

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **D. D.**, zastoupené Mgr. Evou Kantoříkovou, advokátkou se sídlem Mezírka 1, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 3. 10. 2008, č.j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 19. 3. 2009, č. j. 52 Cad 72/2008 – 19,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 19. 3. 2009, č. j. 52 Cad 72/2008 – 19, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 10. 2008, č.j. X.

Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla žádost žalobkyně o plný invalidní důchod pro nesplnění podmínek zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále „zákon č. 155/1995 Sb.“), a to s přihlédnutím ke Smlouvě mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb. (dále též „Smlouva“), k nálezům Ústavního soudu a k opatření Ministerstva práce a sociálních věcí „Výklad zákona o důchodovém pojištění, popř. předpisů souvisejících, s přihlédnutím ke smlouvě mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a k nálezům Ústavního soudu“.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaná uvedla, že podle zmiňovaného výkladu žalobkyni nárok na důchod podle zákona č. 155/1995 Sb. nevznikl, protože podmínky pro nárok na plný invalidní důchod podle právních předpisů České republiky byly splněny až ke dni 31. 1. 2005. Podle výkladu však mají nárok na přiznání důchodu podle právních předpisů České republiky i osoby, které splňují podmínky doby důchodového pojištění potřebné pro nárok na daný důchod, přičemž za takovou dobu se považuje vždy i doba tohoto pojištění získaná před 1. lednem 1993 na území tehdejšího Československa a které taktéž splnily podmínky pro nárok na daný důchod podle právních předpisů České republiky i Slovenské republiky před 1. květnem 2004 a mají české státní občanství a trvalý pobyt na území České republiky.

V žalobě žalobkyně odkázala na judikaturu Ústavního soudu, podle níž Smlouva nesmí jít k tíži občanů České republiky. Žalobkyně pracovala do roku 1990 na území České republiky a posléze odešla do Košic, v roce 2002 se vrátila do České republiky. V době dělení státu podle žalobkyně nikdo nepředpokládal budoucí rozdílnost kursu mezi českou a slovenskou korunou, žalobkyně nesouhlasí s tím, že za 13 let a 181 dnů odpracovaných na území České republiky pobírá slovenský důchod.

Krajský soud při posouzení věci odkázal na čl. 7 odst. 2 nařízení Rady č. 1408/7, čl. 20 odst. 1 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání a dospěl k závěru, že žalovaná postupovala správně, když posoudila dobu důchodového pojištění, jenž žalobkyně získala přede dnem rozdělení ČSFR, tj. do 31. 12. 1992, jako zaměstnání u zaměstnavatele, jenž měl ve smyslu této úpravy sídlo na území Slovenské republiky jako slovenskou dobu pojištění.

Judikatura Ústavního soudu, na kterou odkazovala žalobkyně (zejména PL. ÚS 4/06), byla založena na zásadě, že aplikace mezinárodní smlouvy nesmí vést ke krácení důchodových nároků pojištěnců vzniklých nezávisle na této smlouvě podle vnitrostátních předpisů. Protože se však týká případů, kdy byl důchod přiznán před vstupem České i Slovenské republiky do Evropské unie, což není případ žalobkyně, nezabývá se vztahem vnitrostátních předpisů a sekundárního práva. Článek 20 Smlouvy je obsažen v příloze č. III nařízení Rady č. 1408/71 a je součástí bezprostředně aplikovatelných norem práva Evropské unie. Na postupu žalované nelze shledat nic, co by bylo v rozporu s Ústavou či Listinou, navíc zmíněná právní úprava je zcela jednoznačná.

Jestliže v dané věci bylo správně aplikováno právo, a to dokonce právo Evropské unie, nelze bez nové právní úpravy, která by nastíněnou problematiku řešila jiným způsobem, dojít k závěru, že postup žalované byl nespravedlivý. Krajský soud dále připomněl znalost tzv. Radbruchovy formule a žalobu žalobkyně jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního).

Stěžovatelka opírá kasační stížnost o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky. Stěžovatelka uvádí, že krajský soud odmítl při posouzení nároku na důchod aplikovat konstantní judikaturu Ústavního soudu, a to z toho důvodu, že nárok na důchod vznikl stěžovatelce po 1. 5. 2004. Přestože se jedná o poměrně rozšířený postoj při řešení problematiky tzv. česko-slovenských důchodů (viz též směrnice

ředitelky žalované č. 1-3/2008), nemá uvedený závěr oporu ani v právních předpisech Evropské unie, zejména v nařízení Rady 1408/71, ani v judikatuře Soudního dvora. Krajský soud ignoroval ust. čl. 46 odst. 4 nařízení Rady 1408/71, stejně tak ignoroval rozsudek ve věci C 227/89 a další rozhodnutí Soudního dvora publikované pod číslem 24/75 (Petroni). Na podporu své argumentace stěžovatelka odkázala rovněž na rozhodnutí Ústavního soudu č.j. I /US 1375/07 ze dne 3. 3. 2009, ze kterého obsáhle citovala.

Krajský soud se nezabýval otázkou dopočtené doby, tedy obdobím od 31. 5. 2005 do 4. 4. 2022, které hodnotil slovenský nositel pojištění, s čímž stěžovatelka nesouhlasí. Podle čl. 5 Správního ujednání, jsou – li splněny současně podmínky nároku na dávku téhož druhu podmíněnou dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem u nositelů pojištění obou smluvních států, hodnotí dobu, která se podle vnitrostátních předpisů přičítá k době zaměstnání jako dobu vlastního pojištěné získanou podle svých předpisů nositel pojištění toho smluvního státu, v němž vznikl nárok na důchod dříve. Protože slovenský nositel pojištění rozhodl o vzniku nároku na plný invalidní důchod ke dni 21. 1. 2005 a český nositel pojištění k 31. 1. 2005, dopočtenou dobu zhodnotil slovenský nositel pojištění, s čímž stěžovatelka nesouhlasí. Stěžovatelka namítá, že den vzniku plné invalidity jí byl stanoven pravděpodobně na základě nálezu alergologa MUDr. H. ze dne 31. 1. 2005, a to ke stejnému dni, ovšem bez bližšího vysvětlení. Pokud však má být posudek příslušného lékaře správy sociálního zabezpečení základním podkladem pro vydání rozhodnutí, musí být odůvodnění závěru posudkového lékaře přesvědčivé, vyčerpávající a nevzbuzující žádné pohybnosti. V opačném případě nemůže žalovaná dostát základní zásadě správního řízení a vycházet při svém rozhodování z materiální pravdy.

Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná uvedla, že čl. 20 Smlouvy je třeba při hodnocení federální doby sociálního zabezpečení použít v každém případě, pokud důchod nebyl přiznán ještě před zánikem ČSFR. Teprve tehdy, kdy na základě jeho aplikace je federální doba pojištění českého občana dobou pojištění Slovenské republiky, může přicházet v úvahu dorovnání slovenského důchodu Českou republikou. Ve věci stěžovatelky tento postup aplikovat nelze, neboť nálezy Ústavního soudu se v uvedeném smyslu týkají výhradně případů, kdy nárok na důchod podle českých i slovenských předpisů vznikl před vstupem obou zemí do Evropské unie. Touto praxí je žalovaná vázána ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť dbá na to, aby při rozhodování skutkově stejných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Stejného okruhu případů se týkala i judikatura Nejvyššího správního soudu, žádný vyšší soud žalovanou nezavázal k tomu, aby poskytovala dorovnání, pokud důchodci vznikl nárok na důchod podle českých nebo slovenských předpisů po 1. 5. 2004. Žalovaná rovněž připomněla, že zmíněná dávka není upravena v právních předpisech, takže se přiznává výhradně podle judikatury Ústavního soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán

rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud při posouzení věci vyšel z uvedeného skutkového stavu, který nebyl mezi účastníky sporný. Stěžovatelka je narozena dne 5. 4. 1959, má české státní občanství a trvalý pobyt na území České republiky. Zaměstnavatel žalobkyně měl naposledy přede dnem zániku České a Slovenské federativní republiky sídlo na území Slovenské republiky. Stěžovatelka byla totiž do 31. 12. 1990 zaměstnána u organizace Vsl. OD Prior, Hlavná 111, Košice, poté od 19. 4. 1991 do 31. 12. 2000 byla na Slovensku evidována jako nezaměstnaná (vyjma období od 6. 10. 1997 – 7. 5. 1998 – pojištěné doby), od 17. 10. 2002 je vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání u Úřadu práce v Ústí nad Orlicí. Rozhodnutím žalované č. X ze dne 23. 10. 2007 byl stěžovatelce přiznán plný invalidní důchod od 31. 1. 2005 podle § 39 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. a podle čl. 46 odst. 2 nařízení Rady 1408/71 ve výši 472 Kč měsíčně, stěžovatelce bylo započteno 670 dní z českého důchodového pojištění a 9417 dní ze slovenského důchodového pojištění. Rozhodnutím slovenského nositele pojištění č. X ze dne 22. 10. 2007 byl stěžovatelce od 25. 1. 2005 přiznán invalidní důchod ve výši 3173 Sk měsíčně.

Nejvyšší správní soud předně uvádí, že námitky stěžovatelky směřující k nesprávnému stanovení okamžiku vzniku plné invalidity nemají svůj předobraz v řízení před krajským soudem, proto se jedná z pohledu přezkumu zdejším soudem o nový důvod kasační stížnosti, tj. důvod, který stěžovatelka neuplatnila v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohla. Takový stížní důvod je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2005, č. j. 7 Azs 329/2004 - 48, www.nssoud.cz). Nadto lze jen dodat, že zpochybňovaný posudek Okresní správy sociálního zabezpečení v Ústí nad Orlicí byl podkladem pro rozhodnutí žalované ze dne 23. 10. 2007, kterým byl stěžovatelce přiznán plný invalidní důchod od 31. 1. 2005 a které není předmětem přezkumu v nyní posuzované věci.

Zdejší soud předesílá, že s ohledem na provedená skutková zjištění vykonávala stěžovatelka naposledy přede dnem 31. 12. 1992 zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem ve Slovenské republice. Podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy je tak k hodnocení dob zaměstnání (pojištění) získaných stěžovatelkou do 31. 12. 1992 příslušný nositel pojištění Slovenské republiky, čemuž ostatně odpovídá i skutečnost, že jí tento orgán při vyměřování dávky ze slovenského systému důchodového pojištění uvedenou dobu také započetl.

Nejvyšší správní soud si je (společně se stěžovatelkou) vědom pravidla konstituovaného dřívějšími nálezy Ústavního soudu II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04 a Pl. ÚS 4/06, týkajícího se případů důchodových nároků pojištěnců, jenž jsou přiznávány od data spadajícího před datum vstupu České republiky do Evropské unie. Podle tohoto pravidla je nutno českým občanům s trvalým pobytem na území České republiky započíst pro tyto účely dobu zaměstnání získanou v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 vždy, bez ohledu na skutečnost, zda je k hodnocení těchto dob podle čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení příslušný nositel pojištění České nebo Slovenské republiky. Pokud je tedy k hodnocení těchto dob příslušný slovenský nositel pojištění a důchod jím vyměřený (případně úhrn slovenského a dílčího českého důchodu) je nižší, než je důchod český se zápočtem těchto dob, je český nositel pojištění povinen

přiznat tzv. dorovnávací příspěvek ve výši rozdílu mezi českým a slovenským důchodem (případně úhrnem důchodů).

Uvedené pravidlo se tedy nadále uplatňuje u českých občanů s trvalým pobytem na území České republiky v případě dávek, které jsou nebo byly přiznávány od data spadajícího do období před 1. 5. 2004, tj. přede dnem vstupu České republiky a Slovenské republiky do Evropské unie.

Po vstupu České republiky do Evropské unie však podléhalo posouzení důchodových nároků stěžovatelky nařízení Rady č. 1408/71 a bylo proto nutno posoudit souladnost pravidla vytvořeného Ústavním soudem s uvedeným nařízením a možnost i podmínky jeho případné další aplikace.

K odkazům na judikaturu Soudního dvora je pak postačující uvést, že citované pravidlo konstituované Ústavním soudem bylo po položení předběžné otázky zdejším soudem Soudním dvorem Evropské unie v rozsudku ze dne 22. 6. 2011 č. C – 399/09 vzhledem ke svým podmínkám označeno za diskriminační, a tudíž v rozporu s právem Unie, konkrétně s čl. 3 a 10 nařízení Rady č. 1408/71 - jedná se o přímou diskriminaci ostatních účastníků systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR kvůli podmínce státního občanství a nepřímou kvůli podmínce trvalého pobytu.

Soudní dvůr však ponechal na úvaze státu a blíže nespecifikovaných vnitrostátních opatřeních, zda výhody preferovaných osob budou omezeny či nikoliv. Výslovně pouze zdůraznil, že diskriminace musí být odstraněna ihned, a to tak, že znevýhodněným osobám budou přiznány stejné výhody jako těm, kteří je již využívají.

V nyní projednávané věci zdejší soud vychází ze závěrů zaujatých v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 130/2008 - 204 ze dne 25. 8. 2011, tedy ve věci, v níž byly položeny zmiňované předběžné otázky vedoucí k vynesení citovaného rozsudku Soudního dvora.

V tomto rozsudku, jenž svým právním posouzením zcela dopadá na věc stěžovatelky, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pokud je pravidlo, podle něhož lze dobu zaměstnání získanou účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 započíst pro důchodové nároky z českého systému důchodového pojištění i nad rámec stanovený čl. 20 odst. 1 Smlouvy jen českým občanům s trvalým pobytem na území ČR v rozporu s čl. 3 a 10 nařízení Rady č. 1408/71, nelze je pro posouzení nároku na dávku ve formě vyrovnávacího příspěvku u dávek přiznávaných od data po vstupu České republiky do Evropské unie již použít. Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující, že toto pravidlo nebylo pro uvedené období závazně stanoveno a také nebylo při posuzování nároků na dávky přiznávané ode dne po 30. 4. 2004 nositelem pojištění aplikováno. Protože dosavadní pravidlo nebylo pro nároky na dávky vzniklé po 30. 4. 2004 používáno v praxi, není zde žádná skupina zvýhodněných osob, jíž by musely být dosavadní výhody zachovány a zároveň ani žádná skupina osob znevýhodněných, která by jim musela být postavena naroveň. V důsledku uvedeného zde také není ani žádná správní praxe, která by mohla u žadatelů o důchod vyvolat legitimní očekávání, že jejich požadavkům na započet doby zaměstnání získaných v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy bude vyhověno.

Poukazovala–li tak stěžovatelka v jádru kasační stížnosti na nález Ústavního soudu I. ÚS 1375/07, ze dne 3. 3. 2009, od nějž byla odvozována účinnost vnitrostátního pravidla pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004, Nejvyšší správní soud připomíná, že právě nález Ústavního soudu I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009 byl důvodem pro položení předběžné otázky ve věci 3 Ads 130/2008, k níž se vyslovoval Soudní dvůr.

V uvedeném nálezu I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009 si Ústavní soud činil úsudek o otázkách evropského práva, které nebyly acte claire ani acte éclairé, čímž se dostal do rozporu s vlastní judikaturou, konkrétně s nálezem II. ÚS 1009/08. Názorům obsaženým v prve uvedeném nálezu přitom Soudní dvůr nepřisvědčil, ani pokud jde o působnost evropského práva při řešení započtu sporných dob, ani pokud jde o soulad předmětného pravidla s tímto právem. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že výše uvedený nález byl sice ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy přímo závazný v tehdy projednávané věci, precedenční účinky mu však přiznat nelze. Z pohledu nálezu Ústavního soudu II. ÚS 1009/08 se totiž jedná o rozhodnutí, v němž si Ústavní soud učinil úsudek o otázce mimo svou pravomoc, přičemž názory zde uvedené soud, který je k rozhodování o těchto otázkách příslušný, tj. Soudní dvůr Evropské unie, shledal v rozporu s právem Unie.

Nejvyšší správní soud závěrem k upozornění stěžovatelky na čl. 46 odst. 4 nařízení Rady 1408/71, s jehož aplikací Ústavní soud operoval v nálezu I. ÚS 1375/07 ze dne 3. 3. 2009, podotýká, že tento režim se vztahuje toliko na mnohostranné úmluvy o sociálním zabezpečení zahrnující alespoň dva členské státy Evropské unie a alespoň jeden nebo více států nečlenských ve smyslu čl. 6 písm. b) nařízení Rady 1408/71, přičemž na plnění se podílí nečlenský stát, neboť právě toto je podmínkou, aby se na projednávanou věc mohlo vztahovat ustanovení čl. 46 odst. 4 nařízení Rady 1408/71 o vyloučení jeho působnosti. To ovšem není případ dvoustranné smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení.

Pro stěžovatelku v projednávané věci výše uvedené znamená, že vnitrostátní pravidlo konstituované Ústavním soudem, umožňující při posouzení nároku na dávku i stanovení její výše nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy plně započítat doby zaměstnání získané v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 na základě českého občanství a trvalého pobytu na území České republiky, se v jejím případě neuplatní, neboť jí nárok na dávku vznikl po datu 30. 4. 2004 a pro posouzení těchto nároků již uvedené pravidlo nebylo závazně stanoveno. Současně s tím pak ve správní praxi nositele pojištění nebylo toto pravidlo do vydání napadeného správního rozhodnutí na uvedené nároky aplikováno a její nárok na započet sporných dob tak nelze odvodit ani z principu legitimního očekávání vyplývajícího ze správní praxe, jíž je správní orgán vázán.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že napadený rozsudek netrpí tvrzenou vadou nesprávného posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kasační stížnost proto jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

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

V Brně dne 5. října 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu