ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobkyně: **L. S.**, zast. JUDr. Ladislavem Kolačkovským, advokátem, se sídlem Rybná 682/14, Burzovní palác, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 8. 2010, č. j. 41 Ad 21/2010 - 12,

takto:

I. V řízení o kasační stížnosti **se pokračuje.**

II. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Žalovaná rozhodnutím ze dne 4. 2. 2010, č. j. X, zamítla žádost žalobkyně o starobní důchod pro nesplnění podmínek zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění"), s přihlédnutím ke Smlouvě mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb. (dále jen „Smlouva o sociálním zabezpečení"), 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 ČR a SR o sociálním zabezpečení vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. a k nálezům Ústavního soudu".

Rozhodnutím ze dne 9. 3. 2010, č. j. X, žalovaná podle § 88 odst. 8 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a § 90 odst. 5 správního řádu zamítla námitky žalobkyně a prvoinstanční rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění

rozhodnutí o námitkách žalovaná uvedla, že judikatura Ústavního soudu formuluje nárok na dorovnání výše starobního důchodu pobíraného od slovenského nositele důchodového pojištění pouze v případech, kdy byl důchod přiznán před vstupem České republiky do Evropské unie, a proto tuto dávku nelze přiznat osobám s nárokem na důchod po dni 1. 5. 2004. Žalobkyně splnila podmínky nároku na starobní důchod podle českých právních předpisů ke dni 11. 11. 2005, a proto jí není možné dorovnání poskytnout. Žádný vyšší soud přitom dosud nezavázal žalovanou k tomu, aby takto postupovala i v případě osob, kterým byl přiznán důchod podle českých předpisů po dni 1. 5. 2004. Na základě těchto skutečností žalovaná neshledala námitky důvodnými.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí žalované zamítl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 4. 8. 2010, č. j. 41 Ad 21/2010 - 12. V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že žalobkyni byl ode dne 29. 12. 2003 přiznán starobní důchod před dosažením důchodového věku podle § 30 zákona o důchodovém pojištění (dále též „předčasný starobní důchod“). Ode dne 11. 11. 2005 jí následně byl přiznán starobní důchod podle § 29 zákona o důchodovém pojištění (dále též „řádný starobní důchod“). Žádost žalobkyně o řádný starobní důchod byla podána dne 18. 10. 2005, tedy po vstupu České republiky do Evropské unie. Jedná se tedy o nový nárok na dávku důchodového pojištění a podmínky pro její přiznání a výplatu je nutné posuzovat samostatně. Není proto rozhodné, že předčasný starobní důchod byl žalobkyni přiznán před přistoupením České republiky k Evropské unii. Žalovaná při rozhodování o žádosti žalobkyně o řádný starobní důchod ze dne 18. 10. 2005 musela přihlížet k tomu, že ustanovení čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení, které stanovilo kritérium pro rozdělení československých dob pojištění, je obsaženo v příloze III Nařízení Rady (EHS) 1408/71 ze dne 14. 6. 1971, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (dále jen „nařízení“), a je tedy součástí aplikovatelných norem evropského práva. Žalovaná proto postupovala správně, když při přiznání řádného starobního důchodu žalobkyni ode dne 11. 11. 2005 vycházela z § 29 písm. a) zákona o důchodovém pojištění a čl. 46 odst. 2 nařízení. Ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní republiky (dále jen „ČSFR“) žalobkyně pracovala na území Slovenské republiky a při aplikaci čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení tak na ni musí být pohlíženo jako na jakoukoliv jinou osobu pohybující se v rámci Evropské unie, která byla po určitou dobu zaměstnána v cizině a podléhala tak systému sociálního zabezpečení jiné země. Z tohoto důvodu nemůže mít žalobkyně podle soudu nárok na dorovnání výše důchodu pobíraného od slovenského nositele důchodového pojištění.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, který je uveden v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelka v první kasační námitce vyjádřila nesouhlas se závěrem soudu, podle něhož nebylo v dané věci rozhodující přiznání předčasného starobního důchodu. Členění na předčasný a řádný starobní důchod je totiž v teorii i praxi používáno jen pro rozlišení starobního důchodu podle příslušných ustanovení zákona o důchodovém pojištění a nejedná se tak o právní terminologii. Proto předčasný starobní důchod představuje starobní důchod, což ostatně vyplývá i z § 4 zákona o důchodovém pojištění,

který používá toliko jeden pojem „starobní důchod“. Navíc rozhodnutí o přiznání předčasného starobního důchodu je aktem aplikace práva, a tudíž nemůže být právně irelevantní. V opačném případě by došlo k porušení základních atributů právního státu, zejména principu právní jistoty a předvídatelnosti práva, jakož i k porušení ústavně zaručeného práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Starobní důchod jí proto byl přiznán dne 29. 12. 2003, tedy před přistoupením České republiky k Evropské unii. Z tohoto důvodu má nárok na dorovnání výše starobního důchodu, jenž pobírá od slovenského nositele důchodového pojištění.

Podle další stížnostní námitky by stěžovatelce vznikl tento nárok i v případě, že by jí byl starobní důchod přiznán ke dni 11. 11. 2005, tedy po vstupu České republiky do Evropské unie. Je sice nesporné, že její zaměstnavatel měl ke dni rozdělení ČSFR sídlo na území Slovenské republiky a doby důchodového zabezpečení získané před tímto dnem se tak podle čl. 20 Smlouvy o sociálním pojištění považují za slovenské doby důchodového zabezpečení. Nicméně podle judikatury Ústavního soudu, kterou představují nálezy vydané ve věcech vedených pod sp. zn. IV. ÚS 298/06, sp. zn. IV. ÚS 158/04 a sp. zn. II. ÚS 405/02, měl společný stát do konce roku 1992 jednotný systém důchodového zabezpečení, a proto z hlediska tehdejšího práva bylo irelevantní, ve které části Československa byl občan zaměstnán, respektive kde měl sídlo jeho zaměstnavatel. Podle judikatury Ústavního soudu tedy na dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem ve slovenské části československého státu nelze nahlížet jako na zaměstnání v cizině. Takové rozlišování mezi občany České republiky je totiž Ústavním soudem považováno za diskriminující, neboť není podloženo objektivními a rozumnými důvody. S ohledem na zásadu právní jistoty a legitimního očekávání tedy nemůže jít rozpad Československa k její tíži a doba důchodového zabezpečení odpracovaná před jeho zánikem musí být zohledněna při stanovení výše jejího českého starobního důchodu. Poukaz soudu a žalované na nařízení přitom není příléhavý, neboť to nemá žádný vliv na povinnosti vyplývající z čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení, který je podle čl. 2 a přílohy č. III nařízení nadále aplikovatelný na problematiku posuzování nároků na důchod občanů České republiky, jejichž zaměstnavatel měl ke dni 31. 12. 1992 sídlo na území Slovenské republiky jako součásti ČSFR. Na daný případ tedy relevantní evropské právo nedopadá.

Dále stěžovatelka namítla, že aplikace nařízení představuje porušení principů evropského práva, které mají přednost před jeho sekundárními právními předpisy. V tomto ohledu jsou relevantní princip právní jistoty, zákazu retroaktivity a ochrany nabytých práv. U nově přistupujících států jsou normy evropského práva účinné dnem vstupu do Evropské unie, pokud zde neexistuje explicitní přechodné ustanovení. Použití nařízení na dobu před vstupem České republiky do Evropské unie je přitom příkladem pravé retroaktivity, neboť v dané věci jím došlo ke zkrácení jejích nabytých práv. Ústavní soud sice doposud řešil pouze případy vzniku nároku na důchod před přistoupením České republiky k Evropské unii, v nichž konstatoval, že aplikace evropského práva by představovala porušení zákazu retroaktivity a ochrany nabytých práv. V žádném ze svých nálezů však Ústavní soud nevyloučil, že se zákaz retroaktivity vztahuje i na nároky vzniklé po vstupu České republiky do Evropské unie. Zákaz retroaktivity se přitom musí v dané věci uplatnit, neboť aplikace nařízení by dopadala na pevně stanovenou situaci představující získání doby pojištění v období existence Československa, jehož rozpad nemohl nikdo předvídat, takže tato okolnost nemůže jít k její tíži.

Stěžovatelka také namítla, že aplikací evropského práva namísto respektování judikatury Ústavního soudu dochází k porušení čl. 6 a čl. 46 nařízení, která zakotvují výjimku z jeho působnosti na případy, kdy dosavadní smlouvy o sociálním zabezpečení uzavřené mezi členskými státy poskytovaly vyšší standard. Aplikace takových smluv přitom musí být nutně v souladu s ústavním pořádkem daného státu a respektovat jeho základní principy. Jestliže tedy Česká republika uzavřela Smlouvu o sociálním zabezpečení, tak při přiznávání důchodu nemůže být českému občanovi na újmu, že byl ke dni rozdělení ČSFR zaměstnán na Slovensku. Smyslem této mezinárodní smlouvy totiž nebylo krácení důchodových nároků vlastním občanům.

Konečně stěžovatelka namítla, že podle judikatury Ústavního soudu musí být doba zaměstnání získaná u zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky v době společného státu považována v případě občanů České republiky za českou dobu zaměstnání, byť by se podle Smlouvy o sociálním zabezpečení jednalo o slovenskou dobu zaměstnání. Proto Ústavní soud v těchto případech dovodil nárok na vyrovnávací přídavek k úhrnu dílčího starobního důchodu přiznaného českých nositelem důchodového pojištění a dílčího starobního důchodu přiznaného slovenských nositelem důchodového pojištění, a to do výše předpokládaného důchodu, který by byl žadateli přiznán, pokud by všechny doby zaměstnání z období československého státu byly považovány za doby české. Nezakotvení vyrovnávacího přídavku v zákoně o důchodovém pojištění přitom nemůže mít za následek nemožnost občana České republiky se této dávky domoci. Ústavní soud totiž odmítl jako přepjatý formalismus vyplývající z čistě pozitivistického pohledu na právo takový postup, podle něhož soudy neposkytují ochranu subjektivním základním právům jenom proto, že stát zanedbal vytvoření zákonného podkladu pro jejich uplatňování.

S ohledem na všechny tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 8. 2010, č. j. 41 Ad 21/2010 - 12, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že starobní důchod podle § 29 zákona o důchodovém pojištění je samostatným nárokem odlišným od nároku na starobní důchod před dosažením důchodového věku podle § 30 a § 31 téhož zákona. Nárok na řádný starobní důchod se totiž odvíjí od splnění podmínky potřebné doby pojištění a dosažení důchodového věku, zatímco u dvou typů předčasných starobních důchodů může nárok vzniknout ještě před dosažením důchodového věku. Podmínky vzniku nároku na jednotlivé typy starobních důchodů se však vyznačují i dalšími odlišnostmi. Kupříkladu nárok na starobní důchod podle § 31 odst. 1 a 2 zákona o důchodovém pojištění vylučuje nárok na starobní důchod podle § 29 a § 30 téhož zákona. Naproti tomu u starobního důchodu podle § 30 zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2009, toto omezení nebylo uvedeno, a proto po dosažení důchodového věku bylo možné přiznat starobní důchod podle § 29 téhož zákona. V takovém případě se jednalo o nový nárok na starobní důchod, pro jehož přiznání bylo nutné splnění zákonem stanovených podmínek. V dané věci vznikl stěžovatelce nárok na starobní důchod podle § 29 zákona o důchodovém pojištění až dnem 11. 11. 2005, kdy dosáhla důchodového věku. Tím stěžovatelce zanikl ve smyslu § 58 zákona o důchodovém pojištění nárok na starobní

důchod, který jí byl přiznán podle § 30 téhož zákona. Stěžovatelka je tedy v současnosti poživatelkou starobního důchodu podle § 29 zákona o důchodovém pojištění, na který jí vznikl nárok po vstupu České republiky do Evropské unie. Proto bylo v jejím případě přistoupeno k aplikaci nařízení. V jeho příloze č. III je uveden mimo jiné i čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení, který ve smyslu čl. 7 odst. 2 nařízení platí i po 1. 5. 2004 a je tedy závazný pro všechny členské státy Evropské unie. Provedeným šetřením bylo zjištěno, že sídlo zaměstnavatele stěžovatelky bylo ke dni 31. 12. 1992 na území Slovenské republiky, a proto doby důchodového zabezpečení, které stěžovatelka získala před rozdělením československého státu, je podle čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení nutné považovat za slovenské doby důchodového zabezpečení.

Dále žalovaná uvedla, že dosavadní judikatura Ústavního soudu nedopadá na případy, kdy nárok na důchod vznikl po vstupu České republiky do Evropské unie, neboť se do všech důsledků nezabývá vztahem vnitrostátních předpisů a bezprostředně aplikovatelných koordinačních nařízení. Podmínky nároku na „dorovnání“ nejsou upraveny žádným právním předpisem, přičemž vlastní úprava tohoto institutu a určení konkrétních nástrojů pro stanovení jeho výše byla v podstatě ponechána na originálním posouzení českého nositele důchodového pojištění. Ústavní soud stanovení podmínek nároku na „dorovnání“ výslovně odmítl s tím, že nemá oprávnění zasahovat do činnosti správních orgánů a obecných soudů. Vzhledem k vývoji judikatury proto správnímu orgánu nezbylo než posoudit a stanovit podmínky pro přiznání „dorovnání“ tak, aby se jednalo o objektivní kritéria aplikovatelná v relevantních případech, která by byla v souladu s platnými právními předpisy i koordinačními nařízeními a vycházela z respektu k argumentaci Ústavního soudu. Ve smyslu aplikačního pravidla Ústavního soudu je však jednou z podmínek pro přiznání „dorovnání“ i vznik nároku na důchod podle českých právních předpisů před vstupem České republiky do Evropské unie. Tuto podmínku však stěžovatelka nesplnila.

Žalovaná také poukázala na to, že podle údajů uvedených v žádosti nebyla stěžovatelka ke dni přiznání předčasného starobního důchodu státní občankou České republiky. Tou nebyla ani ke dni přiznání řádného starobního důchodu. Ústavní soud však jím konstruované aplikační pravidlo a z něj odvíjející se nárok na „dorovnání“ zakotvil jako státoobčanské právo, které se vztahuje pouze na české státní občany. Stěžovatelce však byl zrušen pobyt cizince na území České republiky ke dni 8. 9. 2008 a podle dosavadní judikatury Ústavního soudu by jí tak nárok na „dorovnání“ nevznikl ani ke dni přiznání předčasného starobního důchodu (29. 12. 2003), ani ke dni přiznání řádného starobního důchodu (11. 11. 2005), neboť k těmto datům nemohla být státní občankou České republiky.

Aplikace čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení podle žalované neznamená, že by ustanovení uvedená v jeho příloze III nepodléhala zásadě rovnosti nakládání zaručené unijním právem. Z tohoto důvodu je nutné vyloučit jakékoliv riziko porušení koordinačních předpisů, jimiž je Česká republika bezprostředně vázána. Navíc rozhodnutí ve věci důchodového nároku nemůže být vydáno bez zřetele k jeho dopadům na systém českého důchodového pojištění. Za současné situace tedy nelze rozumně požadovat po českém nositeli důchodového pojištění, aby domýšlel či extenzivně interpretoval stávající judikaturu Ústavního soudu a aplikoval ji na okruh případů, na které nedopadá, popřípadě je nejisté,

zda na ně dopadá. V nejistotě co do rozsahu a míry použitelnosti aplikačního pravidla Ústavního soudu se pak ocitají nejen správní orgány, nýbrž i obecné soudy. Nároky z českého důchodového systému, které jsou bez legislativní úpravy a vycházejí jen z aplikačního pravidla Ústavního soudu, nelze posuzovat na základě subjektivního názoru žadatelů, nýbrž musejí vycházet z objektivních pravidel, která se vztahují na všechny osoby, na něž se vztahuje zákon o důchodovém pojištění.

Dále žalovaná uvedla, že smyslem čl. 6 a čl. 46 odst. 4 nařízení je zabránit tomu, 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. Čl. 46 odst. 4 nařízení tedy nezakotvuje výjimku z působnosti nařízení vztahující se k aplikaci výhodnějších smluv, 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.

Konečně žalovaná uvedla, že podle stěžovatelky by mělo být v jejím případě ustanovení čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení s ohledem na jeho zahrnutí do přílohy č. III nařízení vykládáno ve světle judikatury Ústavního soudu tak, že doba zaměstnání získaná před 31. 12. 1992 na území ČSFR se pokládá za českou dobu zaměstnání, bez ohledu na to, ve které části federace byla získána. Jelikož čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení, modifikovaný judikaturou Ústavního soudu, se týká pouze hodnocení doby zaměstnání, je ve všech ostatních aspektech nutné aplikovat koordinační předpisy se všemi jejich principy a důsledky. Pokud má však soud zavázat českého nositele důchodového pojištění právním názorem, že je v případě stěžovatelky nutné aplikovat vnitrostátní pravidlo konstruované Ústavním soudem i u nároku na důchod, který vznikl po vstupu České republiky do Evropské unie, a vědomě opomenout mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, musí tak učinit s největší možnou mírou opatrnosti a s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem a mezinárodním závazkům.

S ohledem na všechny tyto skutečnosti žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti, popřípadě přerušení řízení o ní do vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 3 Ads 130/2008, o níž bude zmíněno později.

Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, který je stejně jako další zmiňovaná rozhodnutí tohoto soudu dostupný na http://nalus.usoud.cz, posoudil následky vyplývající z aplikace Smlouvy o sociálním zabezpečení z hlediska sociálních práv zakotvených v Listině základních práv a svobod, zejména v jejím čl. 30, a vyslovil názor, že *„pokud občan České republiky splňuje zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod a tento nárok by byl dle vnitrostátního (českého) práva vyšší než nárok podle Česko-slovenské smlouvy, je věcí české instituce sociálního zabezpečení, aby zabezpečila pobírání důchodové dávky v takové výši, která odpovídá vyššímu nároku podle vnitrostátních předpisů, resp. rozhodla o dorovnání důchodu pobíraného od druhé smluvní strany, přihlížeje k důchodu pobíranému v souladu s Česko-slovenskou smlouvou od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu, přiznaných ze stejných důvodů od dvou různých institucí sociálního zabezpečení“*. Tento názor zčásti potvrdilo a zčásti modifikovalo plénum Ústavního soudu v nálezu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, které v bodě 48

uvedlo, že významnou podmínkou pro postup výše uvedeným způsobem je česká státní příslušnost žadatelky (žadatele) o dávku ve stáří, přičemž „*je nerozhodné, kdy se státní příslušnicí České republiky žadatelka o dávku ve stáří stala, resp. jaké možné spekulace lze spojovat s jejími motivy tohoto statusu dosáhnout*“. Zákaz dvojího zohlednění dob plénum již nestanovilo.

V bodech 125 a 126 nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, pak Ústavní soud uvedl, že „*Česká republika má stále vůči svým občanům primární povinnost poskytovat přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří i v případě, že zajistila náhradníka. Pokud náhradník nesplňuje zcela její povinnost, musí Česká republika pokrýt zbývající část povinnosti. … Ústavní soud proto v nálezu III. ÚS 252/04 zdůraznil rozdíl mezi částí, na kterou má stěžovatelka nárok podle českého práva, a částí, kterou skutečně dostává podle práva Slovenské republiky. Tím, že Slovenská republika jenom nahradí Českou republiku, musí Česká republika ‚dohnat‘ eventuální schodek, či jinak řečeno, Česká republika má povinnost platit do té míry, v níž Slovenská republika tuto povinnost zcela nekryje.*“ Z judikatury Ústavního soudu tak vyplývá, že navýšení částky vyplácené dávky ve stáří výše uvedeným způsobem je nutno považovat za dávku ve stáří, neboť nahrazuje ztrátu nebo omezení příjmu, která je způsobena dosažením věku jako sociální události.

Výše uvedený výklad Ústavní soud potvrdil i ve vztahu k nárokům na dávku ve stáří vzniklým po vstupu České republiky do Evropské unie v nálezu ze dne 3. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1375/07, kde dále uvedl, že „*situace vzniklá rozdělením ČSFR byla natolik specifická, že přijetí Česko-slovenské smlouvy bylo nutné s ohledem na právní jistotu občanů v oblasti sociálního zabezpečení. Závěry učiněné v souvislosti s posuzovaným případem proto pochopitelně nedopadají na důchodové nároky ostatních migrujících osob*“.

Jako další kumulativní podmínku, vedle podmínky české státní příslušnosti, pro výše uvedený postup stanovil Ústavní soud (v nálezu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04) podmínku bydliště žadatele o dávku na území České republiky.

Z této judikatury Ústavního soudu, na kterou v posuzované věci poukázala stěžovatelka, tedy vyplývá, že česká instituce sociálního zabezpečení by měla přiznanou českou dávku ve stáří, pokud při jejím výpočtu byl použit čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení, upravit následujícím způsobem. Nejprve vypočte výši dávky ve stáří, přičemž zohlední českou dobu pojištění i dobu pojištění získanou žadatelem (státním příslušníkem České republiky s pobytem na jejím území) do 31. 12. 1992 v systému sociálního zabezpečení ČSFR i v těch případech, kdy je tato doba na základě ustanovení čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení včleněného do přílohy III nařízení považována za slovenskou dobu pojištění. Rozdíl mezi takto vypočtenou výší dávky a součtem dávky přiznané slovenskou institucí sociálního zabezpečení a české dávky vypočtené postupem dle čl. 46 odst. 2 nařízení č. 1408/71 pak představuje částku, o kterou se navýší dílčí dávka ve stáří poskytovaná českou institucí sociálního zabezpečení. Nárok na toto navýšení dávky ve stáří přitom žadateli vzniká jen tehdy, pokud splní podmínky specifikované v nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 252/04. Žadatel tedy musí jednak splnit podmínky uvedené v § 28 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, tj. (1) získat potřebnou dobu pojištění a (2) dosáhnout stanoveného věku, jednak kumulativně též další specifické podmínky vyplývající z výše uvedeného nálezu Ústavního soudu, a to (3) získat dobu

pojištění do 31. 12. 1992 v systému sociálního zabezpečení bývalé ČSFR, (4) mít trvalý pobyt na území České republiky a (5) českou státní příslušnost.

Ve skutkově obdobné věci vedené pod sp. zn. 3 Ads 130/2008, však Nejvyšší správní soud dovodil, že uvedené navýšení dávky důchodového pojištění překračuje rámec čl. 46 odst. 2 nařízení, neboť zohledňuje dobu započtenou slovenskou institucí sociálního zabezpečení nejen pro vznik nároku na tuto dávku, ale i pro stanovení její výše, takže ta neodpovídá pouhému poměru délky dob pojištění podle českých vnitrostátních předpisů k celkové délce všech získaných dob pojištění. Navíc tímto postupem česká instituce sociálního zabezpečení zhodnocuje doby pojištění získané žadatelem o dávku v systému sociálního zabezpečení bývalé ČSFR, ačkoliv je k jejich zhodnocení podle čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení příslušná slovenská instituce sociálního zabezpečení, čímž dochází k dvojímu zohlednění jedné a téže doby pojištění pro posouzení nároku na dávku důchodového pojištění i pro stanovení její výše mimo rámec vymezený čl. 45 a 46 nařízení. Kromě toho uvedené navýšení dávky důchodového pojištění je v rozporu s čl. 12 Smlouvy o Evropských společenstvích, neboť porušuje zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti mezi osobami, které spadají do osobní působnosti nařízení.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 23. 9. 2009, č. j. 3 Ads 130/2008 - 107, předložil Soudnímu dvoru Evropských společenství (nyní Soudní dvůr Evropské unie) následující předběžné otázky:

1. *Je třeba vykládat přílohu III část A. bod 6 v návaznosti na čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení,* která *ponechává použitelným kritérium pro určení nástupnického státu příslušného k zhodnocení dob pojištění získaných zaměstnanými osobami do 31. 12. 1992 v systému sociálního zabezpečení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky, tak, že brání aplikaci vnitrostátního pravidla, podle něhož česká instituce sociálního zabezpečení v plném rozsahu hodnotí pro nárok na dávku i pro stanovení její výše dobu pojištění získanou na území bývalé České a Slovenské Federativní Republiky do 31. 12. 1992, i když k jejímu zhodnocení je podle uvedeného kritéria příslušná instituce sociálního zabezpečení Slovenské republiky?*

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

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o takto položených předběžných otázkách mohlo mít vliv i na rozhodování o nyní projednávané věci. Pokud by v ní totiž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o vzniku nároku stěžovatelky na starobní důchod po přistoupení České republiky k Evropské unii i o její státní příslušnosti v rozhodném období a zároveň by ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení dovodil, že zaměstnavatel stěžovatelky měl ke dni rozdělení ČSFR sídlo na území Slovenské

republiky, pak by musel otázku nároku na navýšení dávky důchodového pojištění posoudit podle pravidel, která budou vytyčena v rozhodnutí o uvedených předběžných otázkách.

S ohledem na tyto skutečnosti Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. usnesením ze dne 7. 6. 2011, č. j. 4 Ads 137/2010 - 44, řízení o kasační stížnosti přerušil do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o uvedených předběžných otázkách.

Jimi se Soudní dvůr Evropské unie zabýval v rozsudku ze dne 22. 6. 2011, č. C-399/09, který je dostupný na www.nssoud.cz. V něm uvedl následující skutečnosti:

31 *Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení č. 1408/71 ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) tohoto nařízení brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle článku 20 smlouvy nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.*

32 *Je třeba připomenout, že výše uvedená ustanovení nařízení č. 1408/71 vedou k zachování platnosti článku 20 smlouvy, podle něhož kritériem pro určení použitelného režimu a příslušného orgánu pro přiznání dávek sociálního zabezpečení je kritérium státu sídla zaměstnavatele ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky.*

33 *Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že první položenou otázku vyvolaly obavy související s rizikem, že uplatnění nálezu Ústavního soudu povede k dvojímu zohlednění jedné a téže doby pojištění a změní kritérium, které vyplývá z uvedeného článku 20 smlouvy.*

34 *Jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, podle Ústavního soudu musí být článek 20 smlouvy vykládán v tom smyslu, že pokud státní příslušník České republiky splňuje zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod a tento nárok by byl podle českého práva vyšší než nárok podle smlouvy, je správa povinna zabezpečit, aby výše starobního důchodu, kterou pobírá, dosahovala výše, která odpovídá vyššímu nároku podle vnitrostátních předpisů, a dorovnat tedy případně důchod pobíraný od druhé smluvní strany. Správa je rovněž povinna přihlédnout k důchodu pobíranému v souladu se smlouvou od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu, přiznaných ze stejných důvodů od dvou různých institucí sociálního zabezpečení.*

35 *Z judikatury Ústavního soudu jasně vyplývá, že nijak nezpochybňuje ani nemění pravidlo rozdělení pravomocí mezi českou a slovenskou instituci sociálního zabezpečení stran zohlednění dob pojištění získaných přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky, které bylo zavedeno článkem 20 smlouvy, jelikož cílem judikatury Ústavního soudu je pouze českou dávku ve stáří přiznanou podle smlouvy zvýšit, aby bylo dosaženo výše dávky, která by byla přiznána pouze na základě vnitrostátního práva.*

36 *Jak uvedl generální advokát v bodě 37 svého stanoviska, vyrovnávací příspěvek dotčený v původním řízení nevede ke zpochybnění použitelného režimu ani pravomoci orgánů,*

které určuje smlouva, ale na základě této smlouvy umožňuje požadovat od jiného orgánu sociálního zabezpečení vyrovnávací dávku vyplácenou vedle obecné dávky.

37 *Jak uvádí Evropská komise, Ústavní soud pouze stanoví, že je nezbytné vyrovnat výši české dávky ve stáří přiznané podle článku 20 smlouvy dávce, kterou by pojištěnec pobíral, kdyby výše této dávky byla vypočtena pouze na základě vnitrostátních pravidel, je-li posledně uvedená dávka vyšší než dávka přiznaná podle ustanovení smlouvy.*

38 *Nejedná se tedy o přiznání souběžné české dávky ve stáří ani o dvojí zohlednění jedné a téže doby pojištění, nýbrž pouze o odstranění objektivně zjištěného rozdílu mezi dávkami různého původu.*

39 *Je nutné konstatovat, že takový přístup umožňuje zamezit „souběhu použitelných vnitrostátních právních předpisů" v souladu s cílem vyjádřeným v osmém bodě odůvodnění nařízení č. 1408/71 a není v rozporu s kritériem rozdělení pravomocí stanoveným v článku 20 smlouvy, které je zachováno čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1408/71 ve spojení s částí A bodem 6 přílohy III uvedeného nařízení.*

40 *Vzhledem k výše uvedenému je třeba na první položenou otázku odpovědět tak, že ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení č. 1408/71 ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) tohoto nařízení nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle článku 20 smlouvy nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.*

...

41 *Druhá položená otázka předkládajícího soudu v podstatě směřuje k tomu, zda nález Ústavního soudu, který umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze osobám s českou státní příslušností a bydlištěm na území České republiky, vede k diskriminaci neslučitelné s článkem 12 ES, jakož i s čl. 3 odst. 1 ve spojení s článkem 10 nařízení č. 1408/71.*

42 *V tomto ohledu je třeba připomenout, že cílem čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71 je zajistit v souladu s článkem 39 ES ve prospěch osob, na které se toto nařízení vztahuje, rovnost v oblasti sociálního zabezpečení bez rozdílu státní příslušnosti odstraněním veškeré diskriminace v tomto ohledu vyplývající z vnitrostátních právních předpisů členských států (rozsudek ze dne 18. ledna 2007, Celozzi, C-332/05, Sb. rozh. s. I-563, bod 22).*

43 *Ze spisu přitom nepochybně vyplývá, že nález Ústavního soudu diskriminuje na základě státní příslušnosti příslušníky jiných členských států ve srovnání s českými státními příslušníky.*

44 *Pokud jde o podmínku bydliště na území České republiky, je třeba připomenout, že zásada rovného zacházení, jak je vyjádřena v uvedeném čl. 3 odst. 1, zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti osob, kterým přísluší nároky ze systémů sociálního zabezpečení, ale také všechny skryté formy diskriminace, které použitím jiných*

rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (výše uvedený rozsudek Celozzi, bod 23).

45 *Za nepřímo diskriminační tak musejí být považovány podmínky vnitrostátního práva, které se sice uplatní nezávisle na státní příslušnosti, avšak dotýkají se především nebo ve velké většině migrujících pracovníků, jakož i podmínky, které se uplatní bez rozdílu, ale které mohou být snadněji splněny tuzemskými pracovníky než migrujícími pracovníky, nebo dále i ty podmínky, které by mohly působit zejména v neprospěch migrujících pracovníků (viz výše uvedený rozsudek Celozzi, bod 24).*

46 *Tak je tomu v případě takové podmínky bydliště, jaká je dotčena v původním řízení, která se dotýká především migrujících pracovníků, kteří mají bydliště na území jiných členských států, než je jejich stát původu.*

47 *Soudnímu dvoru nebyla předložena žádná skutečnost, která by mohla takové diskriminační zacházení odůvodnit.*

48 *Kromě toho je třeba připomenout, že čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1408/71 stanoví zásadu zrušení ustanovení o bydlišti, když chrání dotčené osoby proti újmám, které by mohly vyplývat z přemístění jejich bydliště z jednoho členského státu do druhého.*

49 *Z výše uvedeného vyplývá, že nález Ústavního soudu s sebou nese přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, jakož i nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti vyplývající z kritéria bydliště vůči těm, kteří využili svého práva na volný pohyb.*

...

50 *Vzhledem k závěru, že pravidlo vycházející z nálezu Ústavního soudu je diskriminační, je třeba určit s tím spojené praktické důsledky jak pro osoby znevýhodněné uplatňováním tohoto pravidla, tak pro osoby, které z něj mají prospěch ...*

51 *Pokud jde o důsledky nedodržení zásady rovného zacházení v takové situaci, o jakou jde v původním řízení, je třeba připomenout, že jakmile byla konstatována diskriminace, která je v rozporu s právem Unie, a dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že osobám patřícím do znevýhodněné kategorie jsou přiznány stejné výhody, jako jsou ty, jichž využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie, což je režim, který je v případě, že nedochází ke správnému uplatňování práva Unie, jediným platným referenčním systémem (viz rozsudek ze dne 26. ledna 1999, Terhoeve, C-18/95, Recueil, s. I-345, bod 57 a citovaná judikatura).*

52 *Pokud jde o důsledky konstatování diskriminační povahy nálezu Ústavního soudu pro osoby patřící do kategorie osob zvýhodněných pravidlem vyplývajícím z tohoto nálezu ..., je třeba uvést, že ačkoli za současného stavu vnitrostátního práva orgán příslušný k přiznání důchodu nemůže legálně odmítnout nárok na vyrovnávací příspěvek znevýhodněným osobám, nic nebrání tomu, aby toto právo zachoval ve prospěch oné kategorie osob, na které se již na základě vnitrostátního pravidla vztahuje.*

53 Právo Unie nebrání, s výhradou dodržení obecných zásad práva Unie, opatřením, která znovunastolují rovné zacházení omezením výhod osob, které byly dříve zvýhodněny (viz rozsudek ze dne 28. září 1994, Coloroll Pension Trustees, C-200/91, Recueil, s. I-4389, bod 33). Nicméně před přijetím takových opatření žádná norma práva Unie nevyžaduje, aby kategorie osob, které již mají nárok na takový vyrovnávací příspěvek v rámci sociálního zabezpečení, o jaký jde v původním řízení, byla o tento příspěvek připravena.

54 Vzhledem k výše uvedenému je na druhou položenou otázku třeba odpovědět tak, že čl. 3 odst. 1 ve spojení s článkem 10 nařízení č. 1408/71 brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.

Na základě těchto úvah Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 22. 6. 2011, č. C-399/09 odpověděl na položené předběžné otázky takto:

1) Ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 629/2006 ze dne 5. dubna 2006, ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) téhož nařízení nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle článku 20 dvoustranné smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, uzavřené dne 29. října 1992 v rámci opatření určených k vyřešení situace po rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky dne 31. prosince 1992, nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.

2) Článek 3 odst. 1 ve spojení s článkem 10 nařízení č. 1408/71, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením č. 118/97, ve znění nařízení č. 629/2006, brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.

Soudní dvůr Evropské unie o uvedených předběžných otázkách tedy již rozhodl, a proto v dané věci Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 4 s. ř. s. i bez návrhu vyslovil, že se v řízení o kasační stížnosti pokračuje.

Po vydání uvedeného rozsudku Soudního dvora Evropské unie aplikoval jeho závěry třetí senát Nejvyššího správního soudu ve věci, ve které se na něho obrátil s žádostí o rozhodnutí o uvedených předběžných otázkách. V rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 130/2008 - 204, který lze vyhledat na www.nssoud.cz, přitom dospěl k následujícím závěrům:

70) ... Soudní dvůr označil pravidlo pro zápočet dob zaměstnání získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém sytému důchodového zabezpečení vytvořené Ústavním soudem za diskriminační, ponechal však na úvaze státu a blíže nespecifikovaných vnitrostátních opatřeních, zda výhody preferovaných osob budou omezeny či nikoliv. Výslovně pouze zdůraznil, že diskriminace musí být odstraněna ihned, a to tak, že znevýhodněným osobám budou přiznány stejné výhody jako těm, kteří je již využívají.

71) Při posouzení věci ovšem nemohl Nejvyšší správní soud pominout následující skutečnosti: Vnitrostátní pravidlo bylo jako takové vytvořeno dřívější judikaturou Ústavního soudu, uplatňováno bylo na základě precedenční závaznosti jeho nálezů. Jeho účinnost pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 byla pak odvozována z nálezu I. ÚS 1375/07, ze dne 3. 3. 2009. V tomto nálezu si ovšem Ústavní soud činil úsudek o otázkách evropského práva, které nebyly acte claire ani acte éclairé, čímž se dostal do rozporu s vlastní judikaturou, konkrétně s výše citovaným nálezem II. ÚS 1009/08. Názorům obsaženým v prve uvedeném nálezu přitom Soudní dvůr nepřisvědčil, ani pokud jde o působnost evropského práva při řešení 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. Vzhledem k tomu, že na nález Ústavního soudu I. ÚS 1375/07, a jemu předcházející se jako na ratio decidendi důrazně odvolává i nález Ústavního soudu III. ÚS 939/10, ze dne 3. 8. 2010, platí pro hodnocení jeho precedenční závaznosti stejný závěr.

72) Za podstatnou pro rozhodnutí ve věci pak Nejvyšší správní soud považuje dále skutečnost, že diskriminační pravidlo nebylo doposud při posuzování nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 nositelem pojištění používáno (což se ostatně týká i projednávaného případu) a nejsou zde tedy doposud žádné osoby (s výjimkou pojednanou níže), které by z něho měly prospěch. Je tomu tak proto, že nositel pojištění neměl v době od 1. 5. 2004 do vydání nálezu Ústavního soudu I. ÚS 1375/07, ze dne 3. 3. 2009 důvod domnívat se, že Ústavním soudem zformulované pravidlo by měl uplatňovat i pro nároky vzniklé po vstupu České republiky do Evropské unie, neboť dle jeho názoru bylo v rozporu se základními zásadami Nařízení; poté vyčkával na výsledek řízení o předběžné otázce u Soudního dvora Evropské unie. V důsledku toho nositel pojištění do současné doby nevydal ani žádný„náhradní" předpis obdobný Meritorní směrnici ředitelky ČSSZ č. 2/2008, na jehož základě by vůbec bylo technicky možné takovouto dávku vyměřit. Zmiňovaná směrnice byla totiž omezena pouze na nároky vzniklé do 1. 5. 2004 a reflektovala jen právní předpisy do tohoto data platné a účinné na území České republiky. Jediným typovým případem, kdy došlo k uplatnění vnitrostátního pravidla pro nároky na dávky vzniklé po 30. 4. 2004, je případ zaměstnanců Československých státních drah, organizační jednotky Správy přepravních tržeb, kde vzhledem k nejasnému vyznění nálezu Ústavního soudu III. ÚS 939/10, jsou na základě dohody nositelů pojištění obou republik podle čl. 26 Smlouvy sporné doby odpracované u této

organizační jednotky započítávány jen v českém systému důchodového pojištění. Ani zde však k diskriminaci na základě státního občanství či pobytu nedochází, neboť aniž by český nositel pojištění vyčkal (předpokládaného) výsledku řízení před Soudním dvorem, započítává tyto doby bývalým zaměstnancům této organizační složky ČSD bez rozdílu. Zatím tak učinil u devíti žadatelů. Pro okruh zbývajících pojištěnců, do něhož spadá i žalobkyně, však ani český ani slovenský nositel pojištění takovou praxi nezavedl.

73) *Nejvyšší správní soud tuto skutečnost zmiňuje především z toho důvodu, že v některých případech může užívaná správní praxe i při nesprávném výkladu právní normy vyvolat legitimní očekávání adresátů, že v obdobných případech bude správním orgánem postupováno stejně a tato praxe by tedy mohla být důvodem k úvahám o nutnosti započtu sporných dob. Podle usnesení rozšířeného Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, je správní praxe zakládající legitimní očekávání ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona.*

74) *Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shrnuje, že pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 zde s přihlédnutím k 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. Pravidlo konstituované Ústavním soudem původně pro nároky vzniklé před 1. 5. 2004 navíc nebylo pro nároky na dávky vzniklé po tomto datu uplatňováno v praxi, není zde tedy žádná skupina zvýhodněných osob, které by musely být výhody do zrušení pravidla zachovány a jíž by současně musela být skupina osob znevýhodněných postavena naroveň.*

75) *V důsledku neaplikace pravidla na nároky přiznávané ode dne 1. 5. 2004 zde také není ani žádná správní praxe, která by mohla u žadatelů o důchod vzbudit legitimní očekávání, že jejich požadavkům na zápočet doby zaměstnání získaných v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy bude vyhověno. Ustálenou správní praxi z hlediska definice podané ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu pak nepředstavuje ani specifický případ bývalých zaměstnanců ČSD, Správy přepravních tržeb, neboť zápočet dob jim byl*

přiznán ve zcela zanedbatelném počtu případů a praxe trvá relativně krátce od vydání nálezu Ústavního soudu III. ÚS 939/10. U této skupiny pojištěnců bude do příštího rozhodnutí soudu v konkrétní věci zatím záviset na dohodě nositelů pojištění obou republik podle čl. 26 Smlouvy, zda do budoucna ve smyslu rozsudku Soudního dvora výše popsanou praxi zachovají, či zda se (v rámci opatření jím zmiňovaných) navrátí ke standardnímu výkladu čl. 20 odst. 1 Smlouvy ve spojení s čl. 15 odst. 1 Správního ujednání platnému pro všechny pojištěnce a respektujícímu záměr smluvních stran v době uzavření Smlouvy.

Nejvyšší správní soud tedy v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 130/2008 - 204, dospěl k závěru, že se v daný okamžik neuplatní vnitrostátní pravidlo konstituované Ústavním soudem, které umožňuje při posouzení nároku na dávku ve stáří i stanovení její výše nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení 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.

Zároveň tento judikát obsahuje i zmínku o nálezech Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, a ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08. V nich se Ústavní soud přihlásil k doktríně zastávané Spolkovým ústavním soudem (Solange) a na jejím základě dovodil, že může zasáhnout i do věci, která byla řešena v rámci výkonu pravomocí přenesených na Evropskou unii. Současně vymezil podmínky, za nichž může takto postupovat. Podle Ústavního soudu nemůže delegace pravomocí vnitrostátních orgánů trvat v případě, kdy je orgány Evropské unie vykonávají způsobem neslučitelným s uchováním samotných základů státní suverenity České republiky nebo kdy je vykonávají způsobem ohrožujícím samotnou podstatu materiálního právního státu nebo kdy je vykonávají na rámec pravomoci Evropské unie. V těchto případech by komunitární akty byly na území České republiky neaplikovatelné a příslušných pravomocí by se opětovně ujaly české vnitrostátní orgány. Proto podle Nejvyššího správního soudu není nikterak dotčeno oprávnění Ústavního soudu v rámci případného řízení o ústavní stížnosti znovu posoudit spornou právní otázku, která byla předmětem rozhodování o předběžných otázkách, a na požadavku uplatňování svého pravidla i nadále trvat. To je jeho nesporná a na vnitrostátní úrovni nikým nezpochybňovaná pravomoc vyplývající z jeho role strážce ústavnosti a suverenity České republiky. Takový nález by pak byl přímo i precedenčně závazný jak pro českého nositele důchodového pojištění, tak i pro všechny obecné soudy.

Takový závěr o neaplikovatelnosti rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011, č. C-399/09, však podle zmíněných nálezů sp. zn. Pl. ÚS 50/04, a sp. zn. Pl. ÚS 19/08, může učinit pouze Ústavní soud. Stejně jako ve věci vedené pod sp. zn. 3 Ads 130/2008, proto v nyní projednávaném případě musí Nejvyšší správní soud z tohoto unijního aktu vycházet, přičemž od něho by se nemohl odchýlit ani rozšířený senát v případě, že by mu byla sporná právní otázka postoupena k rozhodnutí podle § 17 s. ř. s. Za dané situace by při posouzení nároku na dávku ve stáří i stanovení její výše nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociální zabezpečení bylo možné plně započítat doby zaměstnání získané do zániku federace pouze tehdy, kdyby se toto pravidlo uplatnilo nejenom na české občany s trvalým pobytem na území České republiky, nýbrž také na české státní příslušníky s trvalým pobytem mimo území České republiky a především na občany dalších členských států Evropské unie. I toto pravidlo by totiž odpovídalo závěrům

vysloveným v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011, č. C-399/09. Takový postup by však ještě daleko více zacházel nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení než vnitrostátní pravidlo konstituované Ústavním soudem, a proto Nejvyšší správní soud v posuzované věci pro jeho užití neshledal žádné argumenty. Naopak se za dané situace ztotožňuje se závěrem vysloveným v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 130/2008 - 204, podle kterého se pravidlo vytvořené Ústavním soudem v daný okamžik neuplatňuje.

Pro účely nyní posuzované věci lze tedy shrnout, že při posouzení nároku stěžovatelky na starobní důchod a jeho výši z českého systému důchodového pojištění nemohou být doby zaměstnání získané do 31. 12. 1992 považovány za české doby zaměstnání toliko na základě stěžovatelčina českého státního občanství a jejího trvalého pobytu na území České republiky.

Za tohoto stavu věci tak uvedené doby zaměstnání mohly být zahrnuty mezi české doby důchodového pojištění jen v případě, že by se ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení ke dni rozdělení ČSFR nacházelo sídlo zaměstnavatele stěžovatelky na území České republiky. Taková situace však v posuzované věci nenastala.

Z obsahu správního spisu je totiž nepochybné, že stěžovatelka ke dni 31. 12. 1992 byla zaměstnankyní státního podniku Výzkumného ústavu textilní chemie se sídlem v Žilině. Je tedy zcela zřejmé, že ke dni rozdělení československého státu se sídlo zaměstnavatele stěžovatelky nacházelo na území Slovenské republiky.

Stěžovatelka nebyla k rozhodnému dni zaměstnankyní ČSD, Správy přepravních tržeb a ani jako zaměstnankyně státního podniku se sídlem na Slovensku svoji práci fakticky nevykonávala na území České republiky. Proto se na ni nemůže vztahovat meritorní směrnice ředitelky žalované ze dne 1. 4. 2008, č. 3/2008, ani dohoda českého a slovenského nositele důchodového pojištění uzavřená podle čl. 26 Smlouvy o sociálním zabezpečení, které jako jediné by i podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 130/2008 - 204, mohly i za současného stavu případně prolomit pravidlo obsažené v čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení.

Dále nelze souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že jí v dané věci vznikl nárok na starobní důchod před přistoupením České republiky k Evropské unii. Z obsahu správního spisu vyplývá, že rozhodnutím žalované ze dne 11. 3. 2005, č. X, byl stěžovatelce od 29. 12. 2003 přiznán starobní důchod před dosažením důchodového věku podle § 30 zákona o důchodovém pojištění. Dalším rozhodnutím ze dne 23. 2. 2006, č. X, žalovaná přiznala stěžovatelce důchod po dosažení důchodového věku podle § 29 zákona o důchodovém pojištění. Tím byly současně splněny podmínky nároku na výplatu více důchodů téhož druhu, v důsledku čehož byl stěžovatelce ode dne 11. 11. 2005 vyplácen jen starobní důchod přiznaný po dosažení důchodového věku, který byl vyšší než starobní důchod přiznaný před dosažením důchodového věku. To vyplývá z § 58 věty první zákona o důchodovém pojištění, ve znění účinném ke dni 11. 11. 2005. Dnem této úpravy výplaty důchodů pro jejich souběh však současně podle věty třetí téhož ustanovení zanikl stěžovatelce nárok na starobní důchod přiznaný před dosažením důchodového věku. Následně stěžovatelka získala české státní občanství, což vyplývá z toho, že podle výpisu

z centrální evidence obyvatel jí byl zrušen pobyt cizince až ke dni 8. 9. 2008. Dne 1. 9. 2009 pak požádala stěžovatelka o dorovnání rozdílu mezi důchody, které pobírá z České republiky a Slovenské republiky, a to na základě shora uvedeného pravidla konstituovaného Ústavním soudem. Tato žádost o poskytnutí vyrovnávacího příspěvku se však mohla logicky vztahovat pouze k starobnímu důchodu přiznanému podle § 29 zákona o důchodovém pojištění ode dne 11. 11. 2005, neboť nárok na důchod podle § 30 téhož zákona již zanikl. Z toho nepochybně vyplývá, že předmětem nyní projednávané věci je dávka důchodového pojištění přiznaná po vstupu České republiky do Evropské unie, na kterou se pravidlo stanovené nálezy Ústavního soudu v daný okamžik neuplatňuje, jak již bylo zmíněno. Za této situace se tedy již Nejvyšší správní soud nemusel zabývat tím, zda podmínka českého občanství, která byla stanovena pravidlem Ústavního soudu pro umožnění plného započtení doby zaměstnání získané do 31. 12. 1992 nad rámec čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení, musela být splněna již ke dni přiznání důchodu stěžovatelce po dosažení jejího důchodového věku, nebo zda postačovalo, že tato podmínka byla splněna ke dni podání žádosti o vyrovnávací příspěvek.

Lze tedy shrnout, že v nyní projednávané věci není možné doby zaměstnání získané stěžovatelkou do 31. 12. 1992 považovat za české doby důchodového pojištění. Krajský soud proto nepochybil, když takový závěr učinil.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a správnímu orgánu takové právo ve věcech důchodového pojištění nepřísluší.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu