

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **K. H.**, zast. JUDr. Barborou Kovalčíkovou, advokátkou, se sídlem Senovážné náměstí 23, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 29. 1. 2009, č. j. 52 Cad 35/2008 - 40,

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 8. 2. 2008, č. X, podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a čl. 46 odst. 2 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"), přiznala žalobci od 11. 4. 2007 starobní důchod ve výši 3409 Kč měsíčně s tím, že podle nařízení vlády č. 256/2007 Sb. mu od ledna 2008 náleží starobní důchod ve výši 3537 Kč měsíčně. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaná uvedla, že pro výši důchodu byla započtena doba pojištění získaná v českém systému důchodového pojištění v délce 5062 dní a v slovenském systému důchodovém pojištění v délce 11 961 dní. Nárok na starobní důchod pak žalobci vznikl pouze s přihlédnutím k dobám pojištění získaným ve slovenském systému důchodového pojištění a ve smyslu čl. 46 odst. 2 nařízení se základní a procentní výměra důchodu stanoví v částce odpovídající poměru délky dob

pojištění získaných podle českých právních předpisů k celkové době pojištění získané ve všech členských státech.

Žalobu proti tomuto rozhodnutí žalované zamítl Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 29. 1. 2009, č. j. 52 Cad 35/2008 - 40. V odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud vymezil dvě sporné právní otázky. V první z nich řešil to, zda žalobce podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb. (dále jen „Smlouva o sociálním zabezpečení“) a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 117/2002 Sb. m. s. (dále jen „Správní ujednání“) vykonával ke dni 31. 12. 1992 práci u zaměstnavatele, který měl k tomuto datu sídlo v České republice nebo ve Slovenské republice. V druhé sporné právní otázce pak krajský soud řešil to, zda by i v případě výkonu práce žalobce k uvedenému datu u zaměstnavatele se sídlem ve Slovenské republice byl postup žalované ústavně konformní.

Ve vztahu k první právní otázce krajský soud uvedl, že žalobce ke dni 31. 12. 1992 vykonával zaměstnání v Rušnovém depu Bratislava, přičemž toto pracoviště organizačně spadalo pod Československé státní dráhy (dále jen „ČSD“), Bratislavskou oblast. Tato organizační složka ČSD měla sídlo na adrese Klemensova 8, Bratislava, což nepochybně vyplývá z výpisů z českého i slovenského obchodního rejstříku. Podle § 7 odst. 1 obchodního zákoníku, ve znění účinném ke dni 31. 12. 1992, vystupoval odštěpný závod pod jménem podniku, přičemž tento princip se použil i na organizační složku zapsanou do obchodního rejstříku, jak vyplývalo z odstavce druhého téhož zákonného ustanovení. Jestliže tedy všechny organizační složky zapisované do obchodního rejstříku jednaly jménem podniku a neměly právní subjektivitu, pak stěží lze přijmout výklad žalobce, že kvůli této skutečnosti nelze jejich sídlo považovat za sídlo zaměstnavatele podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání. V takovém případě by totiž neexistovala žádná organizační složka, na kterou by se znění čl. 15 odst. 1 Správního ujednání vztahovalo, takže toto ustanovení by postrádalo jakýkoliv smysl. Proto z hlediska Smlouvy o sociálním zabezpečení a Správního ujednání nemůže být rozhodné, zda organizační složky měly právní subjektivitu, či nikoliv. Ostatně ani citované smlouvy se o právní subjektivitě organizačních složek nezmiňují. Navíc v projednávané věci převzaly práva a povinnosti z pracovněprávního vztahu Železnice Slovenské republiky, s nimiž také žalobce ke dni 31. 5. 1993 ukončil pracovní poměr, aby mohl následně uzavřít pracovní poměr s Českými drahami. V daném případě se tedy jednalo o pracovněprávní vztah na slovenském území. Na základě těchto skutečností krajský soud dospěl k závěru, že žalovaná správně považovala doby důchodového zabezpečení získané žalobcem přede dnem rozdělení ČSFR za slovenské doby důchodového zabezpečení.

Ve vztahu k druhé právní otázce krajský soud uvedl, že žalobcem zmíněné nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 405/02 a sp. zn. Pl. ÚS 4/06, jakož i rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 65/2005, řešily právně i skutkově odlišné případy. Tyto judikáty jsou založeny na zásadě, že aplikace mezinárodní smlouvy nesmí vést ke krácení důchodových nároků pojištěnců vzniklých nezávisle na ní podle vnitrostátních předpisů. Nicméně tato rozhodnutí se týkala případů, kdy byl důchod přiznán před vstupem České republiky do Evropské unie, a proto se nezabývala vztahem vnitrostátních předpisů

k sekundárnímu evropskému právu. V dané věci však byl žalobci přiznán důchod až po vstupu České republiky do Evropské unie, takže je třeba vycházet z přílohy č. III nařízení, v níž je čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení obsažen. Jestliže tedy žalovaná aplikovala toto ustanovení, které je součástí bezprostředně aplikovatelných norem práva Evropských společenství, nelze v tomto postupu spatřovat porušení Ústavy České republiky či Listiny základních práv a svobod. Naopak jiný postup by byl v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Navíc zmíněná právní úprava je zcela jednoznačná, a proto při její aplikaci je možné vycházet toliko z jejího doslovného znění a není zapotřebí se uchylovat k jiným výkladovým metodám. S ohledem na tyto úvahy učinil krajský soud závěr, že postup žalované byl ústavně konformní.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť podle jeho názoru napadený rozsudek posoudil věc nesprávně, nemá oporu ve skutkovém zjištění a je nepřezkoumatelný.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že na posouzení nároků občanů České republiky plynoucích ze sociálního zabezpečení, jejichž zaměstnavatel měl před 31. 12. 1992 sídlo na území Slovenské republiky, nedopadá evropské právo. Nařízení totiž neřeší otázku nároků odvozených z dob zaměstnání v jednom státě, který se poté rozdělil, a proto se nemůže vztahovat na hodnocení dob důchodového zabezpečení získaných v Československu jakožto společného státu. Naopak nařízení může řešit pouze případy, kdy zaměstnanci vykonávají práci v různých státech Společenství, tedy v cizině. V daném případě však byla práce do 31. 12. 1992 vykonávána ve společném státě, a nikoliv v jiném státě Evropských společenství. Navíc bývalý společný stát byl charakterizován jednotným systémem důchodového pojištění a z hlediska tehdejšího práva bylo irelevantní, ve které jeho části měl zaměstnavatel sídlo. V dané věci tedy nelze aplikovat krácení základní či procentní výměry důchodu, jakoby zaměstnanec pracoval ve dvou různých státech Evropských společenství.

Dále stěžovatel namítl, že i kdyby se na něho nařízení vztahovalo, tak by bylo zapotřebí vycházet jen z ustanovení čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení, a nikoliv i z ustanovení čl. 15 odst. 1 Správního ujednání. Nařízení totiž podle svého čl. 6 nahrazuje všechny smlouvy o sociálním zabezpečení, přičemž podle čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení zůstávají v platnosti jen některá jejich ustanovení. Ta jsou uvedena v příloze č. III nařízení, přičemž ve vztahu k Smlouvě o sociálním zabezpečení se jedná toliko o její články 12, 20 a 33. Z toho vyplývá, že kromě nařízení lze aplikovat pouze tyto články Smlouvy o sociálním zabezpečení, a nikoliv také čl. 15 odst. 1 Správního ujednání, jak učinil nesprávně krajský soud. Podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení, kterého toliko je možné v dané věci použít, se přitom 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. K tomuto datu žadatel pracoval u ČSD, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222, Praha 1, takže sídlo jeho zaměstnavatele se

v rozhodné době nacházelo v České republice a doby důchodového zabezpečení získané do 31. 12. 1992 měly být považovány za české doby důchodového zabezpečení.

Stěžovatel také namítl, že organizační složka ČSD nemohla být jeho zaměstnavatelem, neboť podle § 7 odst. 1 obchodního zákoníku neměla právní subjektivitu, nemohla tak svým jménem vstupovat do právních vztahů a z jejího jednání vznikly práva nebo povinnosti ČSD. Z převzetí práv a povinností z jeho pracovního poměru Železnicí Slovenské republiky pak nelze dovozovat, že by se v jeho případě jednalo o pracovněprávní vztah na území Slovenské republiky. Takový pracovněprávní vztah totiž mohl vzniknout až po dni 31. 12. 1992, neboť do té doby se jednalo o pracovněprávní vztah na území ČSFR. Navíc žadatel pracoval jako strojvůdce, který se při výkonu své práce pohyboval na celém území bývalé federace a v souvislosti se zánikem ČSD neuzavíral nový pracovní poměr s jejich právním nástupcem. Konečně pak po rozdělení federace musela být zachována kontinuita železniční dopravy, o čemž svědčí kupříkladu to, že rozdělení vozového parku včetně hnacích vozidel mezi nově vzniklé České dráhy a Železnice Slovenské republiky bylo dojednáno až v průběhu prvního pololetí 1993. Proto k rozvázání jeho pracovního poměru u Železnice Slovenské republiky mohlo dojít až ke dni 31. 5. 1993, kdy byla provedena nejbližší změna grafikonu a jízdního řádu.

Rovněž tak stěžovatel namítl, že jeho nárok na důchod byl z větší části posouzen podle slovenských předpisů, v důsledku čehož pobírá nižší důchod než ti, u nichž byly aplikovány české předpisy. Přitom do 31. 12. 1992 pracoval ve společném státě, který měl jednotný systém důchodového zabezpečení, takže na období před tímto datem nelze pohlížet jako na zaměstnání v cizině, jak již bylo zmíněno. Tento postup žalované je proto v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které zakazuje diskriminaci. K témuž závěru ostatně dospěly i Ústavní soud v nálezech sp. zn. II. ÚS 405/02 a sp. zn. Pl. ÚS 4/06, a Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 Ads 65/2005. Nelze přitom souhlasit se závěrem krajského soudu, že tato judikatura vycházela z jiného skutkového a právního stavu a na posuzovaný případ nedopadala. V projednávané věci totiž nešlo o použití bezprostředně aplikovaných norem evropského práva, nýbrž o přímou aplikaci čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení, které i přes existenci nařízení zůstalo nadále v platnosti, jak již bylo zmíněno. Aplikace tohoto ustanovení musela být ústavně konformní, a proto bylo nutné respektovat právní názory obsažené v zmíněné judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

Konečně stěžovatel namítl, že k vložení odkazu na články 12, 20 a 33 Smlouvy o sociálním zabezpečení do přílohy č. III nařízení došlo až nařízením Evropského parlamentu a Rady ES č. 629/2006 s účinností od 28. 4. 2006, a nikoliv v souvislosti s přistoupením České republiky k Evropské unii. Krajský soud přitom odkázal na nařízení, aniž uvedl, z jakého jeho znění vycházel, v důsledku čehož je napadený rozsudek nesrozumitelný. Na postavení žadatele pak nemůže mít vliv okamžik vzniku nároku na starobní důchod v tom smyslu, že pokud by tento nárok vznikl před 28. 4. 2006, nejednalo by se o aplikaci evropského práva a postup žalované by bylo možné hodnotit z hlediska jeho ústavní konformity, zatímco při vzniku nároku po tomto datu by se jednalo o aplikaci evropského práva a nebylo by možné posoudit, zda postup žalované byl ústavně konformní.

S ohledem na všechny tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 29. 1. 2009, č. j. 52 Cad 35/2008 - 40, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zmínila některé skutečnosti, které již byly obsaženy v žalobou napadeném rozhodnutí i v rozsudku krajského soudu. Nad jejich rámec uvedla, že by nebylo v souladu s ustanoveními čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání, kdyby se za sídlo všech zaměstnanců ČSD považovala adresa Nábřeží Ludvíka Svobody 1222, Praha 1, kde sídlilo ústředí tohoto státního podniku. Smyslem těchto ustanovení citovaných smluv totiž bylo vytvoření kritéria pro hodnocení dob důchodového zabezpečení získaných za existence federace tak, aby se rozdělily náklady na výplatu důchodů mezi nástupnické státy. Za toto kritérium bylo zvoleno sídlo zaměstnavatele ke dni zániku ČSFR, za něhož se s ohledem na existenci řady podniků s celostátní působností považovalo také sídlo organizační složky podniku zapsané v obchodním rejstříku. Tato vůle smluvních stran je pak rozhodující pro výklad uvedených smluvních ustanovení, neboť podle čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu musí být mezinárodní smlouva vykládána v souladu s obvyklým významem ve smlouvě použitých slov, v jejich celkové souvislosti a ve světle cíle smlouvy. Vůle smluvních stran považovat za sídlo zaměstnavatele rovněž sídlo jeho složky zapsané v obchodním rejstříku, bez ohledu na její právní subjektivitu, přitom jednoznačně vyplývá z dosavadní praxe obou orgánů sociálního zabezpečení. Jestliže tedy v dané věci stěžovatel ke dni 31. 12. 1992 vykonával zaměstnání na pracovišti Rušnového depa Bratislava organizačně podléhající ČSD, Bratislavské oblasti, jež měla sídlo na adrese Klemensova 8, Bratislava, a byla organizační složkou zapsanou v obchodním rejstříku, pak nebylo možné za sídlo stěžovatelova zaměstnavatele považovat ústředí ČSD.

Dále žalovaná uvedla, že nařízení se týká otázky příslušnosti k hodnocení doby pojištění a neřeší to, zda lze za sídlo zaměstnavatele podle čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení považovat i organizační složku podniku. Proto aplikace čl. 15 Správního ujednání není vyloučena, přestože to není uvedeno v příloze č. III nařízení. Navíc čl. 15 Správního ujednání představuje interpretační pravidlo Smlouvy o sociálním zabezpečení a nemožnost jeho aplikace by vedla k absurdnímu závěru, že při výkladu ustanovení mezinárodních smluv uvedených v příloze č. III nařízení nelze použít obecně uznávané interpretační zásady, včetně principů, které jsou obsaženy ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

Konečně žalovaná uvedla, že dosavadní judikatura Ústavního soudu se nezabývala problematikou sídla organizačních složek ČSD. Ta totiž řešila výhradně případy, kdy nebylo pochyb o tom, že se podle čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení jedná o slovenské doby zabezpečení, a kdy si důchodce požádal o tzv. vyrovnávací příspěvek. V těchto věcech Ústavní soud dospěl k závěru, že je na české straně, aby dorovnala slovenský důchod do výše teoretického českého důchodu, který měl být vypočítán tak, jako by federální doba důchodového zabezpečení byla dobou českou. Zmíněná judikatura tedy na danou věc nedopadá, neboť v ní stěžovatel zpochybnil správnost aplikace čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení a požádal za doby důchodového zabezpečení získané do 31. 12. 1992 o český důchod, a nikoliv dorovnání slovenského důchodu. Proto je v prvé

řadě třeba vyřešit otázku, zda doba důchodového zabezpečení získaná žalobcem do konce roku 1992 je ve smyslu Smlouvy o sociálním zabezpečení slovenskou či českou dobou důchodového zabezpečení. Teprve po určení, že se federální doba důchodového zabezpečení považuje za dobu slovenskou, přichází v úvahu posouzení, zda lze stěžovateli přiznat dorovnání slovenského důchodu do výše důchodu českého podle zmíněné judikatury Ústavního soudu. Navíc ta se týkala pouze důchodů přiznaných od data, které předcházelo vstupu České republiky a Slovenské republiky do Evropské unie.

S ohledem na tyto skutečnosti žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

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 událostí.

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 poukázal stěžovatel, 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 mohla mít vliv i na rozhodování o nyní projednávané věci. Pokud by v ní totiž Nejvyšší správní soud za použití ustanovení čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení, eventuálně i čl. 15 odst. 1 Správního ujednání, dospěl k závěru, že ke dni rozdělení ČSFR měl zaměstnavatel stěžovatele sídlo na území Slovenské republiky a doby důchodového zabezpečení získané žadatelem do 31. 12. 1992 je nutné považovat za slovenské doby důchodového zabezpečení, pak by musel posuzovat otázku nároku na navýšení dávky důchodového pojištění dle shora uvedených pravidel. Z dosavadní judikatury Ústavního soudu přitom nikterak nevyplývá, že by se o nároku na tzv. vyrovnávací příspěvek muselo rozhodovat v samostatném řízení, jak naznačila žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti, a nikoliv v rámci samotné žádosti o přiznání dávky důchodového pojištění.

S ohledem na tyto skutečnosti Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. usnesením ze dne 22. 3. 2010, č. j. 6 Ads 52/2009 - 72, 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 započet 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 zápočtu 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 stěžovatele na starobní důchod a jeho výši z českého systému důchodového pojištění nemohly být doby zaměstnání získané do 31. 12. 1992 považovány za české doby zaměstnání toliko na základě stěžovatelova českého státního občanství a jeho 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 ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání organizační složka zaměstnavatele stěžovatele zapsaná v obchodním rejstříku měla ke dni rozdělení ČSFR sídlo na území České republiky. Taková situace však v posuzované věci nenastala.

Z obsahu správního spisu i z vyjádření účastníků řízení o žalobě je totiž nepochybné, že stěžovatel ke dni 31. 12. 1992 vykonával zaměstnání v Rušnovém depu Bratislava, které bylo součástí organizační složky ČSD, Bratislavská oblast. Tato organizační složka ČSD byla zapsána v českém i slovenském obchodním rejstříku a měla sídlo na adrese Klemensova 8, Bratislava. Je tedy zcela zřejmé, že ke dni rozdělení československého státu se sídlo zaměstnavatele stěžovatele nacházelo na území Slovenské republiky.

Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 939/10, řešil případ žadatelky, která ke dni rozpadu společného státu pracovala u ČSD, účelové organizační jednotky Správa přepravních tržeb se sídlem v Bratislavě, avšak práci fakticky vykonávala v České republice. Přitom dospěl k závěru, že pokud ČSD měly jako organizace sídlo v Praze, pak je nutno dobu zaměstnání jejich zaměstnance považovat za dobu českou, nikoliv slovenskou, neboť organizační složky podniků neměly podle § 7 obchodního zákoníku právní subjektivitu. Vzhledem k odkazům na předchozí judikaturu učiněných v tomto nálezu však zůstalo nejasné, zda má být v podobných věcech takto posuzována otázka sídla zaměstnavatele jen u českých občanů s trvalým pobytem na území České republiky a u ostatních osob má být postupováno podle čl. 15 odst. 1 Správního ujednání, nebo zda se nález vztahuje pouze na všechny zaměstnance uvedené organizační složky, anebo dokonce na všechny zaměstnance všech organizačních složek ČSD. Z důvodu této nejasnosti tedy nelze z nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 939/10, dovodit existenci pravidla s precedenčními účinky, podle něhož by bylo nutné v případě žadatele, který byl ke dni rozdělení ČSFR zaměstnán u ČSD, zahrnout všechny doby zaměstnání získané do 31. 12. 1992 mezi české doby důchodového pojištění. Takový výklad nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 939/10, ostatně neučinil ani Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 130/2008 - 204. Ten se přitom taktéž zabýval případem žadatelky zaměstnané ke dni rozdělení federace u organizační složky ČSD, která byla zapsána v obchodním rejstříku a měla sídlo na území Slovenské republiky (nejednalo se o Správu přepravních tržeb). I u této žadatelky třetí senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že doba zaměstnání získaná do 31. 12. 1992 nemůže být považována za českou dobu zaměstnání.

Stěžovatel nebyl k rozhodnému dni zaměstnancem ČSD, Správy přepravních tržeb a ani jako zaměstnanec jiné organizační složky ČSD, která byla zapsána v obchodním rejstříku a měla sídlo na Slovensku, svoji práci fakticky nevykonával na území České republiky. Proto se na něho 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 a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání.

Dále se nelze ztotožnit s názorem stěžovatele o nemožnosti aplikace čl. 15 odst. 1 Správního ujednání, neboť podle přílohy č. III nařízení zůstávají v platnosti jen články 12, 20 a 33 Smlouvy o sociálním zabezpečení. Čl. 15 odst. 1 Správního ujednání totiž nepředstavuje samostatné pravidlo pro určení nositele důchodového zabezpečení za dobu

do 31. 12. 1992, nýbrž toliko interpretační pravidlo pro aplikaci čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení. Proto je možné souhlasit s tvrzením žalované obsaženým ve vyjádření ke kasační stížnosti, že vyloučení možnosti přihlížet k čl. 15 odst. 1 Správního ujednání by vedlo k absurdnímu závěru o nemožnosti používat při výkladu ustanovení mezinárodních smluv uvedených v příloze č. III nařízení obecně uznávané interpretační zásady, včetně principů, které jsou obsaženy ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu. V dané věci tedy nelze vycházet izolovaně z čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení a na základě něho dovozovat, že se sídlo zaměstnavatele stěžovatele nacházelo ke dni rozdělení federace na adrese ústředí ČSD v Praze.

Konečně se Nejvyšší správní soud nemohl ztotožnit s tvrzením stěžovatele, že v příloze č. III nařízení obsahující ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení, která zůstávají použitelná odchylně od čl. 6 nařízení, byl vložen odkaz na čl. 20 odst. 1 Úmluvy až nařízením Evropského parlamentu a Rady ES č. 629/2006 s účinností od 28. 4. 2006. Tento odkaz byl totiž v příloze č. III nařízení učiněn již s účinností ode dne 1. 5. 2004 na základě Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Nařízením č. 629/2006 byla toliko do přílohy č. III nařízení doplněna další ustanovení Smlouvy o sociálním zabezpečení (čl. 12 a čl. 33), která nebyla v dané věci aplikována. Krajskému soudu tak nelze vytýkat, že neuvedl, z jakého znění nařízení vycházel. Z tohoto důvodu nemůže být napadený rozsudek v uvedeném směru nepřezkoumatelný.

Lze tedy shrnout, že v nyní projednávané věci není možné doby zaměstnání získané stěžovatelem 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 stěžovatel v něm neměl úspěch a správnímu orgánu takové právo ve věcech důchodového pojištění nepřísluší.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2011

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu