

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: **B. N.,** proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 11. 9. 2009 č. X, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 3. 2010 č. j. 33 Cad 158/2009 – 39,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 3. 2010 č. j. 33 Cad 158/2009 – 39 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

### I. Dosavadní průběh řízení a rozsudek krajského soudu

1) Včas podanou kasační stížností napadla žalovaná v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, jímž bylo pro vady řízení zrušeno její rozhodnutí ze dne 11. 9. 2009 o přiznání dílčího starobního důchodu žalobkyni.

2) Při posouzení věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu: Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2009 přiznala žalovaná podle ustanovení § 29 písm. a) zák. č. 155/1995 Sb. a s přihlédnutím k čl. 45 a 46 odst. 2 Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ode dne 16. 8. 2008 žalobkyni starobní důchod ve výši 4626 Kč měsíčně. Pro výši důchodu byla započtena doba v českém systému důchodového pojištění v délce 5625 dní a ve slovenském systému důchodového pojištění 11 883 dní, celkově tedy 17 508 dní. Po provedení úpravy výše důchodu dílčením činila základní výměra důchodu žalobkyně 698 Kč, procentní výměra důchodu 3928 Kč. Při výpočtu osobního

vyměřovacího základu důchodu byla k realizaci čl. 47 odst. 1 písm. d) Nařízení použita metoda dosazení průměrného indexovaného výdělku vypočteného z vyměřovacích základů získaných a započítávaných podle českých právních předpisů.

3) Žádost o starobní důchod uplatnila žalobkyně dne 2. 6. 2008 a požadovala jeho přiznání ode dne 16. 8. 2008. V době od 1. 5. 1976 do 14. 3. 1993 pracovala ve Slovenské republice, od 15. 3. 1993 již pracovala a žila na území České republiky. Žalobkyně měla vždy české státní občanství.

4) Po zhodnocení výše uvedených skutečností dospěl krajský soud k závěru, že žaloba podaná žalobkyní je zčásti důvodná. Dle jeho názoru *„je zřejmé, že byla poškozena ve výši přiznané důchodové dávky a byla jí upřena rovnost v právech, neboť při rozhodování o jejím starobním důchodu bylo postupováno výrazně odlišně v porovnání s drtivou většinou spoluobčanů a tím byla diskriminována“*. Dále uvedl, že *„pod vlivem judikatury Ústavního soudu se postupně mění dřívější pohled na otázku možnosti dorovnání tzv. slovenských důchodů z českého důchodového pojištění. Ústavní soud podal ústavně konformní výklad této problematiky v nálezu ze dne 20. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 4/06. Z nálezu II. ÚS 405/02 vyplynul závěr, že z principu rovnosti občanů České republiky, že občan České republiky, pakliže splnil podmínku minimálního počtu let pojištění podle zák. č. 155/1995 Sb. ještě v době existence společného státu, nemůže mu být ani aplikací Smlouvy splnění této podmínky upíráno. Z odůvodnění tohoto nálezu je zřejmé, že jeho ústavně právní vnímání časového omezení možnosti nepřihlédnout k ustanovení čl. 20 Smlouvy ve prospěch českého občana není omezeno ani datem 1. 5. 2004, přičemž rozhodující okolností je české státní občanství a princip rovnosti českých občanů před zákonem. Na základě těchto principů pak vzniká právo českých občanů, kteří získali český dílčí a slovenský důchod na základě aplikace Smlouvy na dorovnání systému českého důchodového pojištění“*.

5) Oproti tomu v další části rozsudku krajský soud uvedl, že *„pro posuzování rozhodných skutečností v oblasti důchodových nároků pojištěnců je vyloučeno, že by mohlo být s žalobkyní nerovně zacházeno ve srovnání s jinými občany České republiky a právě Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 má ostatně samo princip rovnosti nakládání zakotvený ve svém článku 3, kde je rovněž obsažen zákaz nerovného zacházení při posuzování důchodových nároků z důvodu státní příslušnosti, což odpovídá výše uvedeným tezím. Článek 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení je součástí přílohy č. III. Nařízení, jehož aplikace má přednost před aplikací vnitrostátního práva a je výjimkou ze zásady rovnosti zacházení uvedenou v čl. 3 Nařízení, platí podle čl. 7 odst. 2 písm. c)“*.

6) Dále ovšem krajský soud uvedl, že *„s odvoláním na judikaturu Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu (žalobkyně) v podstatě veškerou dobu důchodového pojištění získala v českém systému důchodového pojištění, a proto vůbec nevznikly právní podmínky pro aplikaci Nařízení. Z nálezu ÚS (Pl. ÚS 4/06) jednoznačně vyplývá, že správní orgány by měly respektovat závaznou judikaturu Ústavního soudu a neměly by připustit aplikaci evropského práva. NSS ve svých rozsudcích 3 Ads 2/2003, 4 Ads 121/2006 a 4 Ads 42/2006 přijal za své právní názor Ústavního soudu, že doby pojištění a*

*náhradní doby pojištění získané do 31. 12. 1992 v systému sociálního zabezpečení bývalé ČSFR jsou pro posouzení nároku na dávku i její výši též dobami získanými v českém systému důchodového pojištění, a to bez ohledu na skutečnost, že jsou započteny pro nárok i výši ve slovenském starobním důchodu.*

7) Krajský soud poukázal též na nový nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009, neboť *„závěry učiněné Ústavním soudem v tomto nálezu se vztahují k rozhodnutí ČSSZ vydaného i za účinnosti nařízení 1408/71"*. Poté se krajský soud vrátil k předchozí judikatuře Ústavního soudu, konkrétně k nálezu sp. zn. IV. ÚS 228/06 ze dne 16. 3. 2008, z něhož *„vyplývá skutečnost, že ČR uzavřela se SR smlouvu o provádění sociálního zabezpečení, ale tato 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 žalobkyně byla proti jiným občanům ČR diskriminována jen v důsledku specifické okolnosti mající svůj původ zániku tehdejší Československé federace"*.

8) Z nálezů Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 405/02, sp. zn. III. 252/04 a sp. zn. Pl. ÚS 4/06 pak krajský soud získal poznatek, že *„společný stát charakterizoval jednotný systém důchodového pojištění. Z hlediska tehdejšího práva bylo právně irelevantní, ve které části Československého státu občan byl zaměstnán, respektive, kde měl sídlo jeho zaměstnavatel.*

9) Bez zřetelné souvislosti s projednávaným případem (rozhodnutí žalované se o citovaná ustanovení neopírá a v textu je ani neobsahuje, jedná se zřejmě o výňatky z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Ads 20/2006 a z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1375/07, z nichž ovšem soud dále explicitně nic nedovodil) pak krajský soud uvedl, že *„žalovaná.....ve svém rozhodnutí aplikovala čl. 46 odst. 3 Nařízení Rady 1408/71...Uvedené pravidlo slouží k tomu, aby při úpravě výše dávek nedocházelo k jejich nadměrnému krácení. Meze pro krácení důchodu v souběhu pak stanovily v čl. 46a) – c) Nařízení. Po zhodnocení všech uvedených skutečností k námitkám žalobkyně soud dospěl k závěru, že v jejím případě došlo k poruše článku 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. Judikatura ÚS Smlouvu vyložila a stanovila jako přednostní aplikaci ústavních principů, včetně zákazu diskriminace. Není pravda, že výše dávek přiznávaných podle Smlouvy je 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 nároku z tohoto období.*

10) Krajský soud poté poukázal na meritorní směrnice ředitelky ČSSZ č. 1, 2 a 3/2008, v nichž byly dosavadní nálezy zohledněny. Dle názoru soudu směrnice č. 2 *„konstruuje zvláštní typ důchodové dávky, tzv. důchod podle výkladu MPSV, dle nichž pojištěnci za stanovených podmínek vznikne nárok pouze tehdy, požádá-li žadatel o jeho*

*přiznání, respektive projeví svou vůli na přiznání českého důchodu i za dobu zabezpečení před rozdělením společného státu. Základním principem této důchodové dávky je princip prospěchu pojištěnce, což znamená, že nárok na důchod podle výkladů MPSV nevzniká tehdy, pokud je jeho výše nižší než výše důchodu stanovená podle českých právních předpisů a v souladu s mezinárodními smlouvami o sociálním zabezpečení.*

11) Krajský soud dospěl k závěru, že „*s odvoláním na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009 vyplývá, že žalovaná se dopustila namítané nesprávnosti, neboť v době vydání napadeného rozhodnutí, byť již nová metodika výpočtu důchodů podle výkladu MPSV existovala, podle této metodiky nepostupovala a dopustila v případě žalobkyně nerovnosti při výpočtu dílčího starobního důchodu a tím žalobkyni diskriminovala, čímž porušila čl. 46 odst. 4 Nařízení (EHS) č. 1408/71. Tím, že se dopustila diskriminace a Smlouvu v tomto smyslu neaplikovala v souladu se závaznou judikaturou Ústavního soudu, došlo k porušení základního lidského práva, založeného na nediskriminaci občanů bývalého společného státu a nároku z tohoto období*“.

12) Krajský soud pak zavázal žalovanou právním názorem tak, že „*vydá nové rozhodnutí, které bude vydáno na základě nového posouzení nároku žalobkyně a bude vycházet z výše popsané metodiky – interní výkladové směrnice vztahující se k této věci a po posouzení nároku žalobkyně rozhodne o tom, zda přizná či nepřizná plný český starobní důchod podle zák. č. 155/1995 Sb., vzhledem k získané době pojištění na českém území společného československého státu i samotného českého státu, případně aby rozhodla o zvýšení přiznaného dílčího českého důchodu tak, aby žalobkyně nebyla krácena ve svém oprávněném důchodovém nároku z titulu aplikace Smlouvy a to po celé období pobírání důchodové dávky. S ohledem na to, že krajskému soudu tato metodika dosud nebyla předložena, o její existenci se dovídá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 3 Ads 94/2009, nestanoví přesný popis výpočtu důchodu podle této směrnice. Je na žalované, aby se s návrhem žalobkyně vypořádala ve smyslu uvedené interní směrnice a nové rozhodnutí pak řádně odůvodnila.*“

## II. Kasační stížnost

13) V podané kasační stížnosti namítla žalovaná (dále jen stěžovatelka) nezákonnost rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 s. ř. s. K věci samé uvedla, že žalobkyni vznikl nárok na starobní důchod po vstupu České republiky do Evropské unie, a proto je stěžovatelka při rozhodování o nároku na tento důchod a jeho výši vázána nejen českými právními předpisy, ale též nařízením Rady (EHS) č. 1408/71. V příloze III. tohoto nařízení je uveden čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, který ve smyslu čl. 7 odst. 2 platí i po 1. 5. 2004 a je tedy závazný pro všechny členské státy. Podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy se doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení ČSFR považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem. Podle čl. 15 Smluvního ujednání se sídlem zaměstnavatele rozumí adresa, která je jako sídlo zapsaná v obchodním rejstříku. Sídlo zaměstnavatele žalobkyně bylo ke dni 31.

12. 1992 na území Slovenské republiky, z tohoto důvodu je stěžovatelka názoru, že nepochybila, když při výpočtu důchodu postupovala podle čl. 46 odst. 2 Nařízení, podle něhož je nutno vypočítat teoretickou výši dávky, na kterou by dotyčná osoba mohla uplatnit nárok za předpokladu, že by všechny doby pojištění nebo bydlení, které byly splněny podle předpisů členských států, které se na zaměstnanou osobu nebo osobu samostatně výdělečně činnou vztahovaly, byly splněny v příslušném státě a podle právních předpisů uplatňovaných institucí v době přiznání dávky, a následně určit skutečnou výši dávky na základě teoretické výše dávky podle poměru délky dob pojištění nebo trvalého bydlení splněných před vznikem pojistné události podle jí uplatňovaných právních předpisů k celkové délce dob pojištění nebo trvalého bydlení splněných před vznikem pojistné události podle právních předpisů všech členských států, kterých se to týká.

14) Stěžovatelka naproti tomu nesouhlasí s názorem krajského soudu, podle něhož byl v případě žalobkyně porušen čl. 46 odst. 4 Nařízení č. 1408/71, neboť tento odstavec se na projednávaný případ nevztahuje. Smyslem čl. 46 odst. 4 nařízení je zabránit, aby součet důchodů přiznaných dvěma nebo více členskými státy podle mnohostranné úmluvy o sociálním zabezpečení, jejímiž účastníky jsou i další nečlenské státy, nebyl v konečné fázi nižší než ten, který by od těchto členských států náležel podle Nařízení. Pokud by tedy součet důchodů vypočtených samotnými členskými státy Evropské unie podle mnohostranné úmluvy zavazující i nečlenské státy nedosahoval výše součtu důchodů, které by náležely od těchto členských států při aplikaci odst. 1–3, má daná osoba právo požadovat nároky, které jí přísluší podle kapitoly 3 Nařízení. Čl. 46 odst. 4 Nařízení tedy nezakotvuje výjimku z působnosti nařízení vztahující se k aplikaci výhodnějších smluv, jak uvádí krajský soud, ale naopak stanoví přednostní použitelnost příslušných ustanovení Nařízení v případech, v nichž nároky z mnohostranných smluv zavazujících kromě členských států i státy nečlenské jsou nižší než nároky plynoucí ze samotného Nařízení. Uvedený výklad se opírá o dikci čl. 46 odst. 4 Nařízení, který hovoří výslovně o mnohostranné úmluvě a odkazuje na čl. 6 písm. b) Nařízení.

15) Stěžovatelka též považuje za vágní odkaz krajského soudu na nález Ústavního soudu I. ÚS 1375/07, v jehož odůvodnění bylo pouze odkázáno na předchozí judikaturu, aniž by zde byl uveden podrobnější rozbor případu ve vztahu ke koordinačním předpisům. Pokud je v této souvislosti stěžovatelce krajským soudem vytýkáno, že svým postupem porušila princip rovnosti v právech, musí stěžovatelka naproti tomu konstatovat, že negativní stanovisko českého nositele pojištění ve věci přiznávání dorovnání i osobám, jimž vznikl nárok na důchod po vstupu České republiky do Evropské unie, vychází právě z respektu k principu rovného nakládání, resp. zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti, který je promítnut i do čl. 3 Nařízení.

16) Stěžovatelka je proto toho názoru, že dosavadní judikatura Ústavního soudu nedopadá na případy, v nichž nárok na důchod vznikl po vstupu České republiky do Evropské unie, neboť se do všech důsledků nezabývá vztahem vnitrostátních předpisů a koordinačních nařízení, především principem zákazu diskriminace ostatních migrujících pracovníků na základě státní příslušnosti, a nelze z ní tedy jednoznačně dovodit povinnost českého nositele pojištění dorovnávat dávky důchodového

pojištění i v těchto případech. Závěry učiněné v nálezu Ústavního soudu I. ÚS 1375/07 se sice vztahují k rozhodnutí stěžovatelky vydanému i za účinnosti Nařízení, nicméně jednalo se o případ, v němž nárok vznikl již před 1. 5. 2004. Stěžovatelka též upozorňuje, že vlastní úprava podmínek nároku a určení konkrétních nástrojů pro stanovení výše pro stanovení jeho výše byla ponechána na originálním posouzení českého nositele pojištění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007 č. j. 3 Ads 2/2003 – 218), který je však při svém rozhodování vázán nejen nálezy Ústavního soudu podle čl. 89 odst. 2 Ústavy, ale též právními předpisy a mezinárodními smlouvami. Ostatně roli „pozitivního zákonodárce" Ústavní soud výslovně odmítl a uzavřel, že nemá oprávnění do činnosti správních orgánů a soudů zasahovat, pokud tyto *„nepřekročí jisté tolerované úvahy (margin of appreciation)*", viz část II. B. bod 2d) nálezu IV. ÚS 301/05.

17) V této souvislosti lze odkázat i na právní názor, který Ústavní soud vyjádřil v jiné, byť skutkově odlišné kauze, tedy že *v případě předpisů o sociálním zabezpečení, resp. důchodového pojištění není možné použít rozšiřující výklad právních předpisů. Nárok na dávku důchodového pojištění je možné přiznat jen tehdy, jsou-li splněny všechny podmínky stanovené zákonem. Rozšiřující výklad zákonných podmínek by byl v rozporu se zájmy ostatních pojištěnců (II. ÚS 376/2000).* Za této situace tedy nelze rozumně požadovat po správním orgánu, aby domýšlel, resp. extenzivně interpretoval stávající judikaturu Ústavního soudu a aplikoval ji i na okruh případů, na které dle jejího názoru nedopadá, zvláště pak v případě dávek vyplácených ze systému českého důchodového pojištění, pro jejichž přiznání není legislativní opora a nárok na ně je odvozen z ústavně právní argumentace Ústavního soudu.

18) V této rovině nelze souhlasit ani s názorem, že aplikační pravidla Ústavního soudu pro přiznání dorovnání se vztahují i na jinak neurčenou a (s přihlédnutím k čl. 3 Nařízení) i na neomezenou skupinu občanů Evropské unie, a to jen z toho důvodu, že Ústavní soud při formulaci těchto pravidel ve svých nálezech výslovně nevyloučil nebo neomezil jejich časovou působnost.

19) Vzhledem k tomu, že dorovnání není legislativně upraveno žádným právním předpisem a z nálezů Ústavního soud nelze jednoznačně dovodit, jakým způsobem by stěžovatelka měla přistoupit ke kolizi základních ústavních hodnot v podobě jednostranné ochrany státních občanů České republiky se zásadou rovného zacházení zakotvenou již v základních smlouvách Evropského společenství, nezbylo stěžovatelce než posoudit a stanovit podmínky pro přiznání dorovnání tak, aby se jednalo o objektivní kriteria aplikovatelná ve všech relevantních případech jež by byla v souladu s platnými právními předpisy a koordinačními nařízeními, a zároveň vycházela z respektu k ústavně právní argumentaci Ústavního soudu. Přiznání starobního důchodu je totiž vázáno pouze na splnění podmínky získání potřebné doby českého důchodového pojištění a dosažení důchodového věku. Státní občanství žadatele o důchod je nerozhodné, k čemuž je stěžovatelka na rozdíl od Ústavního soudu povinna přihlédnout. Ve smyslu aplikačního pravidla Ústavního soudu je proto jednou z podmínek pro přiznání dorovnání i vznik nároku na důchod podle právních předpisů České a Slovenské republiky před vstupem obou zemí do Evropské unie, tj. před 1. 5. 2004. Tuto podmínku však žalobkyně nesplňuje.

20) Krajský soud dále v odůvodnění svého rozsudku mimo jiné zavázal stěžovatelku bez bližší konkretizace právním názorem, aby při novém posouzení nároku žalobkyně na starobní důchod vycházela z interní výkladové směrnice k této problematice. Z její aplikace však nelze pro žalobkyni ničeho vytěžit, neboť žalobkyně dle ní podmínky nároku na starobní důchod nesplňuje, na což byl krajský soud upozorněn již ve vyjádření ze dne 13. 1. 2010. V této souvislosti stěžovatelka též poznamenává, že žalobkyně po celou dobu řízení trvala na tom, že v daném případě nemělo být aplikováno Nařízení, protože podmínky pro jeho aplikaci vůbec nevznikly, a požadovala přiznání starobního důchodu ve výši 14 395 Kč měsíčně včetně celé jeho výplaty. Krajský soud se s tímto žalobním bodem dostatečně nevypořádal a rozhodnutí o této námitce ponechal v podstatě na stěžovatelce, když ji dále zavázal právním názorem, aby rozhodla, že žalobkyni přizná nebo nepřizná plný český starobní důchod...případně, aby rozhodla o zvýšení....Tento právní názor považuje stěžovatelka za neurčitý.

21) Nad rámec výše uvedeného stěžovatelka dodala, že problematika nároku na dorovnání v případech, v nichž vznikl nárok na důchod podle právních předpisů České republiky po 30. 4. 2004, nebyla soudními instancemi dosud definitivně rozhodnuta, neboť Nejvyšší správní soud v obdobném případě přerušil řízení z důvodu předložení otázky Soudnímu dvoru ES (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009 č. j. 3 Ads 130/2008 – 107).

22) Za současného stavu stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soud v Brně zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení, popřípadě aby řízení přerušil podle § 48 odst. 2 písm. e) s. ř. s. do vydání rozhodnutí Soudního dvora ve výše uvedené věci.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

24) Stěžovatelka formálně uvedla pouze důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky, z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že dovozuje též důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívající v nepřezkoumatelnosti rozsudku v důsledku nesrozumitelnosti závazného právního názoru v něm vyjádřeného. Nejvyšší správní soud proto posoudil nejprve tuto námitku.

25) Mezi účastníky nebyl sporným skutkový stav, v projednávané věci se jednalo pouze o posouzení právní otázky, primárně výběru právní normy, jež dopadá na hodnocení dob pojištění získaných žalobkyní v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992, a následně jejího výkladu a aplikace při stanovení výše starobního důchodu. Stěžovatelka byla v napadeném rozhodnutí toho názoru a na

něm setrvala i v kasační stížnosti, že výši starobního důchodu žalobkyně je možno vypočíst pouze s použitím koordinačních pravidel obsažených v právním předpisu Evropské unie a že na případ stěžovatelky dopadá čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení inkorporovaný do přílohy č. III Nařízení č. 1408/71 a dále ustanovení čl. 46 odst. 2 Nařízení. Krajský soud tento názor zřejmě nesdílel, aniž však je z jeho rozsudku zřejmé, jaká jiná norma na výpočet starobního důchodu žalobkyně dopadá a jak má stěžovatelka v dalším řízení postupovat. Krajský soud přitom vyslovil několik protichůdných, vzájemně si odporujících a málo srozumitelných tezí (pro jistotu Nejvyšším správním soudem doslovně citovaných a vyznačených kurzivou v části I. rozsudku), které velmi ztěžují jednoznačnou identifikaci jeho konečného právního názoru a ve svém důsledku brání napadený rozsudek meritorně přezkoumat.

26) Nejvyšší správní soud se proto nemohl zabývat každým jednotlivým tvrzením obsaženým v napadeném rozsudku, musel ale pro další posouzení věci vymezit ve stručnosti alespoň základní problémy, které bude nutno vyřešit a alespoň v hrubých obrysech nastínit další postup v řízení. Za vhodné přitom považuje započít rozbor věci v rovině ústavně právní, neboť právě zde spočívá těžiště argumentace krajského soudu. Zde je nutno především uvést, že principy rovnosti v právech a zákazu diskriminace jsou upraveny v čl. 1 a 3 Listiny, tedy systematicky zařazeny v obecných ustanoveních. Jejich naplnění či porušení v konkrétních věcech tak nelze zkoumat „samo o sobě“, ale vždy jen v návaznosti na jednotlivá práva zakotvená v Listině. V projednávané věci se jedná o právo na hmotné zabezpečení ve stáří, které je upraveno v čl. 30 odst. 1 Listiny s tím ovšem, že podle odst. 3 podrobnosti upravuje zákon. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny je pak možno tohoto práva domáhat se pouze v mezích zákonů, které je upravují. Lze tedy učinit první závěr, že při posouzení zákonnosti rozhodnutí stěžovatelky se nelze omezit jen na obecný odkaz k principům rovnosti a zákazu diskriminace obsaženým v Listině, ale je nutno vždy určit, při aplikaci jakého ustanovení a kterého právního předpisu k porušení uvedených principů došlo.

27) V dalším se pak Nejvyšší správní soud zabýval postavením práva Evropské unie v právním řádu České republiky. Toto právo je účinné na území České republiky ode dne jejího vstupu do Evropské unie na základě čl. 10a) odst. 1 Ústavy. Z hlediska klasifikace právních norem má 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 věc 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 na věc norma evropského práva dopadá, neboť i tuto otázku může autoritativně zodpovědět jen Soudní dvůr. Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009, vzhledem k tomu, že evropské právo není součástí ústavního pořádku, není ani Ústavní soud příslušný k tomu, aby toto právo vykládal. Nicméně položení předběžné otázky zde chápal Ústavní soud v kontextu práva na zákonného soudce a

tedy práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, v jejím nepoložení pak spatřoval výkon svévole a porušení tohoto ústavně garantovaného práva.

28) V soustavě obecných soudů České republiky mají povinnost položit předběžnou otázku podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie oba nejvyšší soudy, nižší soudy ji mohou též položit, ale nemusí takto postupovat. V každém případě jsou však povinny se s otázkou působnosti a výkladu evropského práva ve stanovených případech vypořádat. Povinnost položit předběžnou otázku nemá 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). Ústavní soud pak v případech, na něž dopadá evropské právo, hraje dle svého vlastního vyjádření (viz nález Pl. ÚS 19/08) pouze roli „poslední pojistky“, kdy může prohlásit za neaplikovatelnou takovou normu sekundárního práva Evropské unie, která je v rozporu s ústavním pořádkem a zasáhne do „materiálního jádra ústavy“.

29) Z hlediska výše uvedeného je tedy zřejmé, že krajský soud při řešení otázky výběru a výkladu právní normy výrazně pochybil, dospěl-li k závěru, že soudy „by s ohledem na závaznou judikaturu Ústavního soudu aplikaci evropského práva neměly připustit“ (viz bod 6). Takto problém nestojí a nic podobného z judikatury Ústavního soudu nelze dovodit (a to dokonce ani z jeho nálezu I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009, o němž bude ještě pojednáno níže). Příslušnost normy evropského práva k řešení věci je totiž objektivní skutečností, kterou nelze vyloučit nějakým volním rozhodnutím soudu, přičemž otázku, zda na daný případ toto právo dopadá, může, jak bylo již uvedeno výše, v případě pochyb zodpovědět v rámci řízení o předběžné otázce pouze Soudní dvůr Evropské unie.

30) Stěžovatelka subsumovala při výpočtu výše starobního důchodu zjištěný skutkový stav mimo jiné pod čl. 46 odst. 2 Nařízení č. 1408/71, krajský soud pak dospěl k závěru, že uvedené Nařízení na danou věc nedopadá, neboť s ohledem na čl. 46 odst. 4 Nařízení v návaznosti na čl. 6 písm. b) se má výpočet řídit dosavadní Smlouvou mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Je tak zřejmé, že působnost evropského práva není v projednávaném případě acte clair a krajský soud rovněž nedovozoval, že by v podobné věci Soudní dvůr již judikoval, takže nejde ani o acte éclairé. Vnitrostátní soudy tedy mají v daném případě povinnost postupovat podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Ve skutkově a právně podobné věci vedené pod sp. zn. 3 Ads 130/2008 tak svým usnesením ze dne 23. 9. 2009 učinil již Nejvyšší správní soud, krajský soud měl tedy buď řízení přerušit a vyčkat výsledku řízení před Soudním dvorem nebo případně položit samostatnou předběžnou otázku jen na působnost Nařízení.

31) Krajský soud však výše uvedeným způsobem nekonal, navíc svůj názor na výběr právní normy, přes obsáhlost odůvodnění svého rozsudku, ani blíže nekonkretizoval, ani nedoplnil podrobnější argumentací. Odkázal pouze na nález Ústavního soudu I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009, který ovšem žádné úvahy na toto téma neobsahuje. Pokud se tedy chtěl krajský soud opřít o uvedený nález, bylo jeho povinností samostatně uvést, z jakých důvodů považuje Smlouvu mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení za mnohostrannou úmluvu ve smyslu čl. 6 písm. b) Nařízení, jaké jiné,

především nečlenské státy Evropské unie jsou dle jeho názoru kromě České a Slovenské republiky jejími smluvními stranami a především, s ohledem na čl. 30 odst. 1 a 3 Listiny, která ustanovení této Smlouvy dopadají na výpočet výše starobního důchodu žalobkyně, na základě jakých skutečností dospěl k závěru, že výpočet podle Smlouvy bude výhodnější než podle Nařízení a jak konkrétně má stěžovatelka příslušná ustanovení vyložit a aplikovat. Místo toho krajský soud odkázal pouze na metodické pokyny ředitelky ČSSZ k této problematice, aniž znal jejich obsah a aniž se jakkoliv vypořádal s tvrzením stěžovatelky, že žádný z těchto metodických pokynů na případ žalobkyně nedopadá.

32) Jaká je potom souvislost mezi výběrem právní normy a „diskriminací stěžovatelky“, jež dosahuje ústavně právního rozměru, není z napadeného rozsudku zřejmé vůbec (viz bod 11), stejně tak jako to, co přitom měl krajský soud vlastně na mysli a v čem přesně mělo nerovné zacházení s žalobkyní spočívat. Krajský soud se ve své argumentaci nikterak nezabýval tím, že principy rovnosti zacházení a zákazu diskriminace z důvodu státního občanství a trvalého pobytu jsou zakotveny v čl. 3 a 10 Nařízení č. 1408/71 nebo, pokud měl za to, že na věc dopadá Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, že tytéž principy jsou obsaženy v čl. 4 a 5 Smlouvy, koneckonců ani tím, že se jedná o obecné základní principy, na nichž celá mezinárodní koordinace na poli sociálního zabezpečení stojí. V rámci posouzení žalobních bodů se přitom měl krajský soud vypořádat se skutečností, že princip rovnosti tak, jak jej doposud vykládal Ústavní soud, s důrazem na jednostrannou preferenci státních občanů ČR s trvalým pobytem na jejím území při započtu dob pojištění získaných pojištěnci v systému sociálního zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992, je v rozporu s principy rovnosti a zákazu diskriminace obsaženými ve Smlouvě i v Nařízení, a v důsledku toho dokonce s primárním právem Evropské unie - čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství). Ústavní soud přitom ve svém jediném nálezu na toto téma ve věci nároku na starobní důchod přiznaného po vstupu České republiky do Evropské unie (I. ÚS 1375/07) nevyhlásil výhradu neaplikace Nařízení z důvodu jeho zásahu do materiálního jádra Ústavy, ostatně zatím nebylo sporu o tom, že čl. 30 Listiny svým systematickým zařazením, svojí povahou i svými odkazy na zákon při jeho provádění součástí tohoto „jádra“ není.

33) K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že zajisté nemůže krajskému soudu v obecné rovině vytýkat, pokud se řídí nálezy Ústavního soudu. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby. Tato závaznost nepochybně platí pro ty konkrétní případy, pro něž je Ústavní soud učinil, působí však rovněž precedenčně pro další obdobné případy a Ústavní soud je sám jako klasický precedens také chápe a pojímá. Zde je však třeba judikaturu Ústavního soudu posuzovat komplexně a bedlivě zkoumat, zda právní názor obsažený v nálezu, jehož se soud dovolává, lze již považovat za ustálenou judikaturou Ústavního soudu, zda není v rozporu s právními názory obsaženými v jiných nálezech (které jsou rovněž závazné), případně zda závěry v něm obsažené jsou opravdu zobecnitelné.

34) Nález I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009 k takovýmto rozhodnutím zřejmě nepatří. Ohledně přístupu k otázce evropského práva je tento nález ve zřetelném rozporu s výše citovaným nálezem II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009, neboť přes proklamaci druhého senátu, že ani Ústavní soud není oprávněn vykládat evropské právo, první senát tak učinil, a to v otázce, která vzhledem k jeho odlišnému právnímu názoru na výklad příslušných ustanovení Nařízení nemohla být acte clair ani acte éclairé (první senát ani netvrdil, že je), a tím pak zavázal obecné soudy. Uvedený nález je pak v rozporu i s veškerou předchozí judikaturou Ústavního soudu na dané téma včetně plenárního nálezu Pl. ÚS 4/06, neboť i když se jich formálně dovolává a ve výsledku dochází ke stejným závěrům ohledně preference českých občanů s trvalým pobytem na území České republiky při započtu dob pojištění získaných v systému sociálního zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992, fakticky staví právní argumentaci na zcela odlišných základech. Zatímco podstata veškeré předchozí argumentace Ústavního soudu se opírala o zásadu, že aplikace mezinárodní smlouvy nesmí být na újmu českému občanovi v jeho důchodových nárocích, které mu vznikají nezávisle na této smlouvě podle vnitrostátního práva, přičemž Ústavní soud dovozoval tyto nároky jako komplementární k plněním podle Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení z blíže neurčených ustanovení českých právních předpisů, nález I. ÚS 1375/07 poprvé uvádí, že tyto nároky je nutno odvozovat ze Smlouvy, která zůstává účinná v důsledku čl. 6 písm. b) Nařízení, tedy tvrdí něco, co předchozí judikatura Ústavního soudu popírala. Bude tedy na krajském soudu, aby kromě otázky relevance práva Evropské unie vzal v dalším řízení v úvahu i spornou precedenční závaznost tohoto nálezu.

35) Nakonec pak Nejvyšší správní soud uvádí, že formulace krajského soudu, podle níž stěžovatelka podle okolností „přizná nebo nepřizná plný český starobní důchod“ případně „rozhodne o zvýšení přiznaného dílčího důchodu“ rozhodně nenaplňuje požadavky na určitost závazného právního názoru podle ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. Soud zde posuzoval právní otázku při nesporně zjištěném skutkovém stavu, jestliže tedy nedovozoval nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, bylo s ohledem na zásadu iura novit curia jeho povinností zcela exaktně určit, zda a v čem stěžovatelka pochybila, zda žalobkyni náleží „dorovnání“ na starobním důchodu, případně zda má nárok na výplatu celého starobního důchodu, jak požadovala, případně zda je nutno ještě nějak jinak výši dávky upravit a jak.

## IV. Závěr

36) Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a je tak naplněn důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k němuž by byl povinen přihlédnout, i kdyby nebyl součástí stížních námitek. Z tohoto důvodu se již Nejvyšší správní soud nemohl vyjádřit k meritu věci, tedy posouzení předložené právní otázky, k jejímuž zodpovězení by ostatně i při formálně bezvadném rozsudku krajského soudu musel vyčkat rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství ve věci sp. zn. 3 Ads 130/2008 vedené u tohoto soudu pod č. C – 399/09.

37) Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem výše uvedeným.V novém rozhodnutí rozhodne též o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 18. listopadu 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu