



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudkyně zpravodajky Jiřiny Chmelové a soudce Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **JUDr. J. S.**, zastoupená Mgr. Ivanou Sliackou, advokátkou, sídlem Zatloukalova 529, Luhačovice, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 28. března 2023, č. j. X, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. dubna 2024, č. j. 34 Ad 8/2023-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud v této věci posuzuje další případ týkající se „slovenských důchodů“ a možné diskriminace pojištěnců, kteří v důsledku výkonu práce pro zaměstnavatele se sídlem v bývalé slovenské části československé federace nyní pobírají nižší starobní důchod, než kdyby pracovali na území její české části. Konkrétně se v tomto případě jedná o tzv. výchovné, které bylo žalobkyni kráceno poměrem doby pojištění v českém důchodovém systému vůči celkově získaným dobám pojištění.

[2] V nynější věci byla žalobkyně více než 25 let zaměstnána na území ČSFR u zaměstnavatele se sídlem ve slovenské části federace. A to i k rozhodnému dni 31. 12. 1992. Od 1. 9. 1993 až do 31. 12. 2009 byla nepřetržitě účastna důchodového pojištění v České republice. Od 1. 1. 2010 jí pak byl přiznán tzv. dílčí důchod v České republice poměrem doby pojištění v České republice a Slovenské federativní republice. S vyplácenou výší

starobního důchodu nesouhlasila a podala proti původnímu rozhodnutí žalobu a následně kasační stížnost. Během řízení byl žalobkyni od 1. 9. 2012 starobní důchod dorovnán na základě rozhodnutí ministra o odstranění tvrdosti zákona rozhodnutím ČSSZ ze dne 26. 10. 2012, č. j. X. Původní kasační stížnost vzala zpět.

[3] Žalovaná žalobkyni od ledna 2023 zvýšila procentní výměru starobního důchodu za výchovu tří 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 (dále jen „zákon č. 323/2021 Sb.“). Žalobkyně s tímto výpočtem nesouhlasila, protože jí byl i tento příplatek k dávce ve stáří tzv. krácen podílem a přiznán pouze za období, kdy byla účastna pojištění v České republice. Pokud by byla pojištěna pouze v České republice, náleželo by jí výchovné ve výši 500 Kč za každé z vychovaných dětí (celkem tedy 1 500 Kč, tj. o 921 Kč více). Podle žalobkyně je tento postup diskriminační a podala proti rozhodnutí námitky, které žalovaná shora uvedeným rozhodnutím zamítla.

[4] Žalobkyně se proti rozhodnutí bránila žalobou podanou u Krajského soudu v Brně. Namítala, že krácení zvýšení starobního důchodu bylo v jejím případě diskriminační a tvrdé a upozornila na judikaturu Ústavního soudu (nálezy ze dne 3. června 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02, ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, ze dne 20. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, a ze dne 2. dubna 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05). Podle uvedené judikatury nemůže být diskriminována tím, že došlo k rozpadu federace na dva samostatné státy, a nemělo by na ni být nahlíženo jako na osobu s dobou pojištění v cizině.

[5] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Nejprve pro dokreslení historických reálií shrnul legislativní a judikaturní vývoj. Ve vztahu k žalobkyni následně uvedl, že podle aktuálně platné právní úpravy 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. Výchovné představuje finanční částku, o niž se zvyšuje procentní výměra důchodu za každé vychované dítě. Je-li vyplácen dílčí důchod, upraví se zvýšení procentní výměry dílčího důchodu v příslušném poměru. Tímto způsobem bylo u žalobkyně postupováno. Pokud žalobkyně z celkových 15 463 dnů pojištění získala 5 966 dnů české doby pojištění, v souladu s čl. II bodu 6 zákona č. 323/2021 Sb. jí náleží výchovné v odpovídajícím poměru $[(5\,966/15\,463) * 1\,500\text{ Kč}]$, tj. 579 Kč měsíčně.

[6] Krajský soud se také zabýval povahou argumentace žalobkyně, protože ta nebrojila proti nastaveným pravidlům při výpočtu důchodu při získání pojištění v různých státech EU, tedy proti tzv. dílčení. Její argumentace směřovala pouze proti tvrzené diskriminační povaze čl. II bodu 6 zákona č. 323/2021 Sb. a opírala se o judikaturu Ústavního soudu. Na tu již reagoval zákonodárce prostřednictvím novely zákona o důchodovém pojištění, a sice zákona č. 274/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 274/2013 Sb.“), kterým byla do zákona o důchodovém pojištění zakotvena právní úprava dorovnávacího přídatku, kterým měly být uspokojeny nároky osob v obdobném podstavení jako je žalobkyně. Potenciálně diskriminační povaha dorovnávacího přídatku již předmětem soudního

pokračování

prezkumu byla. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. ledna 2016, č. j. 6 Ads 175/2015-23 (č. 3375/2016 Sb. NSS) vyjádřil, že nynější právní úprava respektuje požadavky Ústavního soudu, posledně vyjádřené v nálezu ze dne 5. září 2012, sp. zn. II. ÚS 2524/10 (N 149/66 SbNU 255), a zároveň odstraňuje diskriminační kritérium státního občanství, které bylo nahrazeno kritériem potřebné délky pojištění (rozsudek soudního dvora EU ze dne 22. června 2011, sp. zn. C-399/09, věc *Landtová*).

[7] Podle krajského soudu není důležité, že v minulosti u žalobkyně došlo 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 namíste využít. Skutečnost, zda žalobkyně podmínky pro přiznání dorovnávacího přídatku splňuje, není předmětem tohoto řízení. Krajský soud uzavřel, že žalovaná postupovala v řízení v souladu s právní úpravou, a neshledal tvrzenou diskriminaci. Specifickou situaci poživatelů českého a slovenského starobního důchodu, která se žalobkyně týká, lze řešit podáním žádosti o dorovnávací přídavek 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že dílčení výchovného není diskriminační. V jejím případě se jedná o specifickou situaci, protože splnila dobu pojištění pro nárok na starobní důchod stanovenou právními předpisy účinnými k datu rozdělení společného státu, a proto by jí mělo být výchovné za tři děti přiznáno v plné výši. V případě stěžovatelky bylo výchovné kráceno, jako kdyby část doby pojištění strávila v zahraničí, i když tomu tak nebylo. Pracovala na území federace. Vzhledem k tomu, že jí současně výchovné nebylo dorovnáno, došlo ke zkrácení stěžovatelčiných práv na hmotné zabezpečení ve stáří a k porušení zákazu diskriminace. Podle stěžovatelky krajský soud pochybil i v tom, že předběžně neposuzoval, zda stěžovatelka splňuje podmínky pro dorovnání starobního důchodu, a odkázal ji na řízení před správním orgánem. Otázkou se měl zabývat přímo v rámci nynějšího soudního řízení, protože se stěžovatelka domáhala dorovnání výchovného. Poukázala na rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona, kterým byl její starobní důchod dorovnán. K této skutečnosti se krajský soud nevyjádřil, a proto je jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatelka je poživatelkou starobního důchodu vypláceného v dílčí výši. Z tohoto důvodu i přiznané výchovné podléhá mechanismu dílčení, neboť spolu s procentní výměrou starobního důchodu tvoří jeden celek. Odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2009, č. j. 3 Ads 33/2009-67, který sdílel obdobný pohled na osud součásti starobního důchodu, která není samostatnou dávkou důchodového pojištění (jednalo se o příplatek k důchodu podle § 25 odst. 7 a 8 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci). Doplnila, že stěžovatelkou zmiňované právo na hmotné zabezpečení ve stáří přímo nespecifikuje, jakou formou má být naplňováno. K tomu slouží zákon,

podle kterého žalovaná postupovala. K námitce předběžného posouzení naplnění podmínek pro dorovnání důchodu uvedla, že stěžovatelka nežádala o dorovnání výchovného, ale o jeho přiznání v nedílčené výši. Tato otázka nebyla předmětem soudního řízení. Je totiž na žalobkyni, aby vytyčila žalobní body, které má soud posuzovat.

[10] Stěžovatelka v replice uvedla, že žalovanou citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu není na její věc přílehlavý, neboť stěžovatelka brojí proti diskriminaci dílčení výchovného. Pro úplnost doplnila, že žádost o dorovnávací přírůstek podala 1. listopadu 2023. Ve věci doposud nebylo rozhodnuto.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. O nepřezkoumatelný rozsudek se může jednat v případě nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována taková rozhodnutí, z jejichž odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových a právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Stěžovatelka krajskému soudu vytýkala, že se nevypořádal s její námitkou, že v jejím případě jí byl od 1. 9. 2012 starobní důchod dorovnán na základě rozhodnutí ministra o odstranění tvrdosti zákona rozhodnutím ČSSZ ze dne 26. října 2012, č. j. X. Nejvyšší správní soud v tomto případě nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu neshledal. Kasační soud z podané žaloby ověřil, že stěžovatelka „pro úplnost“ uvedla, že k takovému postupu u ní došlo. Nejednalo se tak ani o konkrétně formulovaný žalobní bod, kterým by se měl krajský soud zabývat, tedy nejednalo se o projednatelnou žalobní námitku (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2014, č. j. 6 As 50/2014-18). Na druhou stranu krajský soud přesto s informací stěžovatelky o dorovnání jejího starobního důchodu rozhodnutím ČSSZ pracoval, srov. např. body 14 nebo 49 rozsudku.

[14] Nejvyšší správní soud dále stručně shrne právní vývoj v oblasti „slovenských důchodů“ a to jen v části, která se bezprostředně týká nároků stěžovatelky. Ostatně ucelenější přehled jí už poskytl krajský soud a není nutné jeho shrnutí opakovat.

[15] Stěžovatelka podala žádost o přiznání starobního důchodu v době, kdy neexistovala právní úprava, která se vypořádávala s nároky starobních důchodců, kteří i přesto, že naplnili potřebnou dobu pojištění ve společném státě, nyní pobírají nižší starobní důchod, než pokud by pracovali v České republice. V tomto období vznikla řada nálezů Ústavního soudu, podle kterých není možné, aby občan České republiky, který splňuje podmínky pro vznik nároku na dávku ve stáří, pobíral tuto dávku kvůli ustanovením mezinárodní smlouvy (v tomto případě Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, č. 228/1993 Sb.) nižší, než jaká by mu náležela

pokračování

podle vnitrostátních právních předpisů. S odkazem na judikaturu se starobní důchodci domáhali svých nároků soudně.

[16] Podle Ústavního soudu musí být doba zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky v době společného státu považována za „českou“ dobu pojištění. Ústavní soud takto judikoval jak před vstupem České republiky do Evropské unie, tak i po něm [srov. např. nález ze dne 3. srpna 2010, sp. zn. III. ÚS 939/10 (N 153/58 SbNU 295), nebo ze dne 3. března 2009, sp. zn. I. ÚS 1375/07 (N 41/52 SbNU 417)]. Na možnou diskriminační povahu těchto závěrů s ohledem na navázání nároků na státní občanství upozornil Soudní dvůr ve věci Landtová (rozsudek byl vydán až rok a půl poté, co stěžovatelka již pobírala dávku ve stáří). Ani tento rozsudek situaci zcela nevyjasnil a stále docházelo na národní úrovni k až do jisté míry protichůdné rozhodovací praxi (k tomu podrobněji např. body 21 až 23 již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 175/2015-23).

[17] Zejména na nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, zareagoval s úmyslem celou situaci vyjasnit zákonodárce, a to zákonem č. 274/2013 Sb., kterým přijal zcela nové znění § 106a zákona o důchodovém pojištění a vložil ustanovení § 106b a § 106c. Zákonodárce zákonem č. 274/2013 Sb. zavedl dorovnávací přírůstek některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu. Tímto krokem zákonodárce reflektoval předchozí vývoj judikatury českých soudů a Soudního dvora popsany shora a vstoupil do ústavního dialogu se jmenovanými aktéry, přičemž se zákonem č. 274/2013 Sb. pokusil vyrovnat s různými, do jisté míry si odporujícími, přístupy Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora. Zakotvením uvedené právní úpravy mělo být dáno zadost nárokům starobních důchodců s ohledem na judikaturu Ústavního soudu i SDEU. Naplnění tohoto cíle prostřednictvím nové právní úpravy Nejvyšší správní soud potvrdil právě již citovaným rozsudkem NSS č. j. 6 Ads 175/2015-23.

[18] Je třeba podotknout, že stěžovatelka v řízení nebrojí proti mechanismu dílčení samotného starobního důchodu jako takového (ten jí byl dorovnán postupem o odstranění tvrdosti zákona), ale proti dílčení výchovného. Institut byl do zákona o důchodovém pojištění vtělen novelou č. 323/2021 Sb., s účinností od 1. 1. 2023. Podle nového § 34a zákona o důchodovém pojištění se osobám, kterým vznikl nárok na řádný anebo předčasný starobní důchod, zvýší jeho procentní výměra o 500 Kč za každé dítě, které pojištěnec vychoval. 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. Podle přechodných ustanovení zákona č. 323/2021 Sb., konkrétně čl. II bodu 1, 4 a 6 zákona č. 323/2021 Sb. se uplatní zásada poměrnosti u dílčích důchodů i v případě zvýšení za vychované dítě (výchovného).

[19] Jediným způsobem, jakým se může stěžovatelka domoci svého práva na dorovnání krácené části výchovného, a tedy práva na výši starobního důchodu včetně tzv. výchovného, je podání žádosti o dorovnávací přírůstek podle § 106a a násl. zákona o důchodovém pojištění. Zákon č. 274/2013 Sb. totiž ve vývoji problematiky česko-slovenských důchodů

započal novou kapitolu. Ustanovení § 106a a násl. zákona o důchodovém pojištění stanoví komplexně podmínky pro přiznání dorovnávacího přídatku, proto nelze požadovat dorovnání na základě dřívější judikatury Ústavního soudu bez zohlednění podmínek komplexní právní úpravy, která řeší i situaci stěžovatelky. Právní názor žalovaného i krajského soudu je proto správný. O nesprávnosti argumentace stěžovatelky svědčí odůvodnění opakovaně citovaného rozsudku NSS č. j. 6 Ads 175/2015-23 (body 25 a 26). Lze tak shrnout, že ustanovení § 106a zákona o důchodovém pojištění komplexně stanoví podmínky pro přiznání dorovnávacího přídatku některým poživatelům českého a slovenského starobního důchodu. Po nabytí účinnosti zákona č. 274/2013 Sb. se proto nelze domáhat přiznání dorovnávacího přídatku pouze na základě odkazu na některé dřívější nálezy Ústavního soudu.

[20] Ve vztahu k namítané diskriminaci stěžovatelka sice opakovaně poukazuje na svou specifickou situaci, neboť v důsledku rozpadu federace pobírá nižší dávku ve stáří, než kdyby pracovala soustavně v České republice, ačkoliv v průběhu svého života nemigrovala. Nicméně opak je pravdou. Její právní postavení je naprosto stejné jako v případě jiných starobních důchodců, jejichž nároky mají být uspokojeny právě dorovnávacím přídatkem. V situaci stěžovatelky nelze shledat žádnou odlišnost, protože úprava dorovnávacího přídatku právě na obdobné situace pamatuje, i když se ona sama snaží domoci uplatnění „starého“ způsobu dorovnání dávky, který v nynější situaci není možné využít. Právní úprava dorovnávacího přídatku zakotvená v § 106a a násl. zákona o důchodovém pojištění totiž respektuje základní účel judikatury Ústavního soudu k česko-slovenským důchodům, vyjádřený v citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 2524/10, a nelze tak již v nynějším řízení úspěšně argumentovat čistě za využití dřívější judikatury Ústavního soudu bez zohlednění této právní úpravy. K dorovnání výchovného v jejím případě zatím nedošlo, protože o její žádosti o dorovnávací přídatek doposud nebylo rozhodnuto. Námitka stěžovatelky, že krajský soud dospěl k nesprávným právním závěrům, tak není důvodná.

[21] K žádosti o dorovnávací přídatek se váže i poslední námitka stěžovatelky. V kasační stížnosti tvrdí, že krajský soud postupoval nesprávně, pokud předběžně neposuzoval, zda splňuje podmínky pro dorovnání. K tomuto posouzení však krajský soud nebyl povinen, neboť dorovnávací přídatek se přiznává na žádost a vede se o něm zvláštní řízení. Proto nelze počítat s jeho automatickým přiznáním ve věci zvýšení starobního důchodu.

[22] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud zároveň stěžovatelce připomíná, že zákon č. 274/2013 Sb. nestanovil pouze podmínky, za kterých má pojištěnec nárok na dorovnávací přídatek. Novelizoval rovněž zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a to prostřednictvím nové, deváté části zákona. Dle odst. 1 nového § 123 h tohoto zákona o *dorovnávacím přídatku náležejícím podle zákona o důchodovém pojištění rozhodují orgány sociálního zabezpečení, které vyplácejí starobní důchod, s nímž se má dorovnávací přídatek vyplácet; tyto orgány jsou též příslušné k výplatě dorovnávacího přídatku*. Dle § 123h odst. 2 nově platí, že *dorovnávací přídatek se přiznává na základě žádosti, která se podává u orgánu sociálního zabezpečení, který je příslušný k přiznání dorovnávacího přídatku*. Stěžovatelce proto nezbyvá než vyčkat na rozhodnutí o její žádosti o dorovnávací přídatek. Krajský soud tak nepochybil, jestliže se nezabýval otázkou,

pokračování

zda stěžovatelka vyhovuje podmínkám právní úpravy na přiznání dorovnávacího přídavku dříve, než o tom rozhodne příslušný správní orgán.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná. Žalovaná podle § 60 odst. 2 s. ř. s. právo na náhradu řízení nemá.

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

V Brně dne 25. července 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu