR jen podle kritérií čl. 20 odst. 1 Smlouvy, ačkoliv dle názoru Ústavního soudu by v těchto případech měl český nositel pojištění hodnotit tuto dobu uvedené skupině vždy.
- 33) Nutno podotknout, že již tento první nález předznamenal pro správní soudy určité interpretační potíže, které se poté prohloubily s nálezy dalšími. Již zde totiž nebylo zcela zřejmé, jaká ustanovení zákona či Smlouvy s ohledem na čl. 30 odst. 3 a čl. 41 odst. 1 Listiny správní orgán či soudy chybně vyložily, stejně tak ne zcela srozumitelný byl i odkaz na ustanovení § 61 zák. č. 155/1995 Sb., které je v podstatě jen „technickou“ normou reagující na skutečnost, že počínaje účinností zákona č. 183/1994 Sb. jsou v českém právním řádu důchody upraveny jako dvousložkové (fixní základní výměra a na počtu let pojištění a výdělcích závislá procentní výměra). Tato norma pouze stanoví, že pokud dochází podle mezinárodní smlouvy k dílčení důchodu, upravují se takto obě složky. S problematikou zápočtu dob získaných pojištěnci do 31. 12. 1992 v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR nemá toto ustanovení evidentně nic společného. V praxi ovšem tento nález žádný problém nezpůsobil, žadateli byla započtena pro stanovení výše důchodu z českého systému důchodového zabezpečení veškerá doba pojištění a po splnění podmínek nároku na starobní důchod ve slovenském systému důchodového pojištění byla výše jeho českého starobního důchodu opět upravena dílčením.
- 34) Dalším v pořadí byl nález Ústavního soudu III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005. Ústavní soud zde řešil případ žadatelky, která se na území dnešní Slovenské republiky narodila, zde bydlela, výhradně zde též vykonávala zaměstnání a zde jí byl také slovenským nositelem pojištění v roce 1996 přiznán starobní důchod. V tu dobu

měla i slovenské státní občanství. Později se žadatelka přestěhovala do České republiky, získala zde trvalý pobyt a v roce 1998 české státní občanství. Ústavní soud jejímu požadavku na přiznání starobního důchodu z českého systému důchodového zabezpečení vyhověl. Ve svém rozhodnutí se odvolal na nález II. ÚS 405/02 a uvedl následující: „Ústavní soud připomíná a opakuje, že tenor nálezu byl založen na respektování ústavního principu rovnosti, tj. vyloučení neodůvodněné nerovnosti, v daném případě mezi občany České republiky. V případě, v němž speciální inkorporační norma obsažená v § 61 zák. č. 155/1995 Sb., zakládá přednost mezinárodní smlouvy před vnitrostátním právem, kdy je tudíž aplikace práva ovládána výkladovým pravidlem *lex specialis derogat legi generali*, jelikož Ústavní soud není nadán pravomocí posuzovat ústavnost ratifikovaných mezinárodních smluv, musí uvedený výkladový princip o přednosti speciální před obecnou úpravou ustoupit principu ústavnímu, dopadajícímu na aplikaci a interpretaci relevantního jednoduchého práva, a to principu jeho ústavně konformní interpretace a aplikace. V posuzované věci tímto ústavním principem je základní právo plynoucí z ústavního principu rovnosti občanů a vyloučení jejich neodůvodněného odlišování v právech.“

- 35) Na doplnění pak Ústavní soud dále uvedl, že „pokud občan splňuje všechny zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod bez existence Smlouvy a tento nárok by byl vyšší než nárok podle Smlouvy, je věcí nositele českého důchodového pojištění, aby zabezpečil pobírání důchodové dávky v takové výši, která odpovídá vyššímu nároku podle vnitrostátních předpisů a rozhodl o dorovnání výše důchodu pobíraného od druhé smluvní strany do zákonného nároku podle českých právních předpisů, přičemž bude respektovat částku důchodu pobíraného v souladu se Smlouvou od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu přiznaných ze stejného důvodu od dvou nositelů pojištění.
- 36) Nakonec v obecné rovině upozornil, že „umožňuje-li zákon č. 155/1995 Sb. uplatnění nároků z něj plynoucích bez ohledu na státní občanství, tj. ve vazbě na trvalý pobyt, z pohledu ochrany ústavněprávní Ústavní soud považuje za neodůvodněnou nerovnost toliko ve vazbě na odlišování státních občanů České republiky v jejich nárocích plynoucích ze sociálního zabezpečení, nikoliv ale ve vazbě na další kategorie fyzických osob“.
- 37) Rovněž interpretace tohoto nálezu byla mimořádně obtížná. Ohledně pravého významu ustanovení § 61 zák. č. 155/1995 Sb., bylo již pojednáno výše, k věci lze snad dodat jen to, že Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení byla do českého právního řádu inkorporována přímo na základě zákona č. 100/1932 Sb. o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení, který však žádné zvláštní ustanovení o aplikační přednosti mezinárodní smlouvy neobsahoval. Nerealizovatelným za daných okolností byl pak požadavek, aby při dorovnávání výše důchodu byla respektována částka důchodu pobíraného v souladu se Smlouvou od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu, přiznaných ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění. Žadatelka totiž měla v daném případě veškerou dobu zaměstnání započtenou v důchodu přiznaném slovenským nositelem pojištění, nárok na důchod z českého systému důchodového pojištění jí tedy mohl vzniknout a jeho výše mohla být stanovena jen se zohledněním doby zaměstnání získané do 31. 12. 1992 v obou systémech důchodového zabezpečení. Nejasnou pak byla i pasáž ohledně vazby nároku na trvalý pobyt žadatelky. Zákon č. 155/1995 Sb. takovouto podmínku

nároku neobsahuje, právě naopak ve svém ustanovení § 109 zrušil ustanovení § 103 odst. 1 ve spojení s částí § 94 odst. 1 předchozího zák. č. 100/1988 Sb., který takovouto podmínku nároku na dávku zakotvoval. Nejvyšší správní soud tedy tuto pasáž vyložil v kontextu předchozího nálezu II. ÚS 405/02 jako další z podmínek pro dodatečný zápočet sporných dob, již Ústavní soud dovodil z ústavních principů. V dalších nálezech se Ústavní soud k této podmínce výslovně nevyjadřoval, potvrzení závěru Nejvyššího správního soudu v tomto bodu pak přineslo definitivně až usnesení Ústavního soudu II. ÚS 2105/10 ze dne 9. 12. 2010, které se odvolávalo na nálezy II. ÚS 405/02, IV. ÚS 301/05 a Pl. ÚS 4/06 a podmínky státního občanství i trvalého pobytu explicitně uvedlo.

- 38) Nálezem Pl. ÚS 4/06 pak Ústavní soud ve věci téže žadatelky korigoval svůj předchozí právní názor a vypustil již zákaz duplicitního zápočtu dob pro přiznání dávky téhož druhu. Uvedl pouze, že *„pro posouzení důchodového nároku žadatelky je významná okolnost, že tato je občankou České republiky a je nerozhodné, kdy se jí stala. Uplatněný (zvláštní) důchodový nárok je nezbytné odvíjet (v režimu již dříve dovozeného „doručování“ 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“*.
- 39) Nález IV. ÚS 301/05 již k samotnému pravidlu pro zápočet dob získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 nic konkrétního nedodal, blíže pouze osvětlil ideologická východiska, z nichž Ústavní soud při formulaci pravidla vycházel. Dle jeho názoru *„Česká republika je povinna podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod poskytovat občanům přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří za rovných podmínek a zákon o důchodovém pojištění je konkretizací tohoto základního práva. Skutečnost, že Česká republika je oprávněna tuto povinnost delegovat podle mezinárodní smlouvy, a v tomto případě má k tomu i dobrý důvod, neznamená, že by mohla zatlačit do pozadí převažující ústavní princip. Česká republika tak má stále vůči svým občanům primární povinnost poskytovat přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří i v případě, že zajistila náhradníka. Pokud náhradník nesplňuje zcela její povinnost, musí Česká republika pokrýt zbývající část povinnosti“*. K povinnosti obecného soudu respektovat vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o němž se opíral výrok nálezu Ústavního soudu, při rozhodování následujících skutkově obdobných případů pak Ústavní soud uvedl, že *„reflektování ústavněprávních výkladů Ústavního soudu nemůže záviset na tom, zda jsou orgány veřejné moci subjektivně přesvědčeny o jeho správnosti a dostatečné přesvědčivosti. Obecné soudy musí zajistit užitím interpretačních principů rozumnou aplikaci nálezů Ústavního soudu i v případě, že jeho judikatura není zcela jednotná a konzistentní, přičemž nalézání konzistentní linie v ústavní judikatuře musí být činěno v dobré víře“*.
- 40) Výše uvedenou judikaturu Ústavního soudu tak lze shrnout následujícím způsobem. Ústavní soud chápe princip rovnosti uvedený v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod v návaznosti na čl. 30 odst. 1 Listiny v kontextu rozpadu bývalé ČSFR tak, že občané České republiky s trvalým pobytem na jejím území mají mít pro nárok a výši svého důchodu z českého systému důchodového pojištění zohledněnu dobu zaměstnání získanou do 31. 12. 1992 v systému důchodového zabezpečení

bývalé ČSFR vždy, bez ohledu na skutečnost, komu přísluší hodnotit uvedené doby podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Působení čl. 20 Smlouvy zde vidí jako do značné míry diskriminační faktor, který vede k tomu, že je na zaměstnání vykonávané před rozpadem ČSFR u zaměstnavatele se sídlem ve Slovenské republice ve svém důsledku nahlíženo jako na práci v cizině. Ústavní soud je tedy toho názoru, že pokud je takovému občanovi vyměřován s použitím čl. 20 odst. 1 Smlouvy důchod slovenským nositelem pojištění, případně je k němu přiznáván dílčí český důchod, je nutno posoudit nárok občana v českém systému důchodového pojištění se zápočtem dob získaných do 31. 12. 1992, a pokud je takto vypočtený důchod vyšší, přiznat jej k výplatě ve výši rozdílu mezi tímto důchodem a důchodem či důchody vyměřenými podle Smlouvy, zjednodušeně řečeno – přiznat vyrovnávací příspěvek. Takovéto plnění pak vidí jako komplementární k plněním podle Smlouvy. Ústavní soud ovšem v žádném ze svých nálezů z hlediska čl. 30 odst. 3 Listiny a čl. 41 odst. 1 Listiny neobjasnil, z jakých konkrétních ustanovení Smlouvy či zákona při formulaci svého názoru vycházel a programově ponechal zodpovězení této otázky na obecných soudech či správním orgánu.

- 41) Na tomto místě je nutno přiznat, že uvedený úkol se správnímu orgánu (nositeli pojištění) ani soudům splnit nepodařilo. Je tomu tak především proto, že koncepce důchodového zabezpečení (pojištění) vytyčená Ústavním soudem s ohledem na ústavní kautely pro okruh účastníků důchodového zabezpečení bývalé ČSFR není kompatibilní se základními principy, na nichž je založena mezinárodní koordinace na poli sociálního zabezpečení již od roku 1904, kdy byla v rozsahu tehdejšího sociálního zabezpečení uzavřena první smlouva toho druhu mezi Francií a Itálií ohledně úrazového pojištění migrujících pracovníků. Účastenství na důchodovém pojištění se zpravidla řídí místem výkonu výdělečné činnosti (*lex loci laboris*), mezinárodní koordinace na poli sociálního zabezpečení pak principy rovného nakládání, aplikace právního řádu jediného státu, sčítání dob pojištění a zachování nabytých nároků (exportu dávek). Na těchto principech je vystavěna i Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, která je standardní smlouvou smíšeného typu, pro nově přiznávané dávky je svým charakterem smlouvou proporcionální. Způsob, kterým Smlouva vyřešila hodnocení dob získaných v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR, vymezeným principům rovněž odpovídá. V projednávaném případě pak vystupují do popředí především principy rovného nakládání a aplikace právního řádu jediného státu.
- 42) Článek 20 odst. 1 Smlouvy, který upravuje příslušnost nositelů pojištění k hodnocení dob získaných účastníky důchodového zabezpečení do 31. 12. 1992, dělí doby zaměstnání podle pravidla označovaného jako *lex loci laboris* (byť v mírně modifikované podobě *en bloc* hodnocení získaných dob s ohledem na sídlo zaměstnavatele ke dni zániku federace a s náhradním kritériem obsaženým v čl. 15 odst. 2 Správního ujednání) a právě on je také současně konkrétním vyjádřením principu jednoho právního řádu, jehož cílem je zabránit tomu, aby zaměstnaná či jinak výdělečně činná osoba byla za stejnou dobu současně pojištěna ve více (zde v obou) zúčastněných smluvních státech nebo naopak, aby nebyla pojištěna v žádném z nich. Princip rovnosti nakládání je pak zakotven v čl. 4 a 5 Smlouvy. Čl. 4 Smlouvy uvádí, že při používání předpisů jednoho smluvního státu jsou občané tohoto smluvního státu rovni občanům druhého smluvního státu, pokud tato smlouva nestanoví jinak (pro dávky důchodového zabezpečení jinak nestanoví). Podle čl. 5

Smlouvy, je-li pobyt na území jednoho smluvního státu podmínkou pro nárok na dávku důchodového zabezpečení a nemocenského pojištění (zabezpečení), nepovažuje se pobyt na území druhého smluvního státu za pobyt v cizině, pokud tato smlouva nestanoví jinak (ani zde pro dávky důchodového zabezpečení jinak nestanoví).

- 43) Z výše uvedeného lze učinit závěr, že koncepce Ústavního soudu je s oběma těmito zásadami v rozporu. Jím formulované pravidlo vede ve svých důsledcích k tomu, že určité skupině pojištěnců je možno započítat nad rámec čl. 20 Smlouvy dobu zaměstnání (pojištění) získanou do 31. 12. 1992 duplicitně pro přiznání dávek stejného druhu (byť jedna z nich je vyplácena kvůli souběhu jen ve výši rozdílu mezi oběma dávkami), čímž je narušena zásada jednoho právního řádu, navíc tato skupina pojištěnců je tímto způsobem zvýhodněna na základě státního občanství České republiky a trvalého pobytu na jejím území, čímž jsou zcela eliminovány citované čl. 4 a 5 Smlouvy.
- 44) Vzhledem k tomu, že smlouvy o sociálním zabezpečení slouží jako nástroje koordinace různých národních systémů důchodového zabezpečení a fungují podle principů výše vysvětlených, je zřejmé, že z žádného jejich ustanovení (a platí to i pro Smlouvu mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení) nelze dovodit závěry, k nimž Ústavní soud na základě výkladu Listiny základních práv a svobod dospěl. Nejvyššímu správnímu soudu zároveň není známo též žádné ustanovení vnitrostátního předpisu, které by umožňovalo zápočet dob zaměstnání pro účely posouzení nároku na dávku a stanovení její výše na základě státního občanství a trvalého pobytu pojištěnce. Státní občanství jako podmínka pro hodnocení dob zaměstnání (pojištění) na území státu nebyla v československém ani v českém právním řádu obsažena nikdy, podmínka trvalého pobytu, jak bylo již uvedeno výše, byla vypuštěna ze zákona ke dni 31. 12. 1995, navíc se jednalo o samostatnou podmínku nároku, nikoliv o pravidlo pro hodnocení dob zaměstnání. Příslušná ustanovení zákona či Smlouvy, o něž by bylo možno posouzení nároku na dávku způsobem požadovaným Ústavním soudem opřít, ostatně nenalezl ani Městský soud v Praze v projednávaném případě.
- 45) K významu státního občanství v oblasti sociálního zabezpečení v širším kontextu pak považuje Nejvyšší správní soud ještě za vhodné poznamenat, že je zcela marginální a v současné době se jako rozhodná skutečnost v právních systémech evropských zemí prakticky neobjevuje. Pokud v minulosti měly některé země tuto podmínku zakotvenu jako omezující kritérium pro některé systémy financované ze státního rozpočtu – například v minulosti Rakousko pro dávky v nezaměstnanosti či Francie pro některé typy sociálních dávek, pak takové kritérium bylo již před řadou let v důsledku rozhodnutí tuzemských i mezinárodních soudů opuštěno jako diskriminační, a to buď s poukazem na vnitrostátní ústavní záruky či mezinárodní závazky v oblasti ochrany lidských práv. V oblasti důchodového zabezpečení (pojištění) je pak Nejvyššímu správnímu soudu znám ve středoevropském prostoru pouze jediný stát, který takové kritérium užíval, a tím bylo Polsko se svým speciálním systémem pojištění zemědělců, jenž byl ovšem shledán v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod v případě Luczak v. Polsko (rozsudek ESLP č. 77782/01). K tomu lze jen dodat, že u dlouhodobých dávek, jakými jsou důchody, kde je účast na pojištění vázána na výkon zaměstnání či

samostatné výdělečné činnosti, je základní právo na zabezpečení ve stáří formulováno právě a pouze ve vztahu ke všem výdělečně činným osobám, bez ohledu na jejich státní příslušnost či pobyt na území (například Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech č. 120/1976 Sb. formuluje právo na sociální zabezpečení zahrnující právo na sociální pojištění v čl. 9 jako právo „každého“, podle čl. 27 Evropského zákoníku sociálního zabezpečení č. 90/2001 Sb. m. s. a obdobně podle Minimální normy sociálního zabezpečení, tj. Úmluvy MOP č. 102 - č. 461/1991 Sb. a Evropské sociální charty č. 14/2000 Sb. m. s. musí okruh chráněných osob v oblasti sociálního zabezpečení zahrnovat určitý podíl zaměstnanců či ekonomicky aktivního obyvatelstva anebo skupinu veškerého obyvatelstva s nízkými příjmy). Vymezení chráněných osob tedy ani v těchto mezinárodních nástrojích harmonizace systémů sociální ochrany nepředpokládá relevanci státního občanství.

- 46) Nejvyšší správní také nepřehlédl, že sám Ústavní soud, když rozhodoval o ústavnosti úpravy nabývání a pozbývání českého státního občanství ve svém nálezu Pl. ÚS 9/94 ze dne 13. 9. 1994 zdůraznil, že *„právo na bezplatné vzdělání, zdravotní péči, dávky v nezaměstnanosti, sociální dávky apod. jsou vázány na trvalý pobyt (dle tehdejšího právního stavu), nikoliv na státní občanství“*.
- 47) Bez ohledu na výše uvedené musel však Nejvyšší správní soud vzít v úvahu, že podle ustanovení § 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Z tohoto ustanovení lze dovodit přímou závaznost nálezů Ústavního soudu ve věcech, v nichž byly vydány, nálezy však mají fakticky i precedenční závaznost s ohledem na nutnost zajistit jednotné rozhodování soudů i správních orgánů a tím realizovat ústavní princip právní jistoty a předvídatelnosti práva. Přes neúspěch při hledání konkrétní zákonné úpravy v oblasti jednoduchého práva, kterou Ústavní soud z hlediska Listiny vykládal, je tedy nepochybné, že pravidlo jím formulované by měly soudy i správní orgány dodržovat přinejmenším z důvodu jeho precedenční závaznosti, přičemž vzhledem k výše popsaným okolnostem jeho vzniku lze toto pravidlo považovat za *sui generis* pozitivní právní normu. Soudy i nositel pojištění proto vyvinuli maximální úsilí k tomu, aby požadavkům Ústavního soudu vyhověly. Obecný návod k realizaci nálezů byl obsažen již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2007 č. j. 3 Ads 2/2003 – 218, jenž následoval po nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 4/06, neidentifikovaná zákonná úprava pak byla pro účely správní praxe nahrazena Meritorní směrnicí ředitelky ČSSZ č. 2/2008 ze dne 1. 4. 2008 nazvanou *„Výklad zákona o důchodovém pojištění, popř. předpisů souvisejících, s přihlédnutím ke Smlouvě mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. a k nálezům Ústavního soudu“*. Nositel pojištění zde v podstatě vytvořil chybějící právní předpis, kde ve třech částech, dvanácti hlavách a celkově devětadvaceti člancích řeší důsledky kolize Smlouvy a zák. č. 155/1995 Sb. s pravidlem stanoveným nálezy Ústavního soudu a podrobně upravuje postup při posuzování nároků a vyměřování dorovnávacích příspěvků podle podmínek jím konstituovaných. Zde je ovšem třeba zdůraznit, že podle úvodního článku 1 meritorní směrnice se tento postup vztahoval jen na dávky, které jsou nebo byly přiznávány od data spadajícího do období před 1. 5. 2004, tedy přede dnem vstupu České republiky do Evropské unie.

d) judikatura Ústavního soudu a uplatňování „pravidla“ pro nároky na dávky vzniklé po 30. 4. 2004.

- 48) Ústavní soud posléze deklaroval vůli uplatňovat své pravidlo i u nároků na dávky vzniklých po vstupu České republiky do Evropské unie. Stalo se tak v jeho nálezech I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009 a III. ÚS 939/10 ze dne 3. 8. 2010.
- 49) V prve uvedeném nálezu řešil Ústavní soud případ žadatelky, které byl z českého systému důchodového pojištění přiznán s použitím čl. 20 Smlouvy a čl. 45 a 46 odst. 2 nařízení Rady č. 1408/71 dílčí starobní důchod, přičemž při stanovení výše důchodu ze slovenského systému důchodového pojištění jí nebyl slovenským nositelem pojištění proveden srovnávací výpočet dílčím a v důsledku toho jí zde nebyla ani zčásti zhodnocena doba, po kterou po dovršení věkové podmínky pro vznik nároku na starobní důchod nepřetržitě pracovala bez pobírání tohoto důchodu na území České republiky. Žadatelka však nebránila své nároky u slovenského nositele pojištění či soudů Slovenské republiky, ale domáhala se s odkazem na předchozí judikaturu Ústavního soudu přiznání dorovnávacího příspěvku od českého nositele pojištění. Ústavní soud se blíže nezabýval konkrétními okolnostmi případu, nýbrž vyslovil obecnou tezi, že *„právní otázka, která je předmětem sporu mezi stěžovatelkou a Českou správou sociálního zabezpečení, dosahuje ústavní intenzity, jak vyplývá z početné a dnes již ustálené judikatury Ústavního soudu. Například podle nálezu sp. zn. IV. ÚS 228/06, ze dne 16. 3. 2008, skutečnost, že Česká republika uzavřela se Slovenskou republikou smlouvu o provádění sociálního zabezpečení (Smlouva o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, publikována pod č. 228/1993 Sb., dále jen „Smlouva“), nemůže být na újmu českému občanovi ve výši jeho důchodových nároků, byť byl zaměstnán ke dni rozdělení ČSFR na Slovensku. Smyslem uzavření mezinárodní smlouvy totiž nemůže být krácení důchodových nároků vlastním občanům, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů. S ohledem na tento právní názor, vyslovený nálezem Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy), je proto nepochybné, že není možné, aby stěžovatelka byla, proti jiným občanům ČR, diskriminována jen v důsledku specifické okolnosti, mající svůj původ v zániku tehdejší česko-slovenské federace“*. V tomto bodu Ústavní soud vskutku navázal na svoji předešlou judikaturu.
- 50) Dále ovšem k tehdy projednávanému případu uvedl, že *„Nejvyšší správní soud místo respektování judikatury Ústavního soudu přistoupil k aplikaci evropského práva.... Ústavní soud však nemůže souhlasit se závěrem Nejvyššího správního soudu, že nedošlo k porušení ustanovení čl. 46 odst. 4 Nařízení, které, ve spojení s čl. 6, zakotvuje výjimku z působnosti Nařízení pro ty případy, kdy dosavadní úmluvy o sociálním zabezpečení, uzavřené mezi členskými státy, poskytovaly vyšší standard, než který vyplývá z Nařízení. Podle Nejvyššího správního soudu totiž „výše dávek přiznávaných dle Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb. by byla stejná, nikoliv vyšší než výše dávek vypočtených dle Nařízení Rady č. 1408/71 (čl. 20 Smlouvy se stal součástí přílohy III. Nařízení a čl. 46 Nařízení obsahuje stejné pravidlo pro dílčení jako čl. 11 odst. 4 Smlouvy)“*. Tento závěr Nejvyššího správního soudu je však úplným popřením shora citované judikatury Ústavního soudu, která Smlouvu vyložila a stanovila přednostní aplikaci ústavních principů, včetně zákazu diskriminace. Není tedy pravda, že výše dávek přiznávaných podle Smlouvy byla stejná, neboť Smlouvu je nutno aplikovat v souladu se závaznou judikaturou Ústavního soudu, jde-li o kvalitativně vyšší ochranu základního

lidského práva, založeného na nediskriminaci občanů bývalého společného státu a nároků z tohoto období. Ústavní soud zdůrazňuje, že situace vzniklá rozdělením ČSFR byla natolik specifická, že přijetí Smlouvy bylo nutné s ohledem na právní jistotu občanů v oblasti sociálního zabezpečení. Závěry učiněné v souvislosti s posuzovaným případem proto pochopitelně nedopadají na důchodové nároky ostatních migrujících osob.

- 51) Obsah nálezu je opětovně velmi obtížné interpretovat. Na straně jedné Ústavní soud jakoby odkazoval na použití blíže neurčeného vnitrostátního předpisu, který by měl být aplikován přednostně před ustanovením Smlouvy (viz bod 49), vzápětí ovšem tvrdí (viz bod 50), že při stanovení pravidla byla vykládána Smlouva, která je navíc takového charakteru, že s ohledem na čl. 6 a čl. 46 odst. 4 nařízení Rady č.1408/71 má za následek nepoužití Nařízení. O tom, že otázku působnosti práva Evropské unie by měl, pokud je sporná, řešit Soudní dvůr Evropské unie, Ústavní soud v tomto případě neuvažoval. Nejvyšší správní soud pouze zaznamenává jeho názor, podle něhož je zřejmě Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení mnohostrannou úmluvou zahrnující alespoň dva členské státy Evropské unie a alespoň jeden nebo více států nečlenských ve smyslu čl. 6 písm. b) Nařízení, přičemž na plnění se podílí nečlenský stát, neboť právě toto je podmínkou, aby se na projednávanou věc mohlo vztahovat ustanovení čl. 46 odst. 4 Nařízení o vyloučení jeho působnosti. Co však z nálezu je zřejmé a pro postup v projednávané věci bylo podstatné, je vůle Ústavního soudu eliminovat působení práva Evropské unie a nadále trvat na uplatňování jím zformulovaného pravidla.
- 52) Podle sdělení nositele pojištění ze dne 12. 7. 2011 nebyly na základě tohoto nálezu (kromě případů rozebraných pod bodem 53) přiznány žádné vyrovnávací příspěvky. Pro nároky na dávky vzniklé po 30. 4. 2004 pak nebyla v tomto smyslu vydána ani žádná meritorní směrnice, jež by upravovala postup v obdobných případech a nahrazovala chybějící právní předpis. Meritorní směrnice ředitelky ČSSZ č. 3/2008 ze dne 1. 4. 2008, jež jediná zasahuje do posuzování nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004, postihuje v rámci řízení o odstranění tvrdosti zákona jiné případy, a to nároky těch českých občanů, kteří měli ke dni 31. 12. 1992 trvalý pobyt i pracoviště na území dnešní České republiky a pouze sídlo zaměstnavatele formálně na území Slovenské republiky.
- 53) Posledním v pořadí je nález Ústavního soudu III. ÚS 939/10 ze dne 3. 8. 2010. Ústavní soud zde řešil případ žadatelky, která pracovala u organizace Československé státní dráhy, účelové organizační složky Správa přepravních tržeb se sídlem v Bratislavě (tedy ve Slovenské republice), práci však fakticky vykonávala na území České republiky. Ústavní soud se odvolal na všechny své předchozí nálezy výše uvedené a dospěl k závěru, že „připouští-li pro posouzení rozhodované věci relevantní jednoduché právo (§61 zák. č. 155/1995 Sb., čl. 20 Smlouvy a čl. 15 Správního ujednání) dvě alternativní interpretace, dle maximy priority ústavně konformní interpretace jednoduchého práva bylo povinností obecných soudů zvolit ve smyslu ustálené a rozsáhlé judikatury ústavního soudu tu z nich, již nutno považovat za ústavně souladnou“. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že pokud Československé státní dráhy měly jako organizace sídlo v Praze, tedy na území České republiky, pak je nutno dobu zaměstnání žadatelky považovat za dobu českou, nikoliv slovenskou, neboť organizační složky podniků (včetně Správy přepravních tržeb ČSD se sídlem v Bratislavě) neměly podle § 7 zák. č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, právní

subjektivitu. Vzhledem k důrazným odkazům na předchozí judikaturu zůstalo nejasné, zda má být v podobných věcech takto posuzována otázka sídla zaměstnavatele jen u českých občanů s trvalým pobytem na území České republiky a u ostatních podle čl. 15 odst. 1 věta druhá, Správního ujednání (ke kterémužto výkladu se s ohledem na ideová východiska Ústavního soudu přiklání Nejvyšší správní soud), či zda se nálezu vztahuje na všechny zaměstnance ČSD anebo dokonce na všechny zaměstnance všech podniků bývalé ČSFR, které měly své odštěpné závody či jiné organizační složky zapsány v obchodním rejstříku. Pro jaké případy by pak ovšem zůstalo použitelným ustanovení čl. 15 odst. 1 věta druhá, Správního ujednání, nelze z nálezu Ústavního soudu zjistit. Ústavní soud v uvedeném případě zrušil rozhodnutí obecných soudů i rozhodnutí správního orgánu, interpretaci tohoto nálezu proto mohl v praxi provést prozatím pouze nositel pojištění.

- 54) Podle jeho sdělení ze dne 12. a 15. 7. 2011 byl vzhledem k výše uvedeným nejasnostem zápočet těchto dob v českém systému důchodového pojištění omezen na základě dohody nositelů pojištění obou republik jen na zaměstnance organizační složky Správa přepravních tržeb, u ostatních organizačních složek ČSD zůstal v praxi zachován dosavadní výklad čl. 15 odst. 1 Správního ujednání. Dávka tak byla přiznána celkově v osmi případech a jednou též na základě rozhodnutí krajského soudu. Zde je ovšem nutno na okraj celé věci podotknout, že na případ žadatelky projednávaný Ústavním soudem by se i bez jeho zásahu po skončení řízení před správními soudy v následném správním řízení vztahovala výše zmiňovaná Meritorní směrnice ředitelky ČSSZ č. 3/2008.

e) Vstup České republiky do Evropské unie a působnost nařízení Rady č. 1408/71

- 55) Pravidlo vytvořené Ústavním soudem, podle něhož je český nositel pojištění povinen započít doby zaměstnání získané účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového pojištění vždy u skupiny účastníků s českým státním občanstvím a trvalým pobytem na území České republiky, pak musel Nejvyšší správní soud v projednávané věci posoudit z hlediska právních důsledků, které přinesl vstup České republiky do Evropské unie, se zaměřením na oblast koordinace systémů sociálního zabezpečení.
- 56) Do Evropské unie vstoupila Česká republika dne 1. 5. 2004 a v souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1 Ústavy začalo tímto dnem na jejím území platit právo Evropské unie. Toto právo je bezprostředně použitelné a má aplikační přednost před právem vnitrostátním. Z hlediska klasifikace právních norem má toto právo charakter práva podústavního (někdy též označovaného jako právo jednoduché) s některými zvláštnostmi vyplývajícími z nutnosti zajistit jeho jednotný výklad na celém území Unie. Dopadá-li tedy na řešení právní otázky norma evropského práva, je podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve článek 234 Smlouvy o založení Evropského společenství) soud členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, povinen položit ohledně jejího výkladu předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie. Stejnou povinnost má i tehdy, pokud je sporné, zda se vůbec norma evropského práva na věc vztahuje. Položit předběžnou otázku nemusí vnitrostátní soud jen tehdy, pokud výklad normy evropského práva je zjevný a nepochybný (tzv. *acte clair*) nebo pokud sporná otázka byla již judikaturou Soudního dvora řešena (tzv. *acte éclairé*). Tento

předepsaný postup je důsledkem přenesení části pravomocí České republiky na Evropskou unii na základě Smlouvy o přistoupení.

- 57) Ústavní soud k tomu pak ve svém nálezu II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 deklaroval, že „komunitární právo není součástí ústavního pořádku, a i proto není Ústavní soud příslušný k tomu, aby toto právo vykládal. Povinnost položit předběžnou otázku pak Ústavní soud pojal v kontextu práva na zákonného soudce a tedy i práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud se ovšem tímto nevzdal dohledu nad ústavností (a tím také nad zachováním suverenity České republiky) a ve svých nálezech Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 a Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 definoval podmínky, za nichž může i v případě, že věc je řešena v rámci výkonu pravomocí přenesených na Evropskou unii, do ní zasáhnout. V nálezu Pl. ÚS 50/04 uvedl, že „*delegace pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES (EU) vykonávány způsobem slučitelným s uchováním samotných základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Pokud by jedna z těchto podmínek nebyla splněna, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy)*“. V nálezu Pl. ÚS 19/08 se pak Ústavní soud přihlásil k doktríně zastávané Spolkovým ústavním soudem (označované jako doktrína Solange), podle níž má Ústavní soud konečné slovo při určení toho, které komunitární akty byly vydány ultra vires, tedy nad rámec pravomoci Evropské unie; pokud by toto Ústavní soud dovodil, zakládalo by to jejich neaplikovatelnost na území České republiky. Ústavní soud v tomto případě sám sebe definoval jako orgán ultima ratio při ochraně suverenity České republiky.
- 58) Jednou z agend, u níž byla na základě Smlouvy o přistoupení přenesena pravomoc z orgánů České republiky na orgány Evropské unie, je i koordinace systémů sociálního zabezpečení mezi členskými státy. Uvedenou oblast pokrývalo v době rozhodnutí správního orgánu již zmiňované nařízení Rady (EHS) č. 1408/71. Toto nařízení je součástí sekundárního práva Evropské unie, je tedy bezprostředně použitelné na území České republiky a má aplikační přednost před jakoukoliv odlišnou vnitrostátní úpravou. K výkladu jeho jednotlivých ustanovení, případně k zodpovězení otázky, zda na konkrétní projednávaný případ dopadá, je v rámci řízení o předběžné otázce příslušný jedině Soudní dvůr Evropské unie. Ústavní soud má pak podle svých vlastních tezí roli až při kontrole toho, zda příslušné orgány Evropské unie při své normotvorbě či při jejím výkladu nevybočily z pravomocí, které na ně Česká republika přenesla, či zda je nevykonávají způsobem ohrožujícím samotné základy materiálního právního státu.
- 59) Samotné nařízení Rady č. 1408/71 jakožto nástroj koordinace systémů sociálního zabezpečení v Evropské unii slouží k realizaci jednoho z pilířů fungování EU, jímž je volný pohyb osob ve smyslu článku 45 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve čl. 39 Smlouvy o ES). Nařízení je (podobně jako Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení) založeno na principech rovného nakládání, aplikace právního řádu jediného státu, sčítání dob pojištění a zachování nabytých nároků (exportu dávek). Princip rovnosti nakládání je obsažen v čl. 3, dále též v čl. 10 Nařízení společně s principem zachování nabytých nároků. Speciálně čl. 3 je pak realizací čl. 18

Smlouvy o fungování EU (dříve čl. 12 Smlouvy o ES), tedy primárního práva Unie, který zakazuje veškerou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

- 60) Podle čl. 3 odst. 1 Nařízení s výhradou zvláštních ustanovení tohoto nařízení mají osoby, na které se vztahuje toto nařízení, stejná práva a povinnosti podle právních předpisů kteréhokoli členského státu jako státní příslušníci uvedeného státu. Podle čl. 10 odst. 1 Nařízení není-li v tomto nařízení stanoveno jinak, invalidní, starobní a pozůstalostní peněžité dávky, důchody z pracovních úrazů a nemocí z povolání a pohřebné získané podle právních předpisů jednoho nebo více členských států nepodléhají žádnému snížení, úpravám, pozastavení, odnětí ani konfiskaci z důvodu skutečnosti, že příjemce má bydliště na území jiného členského státu, než ve kterém má sídlo instituce příslušná k jejich vyplácení.
- 61) V rámci Aktu o podmínkách přistoupení, jenž je nedílnou součástí Smlouvy o přistoupení, pak Česká republika vyjednala novelizaci přílohy III., části A, nařízení Rady č. 1408/71, a to tak, že použitelným ustanovením zůstává článek 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Toto ustanovení bylo zařazeno do bodu 6 (nyní bod 9) uvedené části a je tedy nadále relevantní pro určení příslušného právního řádu při posuzování dob zaměstnání získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992. Pro tyto případy má přednost před pravidly obsaženými v hlavě II. a v jejím rámci před článkem 13 a následujícími Nařízení. Aplikace tohoto článku se pak promítá do posouzení nároku na dávku a stanovení její výše podle čl. 45 a 46 Nařízení.

f) položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie

- 62) Jak bylo již uvedeno výše, na posouzení nároku i stanovení výše starobního důchodu žalobkyně dopadají zmiňovaná ustanovení nařízení Rady č. 1408/71, zároveň by ovšem na její případ mohlo dopadat i vnitrostátní pravidlo vytvořené Ústavním soudem, jehož použití by mohlo být pro posouzení jejích důchodových nároků příznivější. Nejvyšší správní soud pro tento případ pominul skutečnost, že žalobkyně nevyčerpala dosud zcela své zákonné nároky uplatněním žádosti o starobní důchod u slovenského nositele pojištění a že spornou dobu má započtenou jen v částečném invalidním důchodu jí přiznaném, a soustředil se na nejpodstatnější otázku, to jest na to, zda uváděné pravidlo je v souladu s evropským právem a zda by tedy bylo pro případ žalobkyně (a samozřejmě i pro další případy, v nichž se řeší otázka zápočtu dob získaných v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR) vůbec použitelné. Pochybnosti Nejvyššího správního soudu (a jak vyplývá z kasační stížnosti tak i stěžovatelky) vyvolávala především kolize vnitrostátního pravidla s principy rovnosti nakládání a právního řádu jediného státu tak, jak jsou upraveny v příslušných ustanoveních nařízení Rady č. 1408/71. K zodpovězení této otázky byl ovšem, jak rozebráno výše, příslušný pouze Soudní dvůr Evropské unie.
- 63) Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 23. 9. 2009 č. j. 3 Ads 130/2008 – 107 rozhodl o položení následujících předběžných otázek:
 1. Je třeba vykládat přílohu III část A. bod 6 v návaznosti na čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení Rady č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, která ponechává použitelným kritérium pro určení nástupnického státu příslušného

k zhodnocení dob pojištění získaných zaměstnanými osobami do 31. 12. 1992 v systému sociálního zabezpečení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky, tak, že brání aplikaci vnitrostátního pravidla, podle něhož česká instituce sociálního zabezpečení v plném rozsahu hodnotí pro nárok na dávku i pro stanovení její výše dobu pojištění získanou na území bývalé České a Slovenské Federativní Republiky do 31. 12. 1992, i když k jejímu zhodnocení je podle uvedeného kritéria příslušná instituce sociálního zabezpečení Slovenské republiky?

2. Bude-li odpověď na první otázku záporná, je třeba vykládat čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství ve spojení s čl. 3 odst. 1, čl. 10 a čl. 46 nařízení Rady č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství tak, že brání tomu, aby doba pojištění získaná v systému sociálního zabezpečení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky do 31. 12. 1992, která již jednou byla ve stejném rozsahu zohledněna pro dávkové účely v systému sociálního zabezpečení Slovenské republiky, byla podle uvedeného vnitrostátního pravidla v plném rozsahu zhodnocena pro nárok na dávku ve stáří i pro stanovení její výše pouze státním příslušníkům České republiky s bydlištěm na jejím území?

g) rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011 č. C – 399/09

64) Na položené otázky odpověděl Soudní dvůr takto:

1. Ustanovení části A bodu 6 přílohy III. nařízení Rady č. 1408/71 ze dne 14. 6. 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady č. 118/97 ze dne 2. 12. 1996, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 629/2006 ze dne 5. 4. 2006 ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 dvoustranné smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, uzavřené dne 29. 10. 1992 v rámci opatření určených k vyřešení situace po rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky dne 31. 12. 1992, nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.
 2. Článek 3 odst. 1 ve spojení s článkem 10 nařízení č. 1408/71, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením č. 118/97, ve znění nařízení č. 629/2006, brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.
- 65) Odpověď na první otázku odůvodnil Soudní dvůr tím, že pravidlo pro rozdělení dob podle článku 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení není zpochybněno, neboť cílem judikatury Ústavního soudu je pouze českou dávku ve stáří přiznanou

podle Smlouvy zvýšit, aby bylo dosaženo úrovně výše dávky, která by byla přiznána pouze na základě vnitrostátního práva.

- 66) Ke druhé otázce pak Soudní dvůr uvedl, že náleze Ústavního soudu (v předchozí části je zmiňován náleze II. ÚS 252/04) s sebou nese přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, jakož i nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti vyplývající z kritéria bydliště vůči těm, kteří využili práva na volný pohyb.
- 67) Pokud jde o důsledky nedodržení zásady rovného zacházení v takové situaci, o jakou jde v řízení, Soudní dvůr připomněl, že jakmile byla konstatována diskriminace, která je v rozporu s právem Unie, a dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že osobám patřícím do znevýhodněné kategorie jsou přiznány stejné výhody, jako jsou ty, jichž využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie, což je režim, který je v případě, že nedochází ke správnému uplatňování práva Unie, jediným platným referenčním kritériem.
- 68) Pokud jde o důsledky konstatování diskriminační povahy nálezu Ústavního soudu pro osoby patřící do kategorie osob zvýhodněných pravidlem vyplývajícím z tohoto nálezu, je třeba uvést, že ačkoliv za současného stavu vnitrostátního práva orgán příslušný k přiznání důchodu nemůže legálně odmítnout nárok na vyrovnávací příspěvek znevýhodněným osobám, nic nebrání tomu, aby toto právo zachoval ve prospěch oné kategorie osob, na které se již na základě vnitrostátního práva vztahuje.
- 69) Právo Unie nebrání, s výhradou dodržení obecných zásad práva Unie, opatřením, která obnovují rovné zacházení omezením výhod osob, které byly dříve zvýhodněny, nicméně před přijetím takových opatření žádná norma práva Unie nevyžaduje, aby kategorie osob, které již mají nárok na takový vyrovnávací příspěvek v rámci sociálního zabezpečení, o jaký jde v řízení, byla o tento příspěvek připravena.

h) posouzení věci se zohledněním rozsudku Soudního dvora

- 70) Závěry obsažené v rozsudku Soudního dvora pak Nejvyšší správní soud aplikoval s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu. Jak bylo již uvedeno výše, Soudní dvůr označil pravidlo pro zápočet dob zaměstnání získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového zabezpečení vytvořené Ústavním soudem za diskriminační, ponechal však na úvaze státu a blíže nespecifikovaných vnitrostátních opatřeních, zda výhody preferovaných osob budou omezeny či nikoliv. Výslovně pouze zdůraznil, že diskriminace musí být odstraněna ihned, a to tak, že znevýhodněným osobám budou přiznány stejné výhody jako těm, kteří je již využívají.
- 71) Při posouzení věci ovšem nemohl Nejvyšší správní soud pominout následující skutečnosti: Vnitrostátní pravidlo bylo jako takové vytvořeno dřívejší judikaturou Ústavního soudu, uplatňováno bylo na základě precedenční závaznosti jeho nálezů. Jeho účinnost pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 byla pak odvozována z nálezu I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009. V tomto nálezu si ovšem Ústavní soud činil úsudek o otázkách evropského práva, které nebyly *acte claire* ani *acte éclairé*, čímž se dostal do rozporu s vlastní judikaturou, konkrétně s výše

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

- 72) Za podstatnou pro rozhodnutí ve věci pak Nejvyšší správní soud považuje dále skutečnost, že diskriminační pravidlo nebylo doposud při posuzování nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 nositelem pojištění používáno (což se ostatně týká i projednávaného případu) a nejsou zde tedy doposud žádné osoby (s výjimkou pojednanou níže), které by z něho měly prospěch. Je tomu tak proto, že nositel pojištění neměl v době od 1. 5. 2004 do vydání nálezu Ústavního soudu I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009 důvod domnívat se, že Ústavním soudem zformulované pravidlo by měl uplatňovat i pro nároky vzniklé po vstupu České republiky do Evropské unie, neboť dle jeho názoru bylo v rozporu se základními zásadami Nařízení; poté vyčkával na výsledek řízení o předběžné otázce u Soudního dvora Evropské unie. V důsledku toho nositel pojištění do současné doby nevydal ani žádný „náhradní“ předpis obdobný Meritorní směrnici ředitelky ČSSZ č. 2/2008, na jehož základě by vůbec bylo technicky možné takovouto dávku vyměřit. Zmiňovaná směrnice byla totiž omezena pouze na nároky vzniklé do 1. 5. 2004 a reflektovala jen právní předpisy do tohoto data platné a účinné na území České republiky. Jediným typovým případem, kdy došlo k uplatnění vnitrostátního pravidla pro nároky na dávky vzniklé po 30. 4. 2004, je případ zaměstnanců Československých státních drah, organizační jednotky Správy přepravních tržeb, kde vzhledem k nejasnému vyznění nálezu Ústavního soudu III. ÚS 939/10 jsou na základě dohody nositelů pojištění obou republik podle čl. 26 Smlouvy sporné doby odpracované u této organizační jednotky započítávány jen v českém systému důchodového pojištění. Ani zde však k diskriminaci na základě státního občanství či pobytu nedochází, neboť aniž by český nositel pojištění vyčkal (předpokládaného) výsledku řízení před Soudním dvorem, započítává tyto doby bývalým zaměstnancům této organizační složky ČSD bez rozdílu. Zatím tak učinil u devíti žadatelů. Pro okruh zbývajících pojištěnců, do něhož spadá i žalobkyně, však ani český ani slovenský nositel pojištění takovou praxi nezavedl.
- 73) Nejvyšší správní soud tuto skutečnost zmiňuje především z toho důvodu, že v některých případech může užívaná správní praxe i při nesprávném výkladu právní normy vyvolat legitimní očekávání adresátů, že v obdobných případech bude správním orgánem postupováno stejně a tato praxe by tedy mohla být důvodem k úvahám o nutnosti zápočtu sporných dob. Podle usnesení rozšířeného Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132 je správní praxe zakládající legitimní očekávání ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i

nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona.

- 74) Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shrnuje, že pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 zde s přihlédnutím k nálezům Ústavního soudu II. ÚS 1009/08 a v důsledku rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011 č. C - 399/09 neexistuje žádné vnitrostátní pravidlo, jež by bylo možno považovat za závazné a na jehož základě by měl nositel pojištění povinnost provádět zápočet dob zaměstnání získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového pojištění ve větším rozsahu, než určuje článek 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, na základě státního občanství a trvalého pobytu žadatele o důchod. Pravidlo konstituované Ústavním soudem původně pro nároky vzniklé před 1. 5. 2004 navíc nebylo pro nároky na dávky vzniklé po tomto datu uplatňováno v praxi, není zde tedy žádná skupina zvýhodněných osob, které by musely být výhody do zrušení pravidla zachovány a již by současně musela být skupina osob znevýhodněných postavena naroveň.
- 75) V důsledku neaplikace pravidla na nároky přiznávané ode dne 1. 5. 2004 zde také není ani žádná správní praxe, která by mohla u žadatelů o důchod vzbudit legitimní očekávání, že jejich požadavkům na zápočet doby zaměstnání získaných v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy bude vyhověno. Ustálenou správní praxi z hlediska definice podané ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu pak nepředstavuje ani specifický případ bývalých zaměstnanců ČSD, Správy přepravních tržeb, neboť zápočet dob jim byl přiznán ve zcela zanedbatelném počtu případů a praxe trvá relativně krátce od vydání nálezu Ústavního soudu III. ÚS 939/10. U této skupiny pojištěnců bude do příštího rozhodnutí soudu v konkrétní věci zatím záviset na dohodě nositelů pojištění obou republik podle čl. 26 Smlouvy, zda do budoucna ve smyslu rozsudku Soudního dvora výše popsanou praxi zachovají, či zda se (v rámci opatření jím zmiňovaných) navrátí ke standardnímu výkladu čl. 20 odst. 1 Smlouvy ve spojení s čl. 15 odst. 1 Správního ujednání platnému pro všechny pojištěnce a respektujícímu záměr smluvních stran v době uzavření Smlouvy.
- 76) Předloženými závěry ovšem není a ani nemůže být nijak dotčeno oprávnění Ústavního soudu v rámci případného řízení o ústavní stížnosti znovu posoudit spornou otázku z hlediska podmínek, které sám zformuloval v nálezech Pl. ÚS. 50/04 a Pl. ÚS 19/08, a na požadavku uplatňování svého pravidla nadále trvat. To je jistě jeho nesporná a na vnitrostátní úrovni nikým nezpochybňovaná pravomoc vyplývající z jeho role strážce ústavnosti (a suverenity České republiky). Takovýto

nález by pak byl nepochybně nejen přímo, ale i precedenčně závazný jak pro nositele pojištění, tak i pro všechny obecné soudy.

- 77) Zde je však nutno podotknout, že v takovémto případě by český nositel pojištění, případně soudy museli při posuzování důchodových nároků žadatelů započítávat nad rámec čl. 20 Smlouvy dobu zaměstnání (pojištění) získanou do 31. 12. 1992 a v důsledku toho přiznávat vyrovnávací příspěvky všem účastníkům systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR bez ohledu na jejich současné občanství a pobyt. Jen tak by totiž bylo možno předejít nebezpečí podávání úspěšných žalob proti České republice jak u Soudního dvora Evropských společenství v řízení o porušení práva podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie a v následném řízení o uložení sankce podle čl. 260 SFEU (v nichž by nepochybně Soudní dvůr vycházel ze svého rozsudku C-399/09 vyneseného v projednávaném případě, kde již porušení práva bylo konstatováno), tak u Evropského soudu pro lidská práva pro porušení čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, kde již existuje precedenční judikatura tohoto soudu pro obdobné případy (např. ve věci Andrejeva proti Lotyšsku, rozsudek ESLP ze dne 18. 2. 2009 č. 55707/00).
- 78) Pro žalobkyni v projednávané věci výše uvedené v daný okamžik znamená, že vnitrostátní pravidlo konstituované Ústavním soudem, umožňující při posouzení nároku na dávku i stanovení její výše nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy plně započítat doby zaměstnání získané v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 na základě českého občanství a trvalého pobytu na území České republiky, se v jejím případě neuplatní, neboť jí nárok na dávku vznikl po datu 30. 4. 2004 a pro posouzení těchto nároků již uvedené pravidlo nebylo závazně stanoveno. Současně s tím pak ve správní praxi nositele pojištění nebylo toto pravidlo do vydání napadeného správního rozhodnutí na uvedené nároky aplikováno vůbec, s odstupem čtyř let od vydání napadeného rozhodnutí pak jen na malý počet případů přesně vymezeného okruhu pojištěnců, mezi něž žalobkyně nepatří. Její nárok na zápočet sporných dob tak nelze odvodit ani z principu legitimního očekávání vyplývajícího ze správní praxe, jíž je správní orgán vázán.

IV. Závěry posouzení zákonnosti napadeného rozsudku Městského soudu v Praze

- 79) Nejvyšší správní soud uzavírá, že i po posouzení všech okolností případu považuje rozhodnutí nositele pojištění ze dne 20. 6. 2006 č. j. 475 629 467/428 za zákonné.
- 80) Napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze byla nesprávně posouzena právní otázka zápočtu dob zaměstnání získaných žalobkyní do 31. 12. 1992 v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR, byl tak naplněn důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto tento rozsudek podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. V něm je tento soud vázán právním názorem výše uvedeným.
- 81) Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci žalobkyně odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů za čtyři úkony právní služby (převzetí věci a první porada s klientkou, vyjádření k Soudnímu dvoru, nahlížení do postoupeného spisu a vyjádření k zaslaným písemnostem stěžovatelky) podle § 9 odst. 2 ve spojení s

§ 7 vyhlášky č.177/1996 Sb. a podle § 13 odst. 2 vyhlášky ve výši 3200 Kč. Vzhledem k tomu, že jmenovaný je plátcem DPH, navýšil soud tuto částku za dva úkony o 19 %, tj. o 304 Kč a za dva úkony o 20 %, tj. o 320 Kč. Celkově tak náleží k úhradě 3824 Kč. Tato částka bude zástupci žalobkyně vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do dvou měsíců od právní moci tohoto rozsudku.

- 82) O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti včetně řízení před Soudním dvorem Evropské unie rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze ve svém novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 25. srpna 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda

senátu