



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýřovou, Ph. D. ve věci

žalobkyně: **JUDr. J. S.**
bytem X

zast. advokátkou Mgr. Ivanou Sliackou
sídlem Zatloukalova 529, 763 26 Luhačovice

proti

žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**
se sídlem Křížová 25, 225 08 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 3. 2023, č. j. X

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně podala žalobu proti shora označenému rozhodnutí žalované („napadené rozhodnutí“), jímž byly zamítnuty její námitky proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 2. 2023, č. j. X („prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím žalovaná zvýšila

žalobkyni od ledna 2023 procentní výměru starobního důchodu za výchovu 3 dětí o 579 Kč měsíčně podle čl. II bodů 1, 4, a 6 zákona č. 323/2021 Sb., kterým se mění zákon o důchodovém pojištění a zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení („zákon č. 323/2021 Sb.). Od ledna 2023 tak starobní důchod žalobkyně činí 12 289 Kč měsíčně.

2. Žalobkyni byl přiznán starobní důchod od 1. 1. 2010 podle § 29 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění („zákon o důchodovém pojištění“), ve znění účinném do 31. 12. 2010, a s přihlédnutím k článkům 45 a 46 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 („nařízení 1408/71“), od 1. 5. 2010 s přihlédnutím k článkům 6 a 52 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení („nařízení č. 883/2004“). Dosažení důchodového věku bylo stanoveno s přihlédnutím k výchově tří dětí. Žalobkyni bylo započítáno celkem 15 463 dnů doby pojištění, z toho 5 966 dnů v českém důchodovém pojištění a 9 497 dnů ve slovenském důchodovém pojištění. Tzv. výchovné, tj. zvýšení procentní výměry důchodu za každé vychované dítě, které dle čl. II bodu 1. zákona č. 323/2021 Sb. činí 500 Kč měsíčně za každé vychované dítě, bylo žalobkyni přiznáno dle čl. II bodu 6 zákona č. 323/2021 Sb. ve spojení s § 61 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění v poměru pojištění v českém důchodovém systému k celkově získaným dobám pojištění, tj. ve výši 579 Kč měsíčně.
3. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobkyni byl stejným způsobem dříve přiznán i starobní důchod, protože nezískala tolik českých dob pojištění, aby jí mohl být důchod přiznán bez přihlédnutí k zahraničním dobám pojištění. Výchova tří dětí jí tedy byla zohledněna pro stanovení důchodového věku, jako doba péče o děti do 4 let věku i pro přiznání výchovného. Výsledná částka starobního důchodu i výchovného však činí v souladu s čl. 46 odst. 2 nařízení 1408/71 jen téměř třetinu jejich teoretické hodnoty, neboť v České republice žalobkyně získala jen téměř třetinu svých dob pojištění. Dílčí výchovné tedy není dle žalované v rozporu s právními předpisy.

II. Žaloba

4. Žalobkyně má napadené rozhodnutí za nesprávné a nezákonné. Domnívá se, že ke zvýšení procentní výměry důchodu za vychované děti mělo dojít v plné výši, tj. ve výši 1 500 Kč (500 Kč měsíčně za každé dítě). Krácení zvýšení za vychované děti žalobkyně považuje za diskriminační a čl. II bodu 6 zákona č. 323/2021 Sb., na jehož podkladě k němu došlo, v jejím případě za zbytečně tvrdé. Poukázala na to, že více než 25 let pracovala na území ČSFR, po rozdělení federace od 1. 9. 1993 až do 31. 12. 2009 byla nepřetržitě účastna důchodového pojištění v České republice. K 1. 1. 1993 tak splnila podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod stanovenou právními předpisy účinnými k datu rozdělení společného státu. Jako česká doba pojištění proto měla být žalobkyni započtena i doba pojištění získaná před 1. 1. 1993 na území tehdejšího Československa.
5. Žalobkyně na podporu své argumentace odkázala na judikaturu Ústavního soudu, podle níž je irelevantní, ve které části ČSFR byl občan zaměstnán a žalobkyně nemůže být diskriminována tím, že došlo k rozpadu federace na samostatné státy. Podle Ústavního soudu se občanům České republiky doby zabezpečení získané do zániku ČSFR vždy hodnotí jako české doby pojištění, i kdyby se podle čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení vyhlášené pod č. 228/1993 Sb., považovaly za doby pojištění získané ve slovenském systému důchodového pojištění (nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02, ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, a ze dne 2. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05). Podle této

judikatury Ústavního soudu není možné u českých občanů na dobu zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem na Slovensku získanou do rozpadu společného státu nahlížet jako na dobu zaměstnání v cizině, takže pokud splnili podmínku minimálního počtu let pojištění pro vznik nároku na dávku podle zákona o důchodovém pojištění, nelze jim zpětně na základě aplikace mezinárodní smlouvy její splnění upírat. V opačném případě by totiž podle Ústavního soudu nebyl respektován ústavní princip rovnosti občanů České republiky a vyloučení jejich neodůvodněného odlišování v právech.

6. Žalobkyně doplnila, že všechny její děti mají české státní občanství, žijí na území České republiky a před rozdělením na samostatné státy žily v rámci ČSFR. A dále uvedla, že již v minulosti žádala o dorovnání dílčího starobního důchodu, který jí byl krácen ze stejných důvodů jako výchovné. Žalobkyně se na základě podané kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu domohla dorovnávacího příspěvku ke starobnímu důchodu (řízení bylo vedeno pod sp.zn. 6 Ads 18/2012-82), kdy soud řízení přerušil a předložil předběžné otázky Soudnímu dvoru EU (řízení bylo vedeno pod sp.zn. C 253/12). Následně ministr práce a sociálních věcí přistoupil u žalobkyně k odstranění tvrdosti zákona a žalobkyni bylo přiznáno dorovnání ke starobnímu důchodu.
7. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a zavázal správní orgán vydáním rozhodnutí nového v souladu se zákonem.

III. Vyjádření žalované

8. Žalovaná odkázala na zákon č. 323/2021 Sb., dle jehož přechodných ustanovení (čl. II body 1., 3., 4. a 5.):
 - při zvýšení důchodů v pravidelném termínu v roce 2022 se k částce zvýšení procentní výměry důchodu přičte částka 300 Kč; pobírá-li důchodce zároveň více důchodů, o tuto pevnou částku se zvyšuje jen ten důchod, který se vyplácí v plné výši,
 - zavádí se tzv. výchovné, které lze charakterizovat následovně:
 - a) je koncipováno jako finanční částka v pevně stanovené výši 500 Kč měsíčně, o kterou se zvýší procentní výměra starobního důchodu pojištěnce, který zajišťoval výchovu konkrétního dítěte v největším rozsahu;
 - b) částka výchovného náležející k nově přiznávaným důchodům se každoročně zvyšuje o stejné procento jako procentní výměry důchodů;
 - c) v případě, že je přiznán pouze dílčí starobní důchod, snižuje se výše výchovného ve stejném poměru jako ostatní složky důchodu (procentní a základní výměra); výchovné je totiž nedílnou součástí procentní výměry starobního důchodu.
9. Mezi účastníky je nesporné, že žalobkyně je poživatelkou starobního důchodu přiznaného a vypláceného v „dílčí výši“. Podle bodu 6 čl. II zákona č. 323/2021 Sb. proto i výše přiznaného výchovného podléhá mechanismu „dílčení“, neboť se slučuje s procentní výměrou starobního důchodu a nadále s ní tvoří jeden celek. Výše výchovného tedy byla stanovena v souladu se zákonem.
10. K námitkám diskriminace a tvrdosti žalovaná uvedla, že jí není zcela zřejmé, z čeho žalobkyně usuzuje na nesprávnost postupu žalované. S původním stanovením svého starobního důchodu, včetně jeho dílčení, souhlasila. Veškerá následná zvyšování takto přiznané částky - procentní výměry důchodu, se udála výhradně procentním (poměrným) způsobem, zachovávajícím poměr dílčení. Pokud žalobkyně své námitky opírá o nálezy

Ústavního soudu, žalovaná upozornila, že obecnými soudy ani Ústavním soudem dosud nebyl systém „dílčení“ zpochybněn.

11. Žalovaná rovněž žalobkyni upozornila na to, že dosud nevyužila možnost požádat o dorovnávací přídavek podle zákona č. 274/2013 Sb. a popsala podmínky pro jeho přiznání.

IV. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

12. Ze správního spisu bylo zjištěno, že rozhodnutím žalované ze dne 15. 12. 2010, č. j. X, byl žalobkyni od 1. 1. 2010 přiznán starobní důchod ve výši 4 766 Kč podle ustanovení § 29 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění s přihlédnutím k článkům 45 a 46 odst. 2 nařízení č. 1408/71 a počínaje 1. 5. 2010 i s přihlédnutím k nařízení č. 883/2004 a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009. Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla ke dni 31. 12. 1992 zaměstnána u zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky, považovaly se všechny doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní republiky („ČSFR“) za doby hodnocené slovenským nositelem pojištění (čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení vyhlášené pod č. 228/1993 Sb., který je součástí přílohy č. III nařízení č. 1408/71 a Přílohy č. II nařízení č. 883/2004. Výše starobního důchodu byla stanovena podle § 61 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění podle poměru dob získaných v České republice k celkově získané době („dílčí důchod“).
13. Žalobkyně se domáhala žalobou dorovnání dílčího starobního důchodu z českého důchodového pojištění vůči výši starobního důchodu ze slovenského důchodového pojištění, a to do takové výše, jako by všechny doby pojištění do zániku ČSFR byly získány pouze v českém systému důchodového pojištění. Podle kolizního kritéria zakotveného v čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.), jež je od vstupu České republiky do Evropské unie součástí přílohy III části A nařízení č. 1408/71, jsou totiž doby pojištění získané do zániku ČSFR, tj. do 31. 12. 1992, součástí toho smluvního státu, na jehož území měl sídlo zaměstnavatel ke dni 31. 12. 1992. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 7. 12. 2011, č.j. 41 Ad 29/2011–20, žalobu zamítl. Poukázal přitom na obdobnou právní věc, v níž byla vznesena předběžná otázka Soudnímu dvoru EU (C-399/09, dále jen „věc Landtová“). Žalobkyně podala proti rozsudku Krajského soudu v Brně kasační stížnost. Pozn. soudu - v mezidobí byl vydán nálezný Ústavního soudu Pl. ÚS 5/12, v němž se Ústavní soud vůči závěrům rozsudku Soudního dvora EU ve věci Landtová vymezil.
14. Rozhodnutím ministra práce a sociálních věcí ze dne 18. 10. 2012, č. j. 2012/81966-71, bylo vyhověno žádosti žalobkyně o odstranění tvrdosti zákona (§ 4 odst. 3 a § 106 zákona č. 582/1991 Sb.). V rozhodnutí ministra bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že žalobkyně k datu vzniku samostatné České republiky (tj. k 1. 1. 1993) získala více než 25 roků doby zaměstnání (pojištění) a splnila tak již tehdy podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na starobní důchod stanovenou právními předpisy účinnými k datu rozdělení společného státu. Dále ministr zohlednil, že žalobkyni vznikla účast v systému důchodového zabezpečení České republiky již k datu 1. 9. 1993, tj. ve velmi krátké lhůtě po rozdělení ČSFR, a že od 1. 9. 1993 do 31. 12. 2009 byla žalobkyně nepřetržitě účastna důchodového pojištění v České republice.

15. Žalované bylo uvedeným rozhodnutím ministra uloženo od 1. 9. 2012 přiznat k českému dílčímu starobnímu důchodu částku, která se rovná rozdílu mezi výší starobního důchodu, který by jí k tomuto dni náležel podle českých právních předpisů, pokud by pro jeho výši (stanovenou k datu 1. 1. 2010 a následně valorizovanou) byla započtena jako česká doba pojištění i doba pojištění získaná před 1. 1. 1993 na území tehdejšího Československa, a úhrnem slovenského starobního důchodu přepočteného na českou měnu a českého dílčího starobního důchodu náležejících k tomuto datu.
16. Rozhodnutím žalované ze dne 26. 10. 2012, č.j. 525 424 002/428, bylo žalobkyni od 1. 9. 2012 přiznáno dorovnání ve výši 2 310 Kč měsíčně, které se stalo součástí procentní výměry starobního důchodu. Jinými slovy, žalobkyni byl tímto rozhodnutím k českému dílčímu důchodu přiznán od 1. 9. 2012 rozdíl mezi výší českého starobního důchodu, který by jí náležel ke dni 1. 9. 2012 výlučně podle českých právních předpisů, pokud by pro jeho výši (stanovenou k datu 1. 1. 2010 a následně valorizovanou) byla započtena jako česká doba pojištění i doba pojištění získaná před 1. 1. 1993 na území tehdejšího Československa, a úhrnem slovenského starobního důchodu přepočteného na českou měnu a českého dílčího starobního důchodu náležejících k tomuto datu v částce 2 310 Kč. Od 1. 9. 2012 žalobkyni tedy dle naposled uvedeného rozhodnutí náležela částka 7 334 Kč (dílní starobní důchod 5 024 Kč měsíčně + dorovnání 2 310 Kč měsíčně). Řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 12. 2011, č.j. 41 Ad 29/2011–20, bylo zastaveno usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 Ads 18/2012–211, neboť žalobkyně vzala kasační stížnost zpět.
17. Jak dále vyplývá ze správního (důchodového) spisu, žalovaná vydala dne 23. 12. 2022 oznámení, jímž byl žalobkyni zvýšen o 5,1 % vyplácený starobní důchod podle § 4 nařízení vlády č. 290/2022 Sb. a od lednové splátky 2023 byla podle čl. II bodu 1 a 4 zákona č. 323/2021 Sb. dále zvýšena procentní výměra důchodu za výchovu tří dětí o 579 Kč měsíčně. Na základě žádosti žalobkyně bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí a k jejím námitkám následně napadené rozhodnutí.
18. Žalobkyně současně s námitkami podala žádost o odstranění tvrdosti zákona, která se měla vyskytnout v souvislosti s aplikací čl. II bodu 6 zákona č. 323/2021 Sb. O této žádosti dosud nebylo (s ohledem na probíhající soudní řízení ve věci žaloby proti napadenému rozhodnutí) rozhodnuto.

V. Jednání před soudem

19. Soud nařídil k požadavku žalobkyně ústní jednání, které se konalo dne 15. 4. 2024, za přítomnosti žalobkyně a zástupkyně žalované. Právní zástupkyně žalobkyně se z jednání omluvila a k omluvě z jednání připojila námitky proti prvostupňovému rozhodnutí včetně žádosti o odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení a potvrzení MPSV ze dne 21. 3. 2023, že tato žádost byla přijata. Žalobkyně odkázala na žalobu a doplnila, že nikdy s dílčením a krácením svého důchodu nesouhlasila, žaloba byla úspěšná, důchod jí byl dorovnán, jednalo se o diskriminaci. Z obdobných principů se brání proti stanovení výchovného, její případ je specifický, což potvrdil i Ústavní soud. Zástupkyně žalované v plném rozsahu odkázala na vyjádření k žalobě.
20. Ze strany soudu byl stručně rekapitulován obsah správního spisu (předcházejícího řízení) a soudního spisu. Dokazování nebylo doplňováno, žalobkyně se k věci osobně vyjádřila, doplnění dokazování listinami obsaženými ve správní spisu se neprovádí, soud je povinen

z obsahu správního spisu vyjít. Po závěrečných projevech účastníků řízení soud přerušil jednání a postupoval podle § 49 odst. 12 věta první s.ř.s.

VI. Posouzení věci krajským soudem

21. Podstata sporu navazuje na kauzu tzv. česko-slovenských důchodů, která se týkala nároků na starobní důchod přiznaných českým občanům za období společného státu. Pro účely rozhodnutí v této věci je nezbytné připomenout stěžejní mylníky této kauzy a její vyústění.

V.a) Stručné shrnutí kauzy tzv. česko-slovenských důchodů

22. Po rozdělení ČSFR došlo Smlouvou mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (publ. pod č. 228/1993 Sb., dále jen „Smlouva“) k úpravě vzájemných vztahů v oblasti sociálního zabezpečení. Podle čl. 20 této Smlouvy bylo rozhodujícím kritériem pro určení státu a úřadu příslušného pro nároky sociálního zabezpečení výdělečně činných osob v období před rozdělením federace sídlo zaměstnavatele ke dni rozdělení, tj. 31. 12. 1992.
23. V důsledku rozdílného politického, právního a ekonomického vývoje České republiky a Slovenské republiky po rozdělení federace byla u některých osob celková výše starobního důchodu v důsledku započítání „federální“ doby pojištění do „slovenského“ důchodu podle čl. 20 Smlouvy nižší, než pokud by byla tato doba započítána do „českého“ důchodu. České soudy tak řešily řadu sporů, v nichž se žalobci domáhali dorovnání výše důchodů.
24. Ústavní soud vyslovil nesouhlas s použitím pravidla stanoveného v čl. 20 Smlouvy, do té doby aplikované správní a soudní praxí, a opakovaně judikoval, že pokud občan České republiky splňuje podmínky pro vznik nároku na dávku ve stáří podle vnitrostátních předpisů a tento nárok by byl vyšší než nárok podle Smlouvy, je nutno tento rozdíl dorovnat [nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02 (N 80/30 SbNU 245), ze dne 4. 4. 2005, sp. zn. IV. ÚS 158/04 (N 72/37SbNU 23), ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173), ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (N 54/44 SbNU 665), či ze dne 4. 11. 2008 sp. zn. I. ÚS 257/06 (N 187/51 SbNU 295)]. Podle Ústavního soudu nelze s ohledem na právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 Listiny základních práv a svobod, „Listina“) a princip rovnosti (čl. 3 odst. 1 Listiny) zpětně považovat „federální“ dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešního Slovenska za dobu zaměstnání v cizině. Tato doba musí být považována za dobu „českou“.
25. Ústavní soud takto judikoval nejenom ve vztahu k případům, kdy žadatelům vznikl nárok na důchod ještě před vstupem České republiky do Evropské unie (tj. před 1. 5. 2004), ale i poté [např. nález ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 939/10 (N 153/58 SbNU 295), ze dne 3. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1375/07 (N 41/52 SbNU 417)]. Nutno podotknout, že v rámci přistoupení ČR do EU byl čl. 20 Smlouvy zahrnut do přílohy III nařízení č. 1408/71 (později příloha II nařízení č. 883/2004).
26. Nejvyšší správní soud následně položil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku ve věci Landtová. Soudní dvůr EU v této věci dospěl k závěru, že unijní právo nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, podle něhož je vyplácen dorovnávací příspěvek k dávce ve stáří, *pokud vyplácení takového příspěvku není omezeno pouze na české státní příslušníky s bydlištěm na území ČR*.
27. V návaznosti na rozsudek ve věci Landtová vydal Nejvyšší správní soud rozsudek ze dne 25. 8. 2011, č.j. 3 Ads 130/2008-204, v němž se od judikatury Ústavního soudu odchýlil s tím, že *„pravidlo, podle něhož lze dobu zaměstnání získanou účastníky důchodového zabezpečení*

bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 započít pro důchodové nároky z českého systému důchodového pojištění i nad rámec stanovený čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, jen českým občanům s trvalým pobytem na území ČR, je v rozporu s čl. 3 a čl. 10 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71.“ Zároveň Nejvyšší správní soud uvedl, že „pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 zde s přihlédnutím k nálezu 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.“

28. Na vzniklou situaci reagoval též zákonodárce. Parlament ČR přijal dne 6. 11. 2011 zákon č. 428/2011 Sb., který novelizoval mimo jiné zákon o důchodovém pojištění, a to doplněním nového § 106a, podle něhož s účinností od 28. 12. 2011 nelze přiznat ani zvýšit důchod z českého důchodového pojištění za doby důchodového pojištění, které se podle Smlouvy považují za doby „slovenské“ a ani nelze s přihlédnutím k těmto dobám poskytnout jakékoliv dorovnání nebo příplatky.
29. Po přijetí této právní úpravy však vydal Ústavní soud náleze ze dne 31. 1. 2012, sp.zn. Pl. ÚS 5/12 (N 24/64 SbNU 237). V něm s odkazem na tzv. lisabonský náleze (ze dne 26. 11. 2008, sp.zn. Pl. ÚS 19/08; N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) uvedl, že může „*působit jako ultima ratio a může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla.*“ K tomuto kroku přistoupil právě v této věci a prohlásil akt orgánu EU – rozsudek Soudního dvora ve věci Landtová – za akt *ultra vires*. Ústavní soud setrval na svém názoru, že na problematiku nároků českých občanů plynoucích ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 nelze vztáhnout unijní právo, neboť se jedná o důsledek specifické události rozdělení Československa, kterou nelze srovnat s právními poměry plynoucími pro oblast sociálního zabezpečení z volného pobytu osob v EU. Rozsudek Soudního dvora EU ve věci Landtová označil Ústavní soud za exces a ve vztahu k § 106a zákona o důchodovém pojištění uvedl, že zakotvuje zákaz vyplácení sociální dávky, kterou zákon neupravuje, a označil jej za obsolentní.
30. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud (na podkladě kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 12. 2011, č.j. 41 Ad 29/2011–20) položil Soudnímu dvoru EU další předběžné otázky; k jejich zodpovězení však již nedošlo, neboť žalobkyně vzala kasační stížnost zpět.
31. Na náleze Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 5/12 nicméně reagoval zákonodárce. Novelou zákona o důchodovém pojištění č. 274/2013 Sb. bylo přijato nové znění § 106a a vložena nová ustanovení § 106b a § 106c. Tím byl zaveden dorovnávací přídavek některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu. Jak shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 Ads 175/2015-23, zákonodárce tím „*reflektoval předchozí vývoj judikatury českých soudů a Soudního dvora ... a vstoupil do ústavního dialogu se jmenovanými aktéry, přičemž se ... pokusil vyrovnat s různými, do jisté míry si odporujícími, přístupy Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora*“ (bod 23). Záměrem zákonodárce bylo přijmout právní úpravu, jež by vyhovovala judikatuře obou soudů, tj. Ústavního soudu a Soudního dvora EU.

32. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 274/2013 Sb. (dostupná z www.psp.cz) představuje institut dorovnávacího přídatku úpravu, jež „umožní přiznání dorovnání v zásadě v souladu s nálezy Ústavního soudu, avšak odstraní diskriminační kritérium státního občanství, které nahradí kritériem potřebné délky doby pojištění.“ Soudní dvůr EU totiž nevyločil možnost poskytovat dorovnání důchodů, pouze označil za nepřipustné (diskriminační) dorovnání vázat na podmínku českého občanství.

V.b) Tzv. výchovné a postup v případě žalobkyně

33. V posuzované věci je spornou otázkou zvýšení starobního důchodu za vychované děti, resp. jeho nepřiznání žalobkyni v plné výši. Tzv. výchovné je institutem zavedeným změnou zákona o důchodovém pojištění č. 323/2021 Sb., která byla s účinností od 1. 1. 2023 přijata na podkladě poslaneckého pozměňovacího návrhu (č. 8828, Jan Hamáček, sněmovní tisk č. 1230/1, PSP, 8. volební období, 2017-2021, dostupné na www.psp.cz), a vtělena do § 34a zákona o důchodovém pojištění.
34. Bylo tak zakotveno, že výše procentní výměry starobního důchodu, na který vznikl nárok podle § 29 odst. 1, 2 nebo 3 (řádný starobní důchod) nebo podle § 31 zákona o důchodovém pojištění (předčasný starobní důchod), se na žádost zvyšuje ode dne, od něhož se tento důchod přiznává, za každé dítě, které pojištěnec vychoval (§ 34a odst. 1). Toto zvýšení činí od 1. 1. 2023 za každé vychované dítě 500 Kč měsíčně, přičemž starobní důchody přiznané před tímto datem se zvýší o 500 Kč měsíčně za každé dítě, které pojištěnec vychoval, od splátky důchodu splatné v lednu 2023 (§ 34a odst. 2).
35. Z odůvodnění návrhu vyplývá, že účelem a smyslem výchovného je „posílit důchodové nároky osob, které v průběhu svojí pracovní kariéry zajišťovaly výchovu dětí“...a „ocenit osoby, které získaly významnou zásluhu z hlediska budoucnosti financování základního důchodového pojištění tím, že dlouhodobě zajišťovaly výchovu dítěte...“. Jedná se o finanční částku „v pevně stanovené výši (počáteční hodnota je 500 Kč), o kterou se zvýší procentní výměra starobního důchodu pojištěnce (muže či ženy), který zajišťoval výchovu konkrétního dítěte v největším rozsahu. V případě péče o více dětí se tato částka násobí počtem těchto dětí.“
36. V případě žalobkyně bylo postupováno podle přechodných ustanovení zákona č. 323/2021 Sb., konkrétně čl. II bodu 1, 4 a 6 zákona č. 323/2021 Sb.
- podle bodu 1. *Starobní důchody přiznané ode dne, který spadá do období před 1. lednem 2023, se zvýší o 500 Kč měsíčně za každé dítě, které pojištěnec vychoval, od splátky důchodu splatné v lednu 2023, jsou-li splněny podmínky stanovené v bodech 3 až 5; toto zvýšení náleží k procentní výměře starobního důchodu.*
- podle bodu 4. *Pokud byl důchodový věk stanoven se zohledněním vychovaných dětí, zvýší se starobní důchod podle bodu 1 bez žádosti; za vychované dítě se pro účely zvýšení podle bodu 1 považuje dítě, k jehož výchově bylo přihlédnuto při stanovení důchodového věku. (...)*
- Podle bodu 6. *Vyplácí-li se procentní výměra starobního důchodu v upravené výši podle § 61 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, upraví se obdobně též zvýšení za vychované dítě náležející podle bodu 1.*
37. Podle § 61 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění platí, že pokud se poživateli vyplácí tzv. dílčí důchod, tj. důchod vypočtený se zřetelem k mezinárodní smlouvě podle poměru dob získaných v České republice k celkově získané době, stanoví se základní výměra a procentní výměry dílčího důchodu v poměru těchto dob, nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva.

Zásada poměrné výplaty starobního důchodu v případě důchodů, které jsou vypláceny jako dílčí důchody (tj. jako díl důchodu odpovídající době pojištění v daném členském státě) buď na podkladě přímo aplikovatelných unijních koordinačních pravidel v oblasti sociálního zabezpečení (viz nařízení č. 1408/71, resp. nařízení 883/2004) nebo na podkladě mezinárodní smlouvy, se tedy uplatní i při vyplácení výchovného, resp. jeho části, o níž se dílčí důchod navyšuje.

38. Jak tedy vyplývá z právní úpravy, výchovné představuje finanční částku, o níž se zvyšuje procentní výměra důchodu za každé vychované dítě. Je-li vyplácen dílčí důchod, upraví se zvýšení procentní výměry dílčího důchodu v příslušném poměru. A tímto způsobem bylo u žalobkyně postupováno.
39. Žalobkyni byl přiznán starobní důchod od 1. 1. 2010, přičemž s přihlédnutím k přímo aplikovatelnému nařízení č. 1408/71 (účinnému do 31. 12. 2010), jí byl vypočten dílčí důchod, neboť žalobkyně nesplnila podmínky nároku na starobní důchod výhradně podle českých právních předpisů. V případě žalobkyně tedy byla vypočtena teoretická výše důchodu, na níž by žalobkyně mohla uplatnit nárok, pokud by všechny doby pojištění získala ve státě, v němž o důchod žádá, a následně byla určena skutečná výše důchodu (dílčí důchod) podle poměru dob pojištění získaných v České republice k celkově získané době (čl. 45 odst. 1 ve spojení s čl. 46 odst. 2 nařízení č. 1408/71).
40. Při výpočtu starobního důchodu žalobkyně po zakotvení výchovného do české právní úpravy pak žalovaná postupovala v souladu s právní úpravou, pokud navýšení procentní výměry důchodu, jehož by žalobkyně dosáhla teoreticky (tj. pokud by všechny doby pojištění získala v ČR) krátila v poměru českých dob pojištění vůči celkové době pojištění. Pokud žalobkyně z celkových 15 463 dnů pojištění získala 5 966 dnů české doby pojištění, potom jí v souladu s čl. II bodu 6 zákona č. 323/2021 Sb. náleží výchovné v odpovídajícím poměru $[(5\,966/15\,463) * 1\,500 \text{ Kč}]$, tj. 579 Kč měsíčně.
41. Žalobkyně neargumentuje proti nastaveným pravidlům při výpočtu důchodu při získání pojištění v různých státech EU (tzv. dílčení). Její argumentace se primárně opírá o diskriminační povahu čl. II bodu 6 zákona č. 323/2021 Sb. a sekundárně o judikaturu Ústavního soudu ve věci tzv. česko-slovenských důchodů. S argumentací žalobkyně se však soud neztotožnil, a to z následujících důvodů:
42. Do aplikovaného ustanovení čl. II bodu 6 zákona č. 323/2021 Sb. se promítají požadavky na tzv. dílčení v situacích, kdy poživatel dávky pobírá starobní důchod ve vícero členských státech EU. Z pohledu unijního práva, jímž jsou správní orgány i soudy vázány, se jedná o pravidlo reflektující požadavek na rovnost při čerpání dávek ve stáří. Ten vychází primárně z čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), který zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti. Podle čl. 45 odst. 1 a 2 SFEU je pak nutno při zajištění v rámci volného pohybu pracovníků v Unii odstranit jakoukoli diskriminaci mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. V oblasti sociálního zabezpečení pak čl. 48 SFEU předpokládá vytvoření systému, který zajistí a) započtení všech dob získaných podle různých vnitrostátních právních předpisů pro účely vzniku a zachování nároků na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše, b) vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států. Tyto požadavky mají odraz v sekundárních unijních předpisech (v případě žalobkyně bylo z důvodu existence přeshraničního prvku při stanovení starobního důchodu postupováno

dle nařízení 1408/71, resp. nařízení 883/2004, k tomu viz odůvodnění v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 12. 2011, č.j. 41 Ad 29/2011-20).

43. Jakékoliv pravidlo pro úpravu výše dávky ve stáří (starobního důchodu) musí být tedy přístupné pojištěným osobám (bez ohledu na stát, v němž pojištění získal) na základě rovných podmínek. A tomuto požadavku odpovídá i konstrukce čl. II bodu 6 zákona č. 323/2021 Sb., resp. § 61 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění, na které odkazuje. Soud v takovém nastavení – prismatem unijní právní úpravy – nespátřuje jakoukoli diskriminaci. Nastavené pravidlo platí pro všechny osoby, u nichž se provádí tzv. dílčení, jak bylo shora popsáno, a to bez ohledu na to, v jakých členských státech EU doby pojištění relevantní pro nárok na dávku ve stáří získal.
44. Žalobkyně se ve svém případě domáhá zvláštního přístupu, neboť spadá do skupiny osob, které v důsledku rozdělení československé federace získaly v důsledku započítání doby pojištění získané za federace do „slovenského“ důchodu nižší důchod. Jak ale dokládá shora shrnutý judikaturní a legislativní vývoj ve vztahu k těmto případům, Ústavním soudem prosazované zvýhodnění pouze ve vztahu k jedné skupině osob (tj. pouze na české občany), by bylo v rozporu s požadavky unijního práva na rovné zacházení. Na druhou stranu je věcí národní právní úpravy, jak nastaví podmínky poskytování dávek sociálního zabezpečení, jejich výši a délku, pokud při tomto nastavení budou respektovány zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace.
45. Jak bylo zmíněno již výše, zákonodárce reagoval na dlouhotrvající spor mezi nejvyššími soudními instancemi, resp. Soudním dvorem EU, přijetím novely č. 274/2013 Sb., kterou byla do zákona o důchodovém pojištění zakotvena právní úprava dorovnávacího přídatku. Tímto institutem se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 1. 2016, č.j. 6 Ads 175/2015-23 (body 24–33) a pro účely rozhodnutí ve věci žalobkyně lze z jeho argumentace volně shrnout následující:
46. Podle důvodové zprávy se jedná o úpravu, jež *„umožní přiznání dorovnání v zásadě v souladu s nálezy Ústavního soudu, avšak odstraní diskriminační kritérium státního občanství, které nabradí kritériem potřebné délky doby pojištění.“* Záměrem zákonodárce bylo *„přijmout takovou úpravu, která by brala v úvahu jak principy akcentované Ústavním soudem, tak principy, na nichž postavil své rozhodnutí Soudní dvůr, tedy úpravu vyhovující judikatuře obou jmenovaných soudů.“* (...) taková snaha zákonodárce je zcela legitimní a nemůže být povrchně označena za protivení se všeobecné závaznosti nálezů Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť *řešení této složité problematiky vyžadovalo komplexní pozitivněprávní úpravu, již soudy včetně soudu ústavního ve své kompetenci poskytnout nemohly a nemohou.* K „dorovnání“ tak nelze přistoupit pouze na podkladě dřívější judikatury Ústavního soudu (na tu odkazuje též žalobkyně), nýbrž je nutno zohlednit podmínky právní úpravy, jež na tuto judikaturu reagovala. *Zákon č. 274/2013 Sb. totiž ve vývoji problematiky česko-slovenských důchodů započal novou kapitolu.*
47. Nejvyšší správní soud shledal právní úpravu dorovnávacího přídatku ústavně konformní. Mj. dospěl k závěru, že tato právní úprava respektuje základní účel judikatury Ústavního soudu k československým důchodům, vyjádřený v nálezu ze dne 5. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 2524/10 (N 149/66 SbNU 255), ve které již mohl reflektovat judikaturní vývoj ve věci tzv. československých důchodů. Ústavní soud zde konstatoval, že *„ve věci tzv. slovenských důchodů jde o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi rozdělením nákladů na důchodové systémy obou následnických států bývalé československé federace, jak bylo vyjádřeno v kritériích*

obsažených v mezinárodních smlouvách uzavřených oběma státy v souvislosti s rozpadem federace, na straně jedné, a právy osob účastnících se systému důchodového zabezpečení, zejména těch, které po celou dobu svého produktivního života byly občany jednoho ze států federace, území tohoto státu nikdy neopustily, a přesto na základě kritérií zvolených v předmětných smlouvách měly pobírat a pobírají důchod z druhého státu bývalé federace.“ (bod 28). Ústavní soud pak upřesnil, že „ústředním motivem rozhodování Ústavního soudu tak v těchto případech bylo nalezení spravedlivého zacházení s občany, kteří byli de facto poškozeni na výši důchodů v důsledku rozdělení federace: aniž by tito občané v průběhu svého života migrovali, předmětné smlouvy je vystavily situaci, kdy měli pobírat důchod z druhého státu se všemi riziky, které z tohoto modelu mohou plynout (rozdílná úroveň ekonomik obou států a z toho plynoucí výše výpočtu důchodu, rozdíly v měnových kurzech atd.). Osoby dotčené těmito pravidly mohly nepochybně považovat takovou právní situaci za nespravedlivou a cítily se legitimně poškozeny na svých právech.“ (bod 29).

48. Ve vztahu k právní úpravě dorovnávacího přídatku Nejvyšší správní soud uvedl, že „respektuje základní účel judikatury Ústavního soudu k československým důchodům... nárok na dorovnávací přídatek podle § 106a zákona o důchodovém pojištění svědčí osobám, které mohly nabýt přesvědčení, že budou pobírat v plné výši český důchod, tedy osobám, které byly na výši důchodu v důsledku rozpadu federace bezprostředně poškozeny, ačkoliv v průběhu svého života nemigrovaly.“
49. Jakkoli v případě žalobkyně došlo v minulosti k dorovnání starobního důchodu na základě rozhodnutí ministra o odstranění tvrdosti zákona, tedy nikoli na podkladě aplikace právní úpravy dorovnávacího přídatku dle § 106a a násl. zákona č. 274/2013 Sb. (ostatně v době rozhodnutí ministra o dorovnání důchodu žalobkyni tato úprava ještě neexistovala), v jejím případě se jedná o postup, který je na místě využít. Ostatně i žalovaný na tuto možnost žalobkyni upozorňoval a ve vyjádření shrnul podmínky pro přiznání nároku na dorovnávací přídatek dle § 106a zákona o důchodovém pojištění.
50. Není úkolem soudu v tomto řízení posuzovat, zda žalobkyně vyhovuje podmínkám právní úpravy na přiznání dorovnávacího přídatku. Dorovnávací přídatek se přiznává na žádost a vede se o něm zvláštní řízení (srov. k tomu část devátou zákona č. 582/1991 Sb.), nelze tedy počítat s jeho automatickým přiznáním ve věci zvýšení starobního důchodu.
51. Lze shrnout, že soud v postupu žalované neshledal tvrzenou diskriminaci. Žalovaná při navýšení starobního důchodu žalobkyně o tzv. výchovné postupovala v souladu s právní úpravou. Specifickou situaci poživatelů českého a slovenského starobního důchodu, která se žalobkyně týká, lze řešit podáním žádosti o dorovnávací přídatek dle § 106a a násl. zákona o důchodovém pojištění. Tzv. výchovné je součástí starobního důchodu. Při splnění podmínek právní úpravy tak bude žalobkyni krácená část výchovného za použití tohoto institutu dorovnána.

VII. Závěr a náhrada nákladů řízení

52. Námitky žalobkyně soud vyhodnotil jako nedůvodné a neshledal ani jiné důvody, pro které by bylo na místě žalobě vyhovět; proto žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
53. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení jí tudíž přiznána nebyla.

(srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014–47).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno dne 15. dubna 2024

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřová, Ph.D., v. r.
samosoudkyně