ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Ing. J. B.**, zast. JUDr. Ladislavem Piterkou, advokátem, se sídlem Ruská 2887/101, Ostrava-Vítkovice, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 1. 2012, č. j. 43 Ad 31/2010 - 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 2. 2010, č. j. X, podle § 56 odst. 1 písm. d) 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 vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. (dále jen „Smlouva o sociálním zabezpečení") 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", stanovila žalobci starobní důchod od 6. 1. 2009 do 5. 1. 2010 ve výši 4188 Kč měsíčně. Zároveň žalovaná podle § 116 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení"), uložila žalobci povinnost jí vrátit přeplatek v celkové výši 5274 Kč na starobním důchodu, který byl vyplácen v zálohové výši 4002 Kč měsíčně v období od 6. 1. 2009 do 5. 4. 2009 a v zálohové výši 4774 Kč měsíčně v období od 6. 4. 2009 do 5. 1. 2010, a to srážkami ze splátek důchodu vypláceného v zálohové výši 4188 Kč

měsíčně. Dále žalovaná stanovila, že žalobci náleží starobní důchod zálohově ve výši 4774 Kč měsíčně od ledna 2010 a zálohově ve výši 4188 Kč měsíčně od dubna 2010. Konečně žalovaná ve výrokové části prvoinstančního rozhodnutí uvedla, že žalobci nárok na důchod zanikne, pokud přestane splňovat podmínky nároku na stejný důchod podle právních předpisů Slovenské republiky. Nárok na výplatu důchodu mu pak zanikne, pokud přestane být občanem České republiky anebo přestane mít trvalý pobyt na území České republiky.

Rozhodnutím ze dne 11. 5. 2010, č. j. X, žalovaná podle § 88 odst. 8 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítla námitky žalobce a uvedené prvoinstanční rozhodnutí potvrdila.

V odůvodnění rozhodnutí o námitkách žalovaná uvedla, že podle konstantní judikatury Ústavního soudu mají nárok na důchod podle právních předpisů České republiky též osoby, které splňují podmínku doby důchodového pojištění potřebné pro nárok na daný důchod, do níž se započítává vždy i doba pojištění získaná před 1. 1. 1993 na území tehdejšího Československa, které splnily podmínky pro nárok na daný důchod podle právních předpisů České republiky i Slovenské republiky před 1. 5. 2004, které jsou občany České republiky a které mají trvalý pobyt na území České republiky, třebaže je podle Smlouvy o sociálním zabezpečení k hodnocení doby pojištění před 1. 1. 1993 příslušný nositel pojištění Slovenské republiky.

Dále žalovaná uvedla, že důchod, tzv. dorovnání slovenského důchodu, se vypočte jako rozdíl mezi výší důchodu stanoveného podle právních předpisů České republiky bez ohledu na čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení, jako by českou dobou pojištění byla rovněž doba pojištění získaná před 1. 1. 1993 na území ČSFR, a výší slovenského důchodu. Uvedený důchod se vyplácí zálohově a každý rok se stanoví znovu jako rozdíl průměrného měsíčního důchodu podle právních předpisů České republiky za uplynulý kalendářní rok a průměrného měsíčního důchodu podle slovenských právních předpisů za stejné období, přičemž se použije kurs české koruny a eura platný k 1. 7. kalendářního roku, za který se výše důchodu stanoví. Částky vyplacené v uplynulém kalendářním roce jako zálohy se zúčtují a vyplácí se nová částka. Žalobce byl přitom v odůvodnění rozhodnutí ze dne 13. 7. 2009, č. j. X, upozorněn na to, že vyplacené zálohy za rok 2009 budou zúčtovány na počátku roku 2010.

Žalovaná také uvedla, že zúčtování záloh důchodu se provádí podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Žalobce byl v prvoinstančním rozhodnutí upozorněn, že zálohy za rok 2010 budou zúčtovány počátkem roku 2011 s přihlédnutím k částkám starobního důchodu stanoveného podle právních předpisů České republiky za rok 2010 a k částkám vyplaceným na slovenském starobním důchodu za rok 2010. Výše důchodu žalobce se přitom upravuje podle předpisů o zvyšování vyplácených důchodů, avšak zálohově vyplácená částka se z tohoto důvodu nemění. Valorizace se však projeví na výši důchodu žalobce v rámci zúčtování tohoto důchodu. Žalobce tedy není v tomto směru diskriminován.

V období od 1. 1. 1993 do 31. 5. 1994 byl žalobce podle dalšího závěru žalované zaměstnán na území Slovenské republiky, a proto se jedná o dobu pojištění dosaženou na území cizího státu.

Otázka bankovních poplatků za převod starobního důchodu ze Slovenska na účet žalobce, jejich výše a zúčtování je podle žalované zcela mimo její kompetenci. Vzhledem k existující judikatuře nelze tyto bankovní poplatky žalobci nijak kompenzovat.

Další skutečnosti označované žalobcem za diskriminační, jím zmíněný televizní pořad, údajná tvrzení zaměstnanců Ministerstva práce a sociálních věcí a životní úroveň osob zaměstnaných před 1. 1. 1993 na území Slovenské republiky nejsou předmětem řízení o námitkách, a proto se k nim nelze vyjadřovat.

Podle závěru žalované je tedy prvoinstanční rozhodnutí v souladu s právními předpisy.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované o námitkách žalobce namítl, že při výpočtu dorovnání slovenského starobního důchodu nebylo vycházeno také z českého dílčího starobního důchodu. Výklad Ministerstva práce a sociálních věcí, podle něhož se výše dorovnání vypočítá jako rozdíl mezi výší důchodu stanovené podle českých právních předpisů se zohledněním veškeré doby zaměstnání získané v Československu do 31. 12. 1992 a výší slovenského důchodu, je jen interním pokynem pro žalovanou, který odporuje zákonu a způsobuje jeho diskriminaci. K jejímu odstranění je nutné, aby žalovaná při stanovení českého starobního důchodu zohlednila všechny doby pojištění získané za existence Československa a doby pojištění získané v České republice a ve Slovenské republice. V takovém případě by jeho starobní důchod činil celkem 13670 Kč, a nikoliv pouze 11610 Kč.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 9. 1. 2012, č. j. 43 Ad 31/2010 - 22, žalobu proti rozhodnutí žalované o námitkách zamítl.

V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že dorovnání slovenského důchodu se stanoví jako rozdíl mezi výší důchodu stanovené podle právních předpisů České republiky, a sice jakoby českou dobou pojištění byla rovněž doba pojištění získaná před 1. 1. 1993 na území ČSFR, a výší slovenského důchodu. Doba pojištění získaná žalobcem v období od 1. 1. 1993 do 31. 5. 1994 zaměstnáním na území Slovenské republiky tak byla posouzena jako doba pojištění na území cizího státu a pro účely stanovení výše starobního důchodu podle právních předpisů České republiky je ji nutné považovat za dobu vyloučenou.

Dále krajský soud poukázal na rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 3 Ads 2/2003 - 218. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, že s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky musí respektovat judikaturu Ústavního soudu, ačkoliv ta konstituovala pro posouzení dob pojištění nové kriterium představované českým státním občanstvím pojištěnce, které není upraveno ve vnitrostátních přepisech České republiky a ani ve Smlouvě o sociálním zabezpečení, přičemž zákonná úprava takovouto situaci nepředvídá a neexistují proto v oblasti pozitivního práva žádná pravidla, jak ji řešit ve vztahu k způsobu

výpočtu výše důchodu. Žalovaná proto podle krajského soudu nemohla použít rozšiřující výklad těchto právních předpisů. Jestliže byl tedy žalobce v období od 1. 1. 1993 do 31. 5. 1994 zaměstnán na území Slovenské republiky, pak tato doba pojištění musela být posouzena jako doba zaměstnání na území cizího státu.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) 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.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že se krajský soud nezabýval správností výpočtu výše důchodu, zejména tím, jak k ní žalovaná dospěla na základě příjmů, kterých bylo dosaženo od roku 1986 do roku 2003 na území Československa, České republiky a Slovenské republiky. S použitím údajů uvedených žalovanou a Sociální pojišťovnou Slovenské republiky si na důchodové kalkulačce vypočetl důchod ve výši 13670 Kč, který po vyloučení výdělků dosažených ve Slovenské republice činil 13471 Kč. Žalovaná i krajský soud tedy nedodržely zásadu, podle níž není možné aplikovat mezinárodní smlouvu o sociálním zabezpečení v případě, že by jí byl v porovnání s vnitrostátními právními předpisy krácen občan státu, v němž trvale žije. Dorovnání důchodu tak není žádnou zvláštní dávkou, ale částí toho, co by občanovi podle smlouvy náleželo.

Stěžovatel v další kasační námitce odkázal na postup výpočtu dorovnání při odstranění tvrdosti zákona, který byl podle něho jasný, srozumitelný a důchodci jej plně akceptovali. Ti jen prokázali, kolik jim bylo za minulý rok vyplaceno v české měně celkem ve 12 splátkách na slovenském důchodu. Posléze se průměrný slovenský důchod spolu s českým dílčím důchodem porovnal s fiktivní výší plného českého důchodu, v níž byly zohledněny i federální doby pojištění, a případný rozdíl činil dorovnání, které se vyplácelo další rok zálohově. Další rok se tedy přepočítal podle skutečností vztahujících se k uplynulému roku. Výhodou tohoto výpočtu bylo to, že důchodce znal nejen výši slovenského důchodu a jeho valorizace, ale i českého dílčího důchodu a jeho valorizace. Tuto praxi během velmi krátké doby žalovaná opustila a teprve po zásahu veřejného ochránce práv a řady nálezů Ústavního soudu zase zavedla, ovšem s použitím výkladu Ministerstva práce a sociálních věci. V současnosti je stanovena výše českého důchodu a nerespektuje se výše dílčího důchodu. Důchodce tak zcela ztrácí přehled o tom, zda je mu správně vyplácen český dílčí důchod, zvláště když navíc jsou mu z důchodu sráženy částky po vyúčtování zálohové výše dorovnání.

Stěžovatel dále namítl proměnlivost vzájemného kursu eura vůči české koruně, jakož i to, že není respektována skutečná výše vyplácených splátek důchodu ze Slovenské republiky v českých korunách, nýbrž je žalovanou používán kurs České národní banky ke dni 1. 7., čímž většinou dochází ke snížení důchodu. V této souvislosti by přicházelo v úvahu jednou a provždy stanovit fiktivní český důchod a ten dále vyplácet prostřednictvím žalované. Ještě lepším řešením by bylo, kdyby Ministerstvo práce a sociálních věcí vyjednalo, aby Slovenská republika přepočítala důchody stanovené do roku 2003 podle zastaralé metodiky, která diskriminovala jen důchodce České republiky. Současně by bylo žádoucí se celou záležitostí důkladně zabývat, neboť Ministerstvo práce a sociálních věcí ji nebylo schopno vyřešit za 19 let, ačkoliv na Smlouvě o sociálním

zabezpečení nyní ročně prodělává asi 1,5 miliardy Kč a celkově již prodělalo více než 25 miliard Kč. Proto by se měli sejít nejen zástupci příslušných orgánů, ale i osoby reprezentující zájmy československých důchodců. V současnosti je totiž zřejmá protichůdnost zájmů hlavních aktérů řešení této záležitosti a u některých z nich i absence elementární logiky.

S ohledem na všechny tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 1. 2012, č. j. 43 Ad 31/2010 - 22, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že vlastní úprava podmínek nároku na dorovnání a určení konkrétních nástrojů pro stanovení jeho výše byla Ústavním soudem ponechána na českém nositeli důchodového pojištění. Proto nezbylo žalované než posoudit a stanovit podmínky pro přiznání výplaty dorovnání tak, by se jednalo o objektivní kritéria aplikovatelná ve všech relevantních případech a zároveň bylo možné provádět každoroční zúčtování této dávky. Přitom byla žalovaná vázána zákonem o důchodovém pojištění a Smlouvou o sociálním zabezpečení, jejíž žádná část nebyla zrušena.

Dále žalovaná uvedla, že dorovnání podle nálezů Ústavního soudu představuje důchod (část důchodu) vyplácený z českého důchodového systému a stanovený ve výši rozdílu mezi důchodem vypočteným podle českých právních předpisů se započtením doby pojištění získané před 1. 1. 1993 na území tehdejšího Československa a vypláceným slovenským důchodem přepočteným na českou měnu.

Jelikož tato dávka není výslovně upravena v právních předpisech o důchodovém pojištění a pro její konečné stanovení je nutná znalost výše částek slovenského důchodu, vyplácí se podle žalované dorovnání zálohově a po uplynutí jednoho kalendářního roku se výše dávky stanoví znovu tak, že se vypočte měsíční průměr z částek důchodu, který náležel podle českých právních předpisů za uplynulý kalendářní rok, včetně případných valorizací, od něhož se pak odečte částka měsíčního průměru náležejícího za stejnou dobu podle právních předpisů Slovenské republiky. Pro přepočet slovenského důchodu na českou měnu je rozhodující kurz měn stanovený Českou národní bankou k 1. červenci kalendářního roku, za který se výše důchodu stanoví. Částky dorovnání vyplacené za uplynulý kalendářní rok se zúčtují a nová měsíční částka dorovnání se začne vyplácet počínaje splátkou důchodu za duben. Částky za leden až březen tohoto kalendářního roku se prozatím nezaúčtují a k jejich zaúčtování dochází až po uplynutí kalendářního roku. Zálohově vyplácená částka není průběžně během roku upravována podle předpisů o zvyšování vyplácených důchodů. Stejně tak není snižována v důsledku změn výše slovenského důchodu při valorizaci podle slovenských právních předpisů. Případná valorizace se tak na výši důchodu projeví až v rámci jeho zúčtování. Dílčí důchod stanovený podle českých právních předpisů a v souladu s mezinárodními smlouvami o sociálním zabezpečení, kterými je Česká republika vázána, se samostatně nevyplácí, a to po dobu, po kterou je jeho výše nižší než kolik činí výše dorovnání, neboť je fakticky „obsažen“ v přiznané dávce. Na tomto zálohovém vyplácení důchodu a v jeho ročním zúčtování neshledal pochybení ani Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 2. 2010, č.

j. 3 Ads 94/2009 - 85, který v obdobném případě judikoval, že se jedná o nutnou technikálii potřebnou pro fungování daného modelu výpočtu důchodové dávky.

Dále žalovaná uvedla, že postup výpočtu starobního důchodu stěžovatele byl podrobně vysvětlen již v rozhodnutí ze dne 17. 7. 2008, č. j. X, ve znění rozhodnutí ze dne 24. 7. 2008. S ohledem na judikaturu Ústavního soudu od průměrné výše českého starobního důchodu vypočteného podle zákona o důchodovém pojištění se zhodnocením doby pojištění získané před 1. 1. 1993 na území ČSFR a doby pojištění získané po 31. 12. 1992 na území České republiky odečetla průměrnou výši slovenského starobního důchodu přepočteného na českou měnu. V případě, že by dorovnání bylo nulové nebo záporné hodnoty, vyplácela by žalovaná stěžovateli nadále dílčí starobní důchod, jehož výše byla stanovena rozhodnutím ze dne 1. 4. 2004, č. j. X.

Případy řešené v rámci ustanovení o odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení se podle žalované týkaly postupu, který byl judikaturou Ústavního soudu překonán. Ta totiž z fakultativních nároků v podstatě vytvořila zákonný nárok českých státních občanů na dávku důchodového pojištění ze předpokladu dosažení důchodového věku a získání potřebné doby pojištění, která zahrnuje i dobu zabezpečení získanou před 1. 1. 1993. Žalované podle jejího tvrzení tak nezbylo nic jiného, než dříve přijaté postupy revidovat tak, aby její rozhodovací činnost odpovídala právnímu názoru Ústavního soudu. Skutečnost, že stěžovateli fakticky náleží starobní důchod ve výši rozdílu mezi českým starobním důchodem vypočteným podle českých právních předpisů a slovenským starobním důchodem přepočteným na českou měnu, tedy vychází z Ústavním soudem odvozené interpretace čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení a jeho právního názoru, podle něhož je věcí nositele českého důchodového pojištění, aby zabezpečil pobírání důchodové dávky v takové výši, která odpovídá vyššímu nároku podle vnitrostátních předpisů, resp. rozhodl o dorovnání důchodu pobíraného od druhé smluvní strany, přihlíže k důchodu pobíranému v souladu se Smlouvou od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného stupu, přiznaných ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění (bod 28 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/06). Postup, která český nositel důchodového pojištění zvolil při realizaci tohoto právního názoru, je tedy s ohledem na oprávněné nároky dotčených osob i administrativní náročnost předmětné agendy nejoptimálnějším způsobem výpočtu důchodové dávky. Navíc Slovenská republika je suverénním státem s vlastním zákonodárstvím a jakékoliv řešení přijaté nad rámec Smlouvy o sociálním zabezpečení, v němž by byl zainteresován i slovenský nositel pojištění, podléhá jeho souhlasu.

S ohledem na všechny tyto skutečnosti žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ústavní soud v nálezech ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02, ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, a ze dne 2. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, které lze vyhledat na http://nalus.usoud.cz, dovodil, že občanům

České republiky se doby zabezpečení získané do zániku ČSFR vždy hodnotí jako české doby pojištění, i kdyby se podle čl. 20 Smlouvy považovaly za doby pojištění získané ve slovenském systému důchodového pojištění. Podle této judikatury Ústavního soudu totiž není možné u českých občanů na dobu zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem na Slovensku získanou do rozpadu společného státu nahlížet jako na dobu zaměstnání v cizině, takže pokud splnili podmínku minimálního počtu let pojištění pro vznik nároku na dávku podle zákona o důchodovém pojištění, nelze jim zpětně na základě aplikace mezinárodní smlouvy její splnění upírat. V opačném případě by totiž podle Ústavního soudu nebyl respektován ústavní princip rovnosti občanů České republiky a vyloučení jejich neodůvodněného odlišování v právech. Pokud tedy občan České republiky splňuje všechny zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod bez existence Smlouvy o sociálním zabezpečení a tento nárok by byl vyšší než nárok podle Smlouvy o sociálním zabezpečení, je věcí nositele českého důchodového pojištění, aby zabezpečil pobírání důchodové dávky v takové výši, která odpovídá vyššímu nároku podle vnitrostátních předpisů a rozhodl o dorovnání výše důchodu pobíraného od druhé smluvní strany.

Pro nároky občanů České republiky na dávky důchodového pojištění vzniklé přede dnem 1. 5. 2004, k němuž Česká republika přistoupila k Evropské unii, platí toto vnitrostátní pravidlo vytvořené nálezy Ústavního soudu na základě jejich precedentních účinků a není judikaturou správních soudů zpochybňováno.

Ústavní soud ponechal ve své judikatuře konkrétní způsob výpočtu dorovnání na českém nositeli důchodového pojištění, když výslovně odmítl roli pozitivního zákonodárce s tím, že nemá oprávnění zasahovat do činnosti správních orgánů a obecných soudů (srov. nález ze dne 2. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05). Přesto však v některých nálezech naznačil směr, kterým by se měl nositel důchodového pojištění ubírat při stanovení výše dorovnání.

Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, uvedl, že *„pokud občan splňuje všechny zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod i bez existence Smlouvy a tento nárok by byl vyšší než nárok podle Smlouvy, je věcí nositele českého důchodového pojištění, aby zabezpečil pobírání důchodové dávky v takové výši, která odpovídá vyššímu nároku podle vnitrostátních předpisů, a rozhodl o dorovnání výše důchodu pobíraného od druhé smluvní strany do zákonného nároku podle českých právních předpisů, přičemž bude tudíž respektovat částku důchodu pobíraného v souladu se Smlouvou od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu přiznaných ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění.“* K témuž závěru dospěl Ústavní soud i v nálezu ze dne 2. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05.

V dalším nálezu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, Ústavní soud dovodil, že *„uplatněný (zvláštní) důchodový nárok je nezbytné odvíjet (v režimu již dříve dovozeného „dorovnání“ ve vztahu k důchodu pobíranému od nositele slovenského pojištění) od výše starobního důchodu podle českých předpisů, odpovídajícího zohlednění dob zabezpečení (pojištění) získaných za existence společného státu (aniž by bylo jakkoli přihlíženo k dobám následným, již „slovenským“), a to za samozřejmého předpokladu, že ostatní podmínky vzniku nároku na starobní důchod byly splněny.“*

Na základě těchto vodítek, která dala judikatura Ústavního soudu českému nositeli důchodového pojištění pro účely stanovení výše dorovnání, vydalo nejprve Ministerstvo práce a sociálních věcí a posléze i sama žalovaná interní výkladové směrnice. Konkrétně se jedná zejména o meritorní směrnici ředitelky žalované č. 2/2008 ze dne 1. 4. 2008 nazvanou jako „Výklad zákona o důchodovém pojištění, popř. předpisů souvisejících, s přihlédnutím ke Smlouvě mezi ČR a SR a sociálním zabezpečení vyhlášené pod č. 228/1993 Sb. a k nálezům Ústavního soudu“ (dále jen „meritorní směrnice“).

Podle své preambule vychází meritorní směrnice ze závazného výkladu Ministerstva práce a sociálních věcí, který navazuje na právní názor Ústavního soudu, podle něhož občan České republiky, který splnil podmínku doby pojištění pro vznik nároku na důchod s přihlédnutím k době získané za existence společného státu (v jakékoliv jeho části), má nárok na důchod podle právních předpisů České republiky, resp. na dorovnání výše slovenského důchodu na úroveň důchodu stanoveného podle českých právních předpisů. Meritorní směrnice konstruuje zvláštní typ důchodové dávky, tzv. „důchod podle výkladu MPSV“, na něhož podle čl. 1 a čl. 2 vznikne pojištěnci nárok jen tehdy, když splní stanovené podmínky vycházející z judikatury Ústavního soudu a požádá-li o jeho přiznání, resp. projeví svou vůli na přiznání českého důchodu i za dobu zabezpečení před rozdělením společného státu.

Pro stanovení výše důchodu podle výkladu MPSV je podle čl. 3 odst. 1 meritorní směrnice nejprve nutno zjistit, v jaké výši by náležel důchod stanovený podle českých právních předpisů, pokud by pro jeho výši byla započtena jako česká doba pojištění i doba pojištění získaná před 1. 1. 1993 na území tehdejšího Československa. Výše důchodu podle výkladu MPSV se poté stanoví jako rozdíl mezi výší takto stanoveného důchodu (odst. 2 tohoto článku) a výší slovenského důchodu (odst. 3 tohoto článku).

Pro účely zjištění výše důchodu, který by náležel podle českých právních předpisů, se za dobu českého důchodového pojištění a náhradní dobu českého důchodového pojištění považuje i doba, kterou započetl slovenský nositel pojištění do 31. 12. 1992, avšak v takovém rozsahu, v jakém se hodnotí podle českých právních předpisů účinných ke dni, který se pro stanovení výše důchodu podle výkladu MPSV považuje za datum přiznání tohoto důchodu. Doby od 1. 1. 1993 do 30. 4. 2004 se posuzují podle dvoustranných smluvních dokumentů mezi ČR a SR. K dobám získaným na území třetích států v období před 1. 1. 1993 i později se přihlíží v rozsahu stanoveném mezinárodními smlouvami o sociálním zabezpečení, kterými je ČR vázána. Pro účely stanovení výše tohoto důchodu se za datum přiznání považuje den přiznání původního českého (zpravidla dílčího) důchodu, a pokud český (dílčí) důchod dosud přiznán nebyl, pak den přiznání důchodu podle výkladu MPSV. S výjimkami výše uvedenými se postupuje stejně jako při stanovení výše důchodů, na které vznikl nárok bez přihlédnutí k výkladu MPSV. K důchodu náleží, pokud není stanoveno jinak, i základní výměra (čl. 3 odst. 2 meritorní směrnice).

Za výši slovenského důchodu se považuje částka, která náležela podle slovenských předpisů k datu přiznání důchodu podle výkladu MPSV, přepočtená na českou měnu, a to i v případě, že nárok na tento slovenský důchod sice vznikl, ale není vyplácen. Při tomto přepočtu se použije kurs české koruny vůči slovenské koruně (nyní euru - pozn.

NSS) stanovený Českou národní bankou k prvnímu dni kalendářního měsíce, do něhož spadá den přiznání důchodu podle výkladu MPSV (čl. 3 odst. 3 meritorní směrnice).

Nárok na důchod podle výkladu MPSV nevznikne, pokud a) rozdíl stanovený v souladu s čl. 3 odst. 1 nečiní kladnou hodnotu, nebo je jeho výše nižší než činí výše důchodu (zpravidla se bude jednat o dílčí důchod) stanovená podle českých právních předpisů a v souladu s mezinárodními smlouvami o sociálním zabezpečení, kterými je ČR vázána, anebo je jeho výše stejná (čl. 5 meritorní směrnice).

Stěžovateli tedy náležel důchod podle výkladu MPSV ve výši rozdílu mezi českým starobním důchodem vypočteným podle českých právních předpisů se započtením doby pojištění získané před 1. 1. 1993 na území tehdejšího Československa, třebaže se podle čl. 20 Smlouvy o sociálním zabezpečení považuje za slovenskou dobu pojištění, a slovenským starobním důchodem přepočteným na českou měnu. Takto stanovená výše důchodu podle výkladu MPSV představuje dorovnání výše slovenského důchodu stěžovatele na úroveň důchodu stanoveného podle českých právních předpisů, jak požaduje shora uvedená judikatura Ústavního soudu. Odečtením výše slovenského dílčího důchodu od výše českého důchodu vypočteného za české a československé doby pojištění se přitom v souladu s požadavky uvedenými v nálezech Ústavního soudu zabránilo duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu, přiznaných stěžovateli ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění. Stěžovateli byla totiž započtena československá doba pojištění také slovenským nositelem pojištění, takže uvedeným postupem se docílilo toho, aby mu tato doba byla zhodnocena jen jednou a nebyl tak neoprávněně zvýhodněn oproti pojištěncům, kteří mají jen českou dobu pojištění.

Při takto stanovené výši dorovnání již přitom nemohla být zohledněna doba pojištění získaná stěžovatelem po zániku ČSFR na území Slovenské republiky v období od 1. 1. 1993 do 31. 5. 2004, neboť tato slovenská doba pojištění je z pohledu teritoriálního čistě cizí dobou pojištění, kterou logicky žalovaná jako česká nositelka důchodového pojištění nemůže hodnotit. Takto na dobu pojištění získanou od 1. 1. 1993 na území Slovenské republiky nahlíží čl. 7 Smlouvy o sociálním zabezpečení i zmíněná judikatura Ústavního soudu.

Při stanovení výše dorovnání stěžovateli nemohlo být přihlédnuto k dílčímu důchodu vypočtenému podle českých právních předpisů a Smlouvy o sociálním zabezpečení. Dílčí český důchod byl totiž fakticky obsažen v dávce přiznané stěžovateli podle judikatury Ústavního soudu, neboť jeho výše byla nižší, než kolik činila výše dorovnání, o čemž svědčí i srovnávací výpočty žalované ze dne 19. 1. 2010 založené ve správním spise. Žalovaná tedy postupovala ve prospěch stěžovatele a zvolila takový způsob stanovení starobního důchodu, který umožnil zhodnocení všech dob pojištění získaných na území československého státu a samostatného českého státu.

Důchod podle výkladu MPSV se vyplácí zálohově. Po uplynutí kalendářního roku se zálohová výše stanoví znovu tak, že se vypočte měsíční průměr z částek důchodu, který by náležel podle českých právních předpisů (čl. 3 odst. 2) za uplynutý kalendářní rok, včetně případných valorizací, a sníží se o částku měsíčního průměru náležejícího za stejnou dobu podle právních předpisů SR. Pro přepočet slovenského důchodu na českou měnu je

rozhodují kurz měn stanovený Českou národní bankou k 1. červenci kalendářního roku, za který se výše důchodu stanoví. Částky za uplynulý kalendářní rok se zúčtují. Nová měsíční částka se začne vyplácet počínaje splátkou důchodu za duben. Částky za leden až březen tohoto roku se prozatím nezúčtovávají, k jejich zúčtování dochází až po uplynutí tohoto dalšího kalendářního roku (čl. 7 odst. 1 meritorní směrnice). Výše důchodu stanovená podle čl. 3 odst. 2 se upravuje podle předpisů o zvyšování vyplácených důchodů; zálohově vyplácená částka se však z tohoto důvodu (stejně tak jako z důvodu změn ve výši slovenského důchodu) nemění. Tato valorizace se tedy projeví na výši důchodu podle výkladu MPSV až v rámci jeho zúčtování (čl. 9 meritorní směrnice).

Tato pravidla pro výplatu důchodu podle výkladu MPSV a pro jeho valorizaci odpovídají vodítkům, které pro stanovení výše dorovnání vytyčila judikatura Ústavního soudu. Ten totiž v nálezu ze dne 2. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, uznal, že *„promítnutí ústavních principů se nemůže dít s aritmetickou precizností; z povahy věci není možné vyžadovat, aby tyto principy byly bezpodmínečně a vždy naplněny extrémně přesně a rigidně. ... Je jisté, že v důsledku nepodstatných změn ekonomických podmínek, státní důchodové politiky anebo směnného kursu ti „slovenští“ důchodci, kteří obdrží vyrovnávací příspěvek, ve skutečnosti nedostanou každý měsíc přesně stejnou částku jako lidé, kteří obdrží český důchod (vlastně je krajně nepravděpodobně, že by vůbec kdy obdrželi přesně stejnou částku); taková nerovnost anebo odlišnost je snesitelná tehdy, je-li minimální a je-li pouze důsledkem potíže správy a nemožnosti nepřetržitě revidovat částku důchodu. Jako obecné vodítko může Ústavní soud naznačit, že taková rozdílnost by neměla přesáhnout nepodstatný rozdíl. To neznamená, že správní orgány mohou vyrovnávací příspěvek kalkulovat tak, aby měl plánovanou rozdílnost, ale že neplánovaný nepodstatný rozdíl není třeba ihned revidovat. Ústavní soud má za to, že by periodické přehodnocování částky bylo vhodné, ale že úvahy o administrativním pořádku a vyhnutí se nadměrným nákladům představují dostatečné důvody pro to, aby příslušné správní orgány nemusely tuto částku přehodnocovat nepřetržitě. Např. vyjma nepředvídaných okolností, jako jsou např. náhlé či výrazné změny ekonomických poměrů anebo v důsledku nich i důchodové politiky, české či slovenské, by byl dostačující plán, podle kterého by správní orgány obecnou situaci přehodnotily alespoň jednou ročně. Za předpokladu, že správní orgány a obecné soudy nepřekročí jisté „tolerované úvahy“ („margin of appreciation“), Ústavní soud nemá oprávnění do jejich činnosti zasahovat.“*

Navíc otázkami přepočtu slovenského důchodu na českou měnu, trvalé zálohovosti vypláceného důchodu podle výkladu MPSV a trvalé opožděnosti jeho valorizace se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 19. 2. 2010, č. j. 3 Ads 94/2009 - 85, který lze vyhledat na www.nssoud.cz. V něm se uvádějí tyto skutečnosti:

„Je zapotřebí poznamenat, že přepočet slovenského dílčího důchodu na české koruny není nikde zvláště právně definován, navíc podle Smlouvy se původně nepočítalo s tím, že by se slovenský dílčí důchod odpočítával od teoretické výše důchodové dávky, která by náležela, kdyby se všechny doby zabezpečení zhodnotily výlučně podle předpisů druhého smluvního státu, neboť výše dávky byla určována poměrem mezi délkou doby zabezpečení hodnocené podle českých právních předpisů a celkovou dobou zabezpečení získanou podle právních předpisů obou smluvních států (čl. 11 odst. 4 Smlouvy). Z těchto důvodů je tento problém řešen pouze v citované meritorní směrnici žalované, a to v čl. 7 odst. 1, kde je stanoveno, že pro přepočet slovenského důchodu na českou měnu je rozhodující kurz měn stanovený Českou národní

bankou k 1. červenci kalendářního roku, za který se výše důchodu stanoví. Mechanismus přepočtu funguje tím způsobem, že se částky za uplynulý kalendářní rok zúčtují a nová měsíční splátka se začne vyplácet počínaje splátkou důchodu za měsíc duben. Nejvyšší správní soud podotýká, že z důvodu absence zákonné či podzákonné právní úpravy nelze zhodnotit, zda je tento způsob přepočtu slovenského důchodu zákonný. Bez jakýchkoliv pochyb ovšem Nejvyšší správní soud uvádí, že z téhož důvodu se nejedná o postup contra legem či in fraudem legis. Vzhledem k tomu, že žalovaná uvedenou metodiku aplikuje i v obdobných případech (tzn. vyplácení důchodů podle výkladu MPSV) stejně, lze jednoznačně usoudit, že přístup žalované ke stěžovateli není ani diskriminační. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal ani v tomto ohledu žádné pochybení krajského soudu, který se k této otázce vyjádřil, neshledal stěžovatelovu námitku jako důvodnou. ...

Stěžovatel nemá žádné subjektivní právo určit, jakým způsobem a v jakých lhůtách mu dávka důchodového pojištění bude vyplácena. Tyto technikálie jsou částečně upraveny zákonem č. 582/1991 Sb. a částečně jsou ponechány na uvážení žalované (otázka termínu výplaty důchodu). Ustanovení § 116 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb. obecně umožňuje vyplácet důchodové dávky zálohově, pokud má žalovaná za to, že podmínky pro nárok na dávku jsou splněny; pokud tyto podmínky splněny nebyly, je žadatel povinen zálohy neprodleně vrátit. Po přiznání dávky důchodového pojištění zúčtuje orgán sociálního zabezpečení poskytnuté zálohy s přiznanou dávkou. Je zřejmé, že tento institut slouží primárně k zajištění příjmu pojištěnce v době, kdy probíhá řízení o přiznání důchodové dávky. Žalovaná použila tohoto institutu pro řešení problému s určením konečné výše důchodu dle výkladu MPSV a upravila jeho použití v citované meritorní směrnici. Podle čl. 7 odst. 1 této směrnice platí, že „důchod podle výkladu MPSV se vyplácí zálohově. Po uplynutí kalendářního roku se zálohová výše stanoví znovu tak, že se vypočte měsíční průměr z částek důchodu, který by náležel podle českých právních předpisů (čl. 3 odst. 2 této meritorní směrnice) za uplynulý kalendářní rok, včetně případných valorizací, a sníží se o částku měsíčního průměru náležejícího za stejnou dobu podle právních předpisů SR“. ... Nejvyšší správní soud nepovažuje tento mechanismus vyplácení důchodu za nezákonný, a to zejména z toho důvodu, že jde o nutnou technikálii potřebnou pro fungování daného modelu výpočtu důchodové dávky, a příjmové poměry stěžovatele jsou v měsíční periodicitě zajištěny slovenským důchodem vypláceným v plné výši a zálohou na český starobní důchod podle MPSV. ...

Valorizace (neboli zvyšování) důchodů je na zákonné úrovni upravena v ustanovení § 67 odst. 2, 10 zákona o důchodovém pojištění, která stanovují, že 2) Důchody se zvyšují od splátky důchodu splatné v lednu (dále jen "pravidelný termín"), pokud zvýšení důchodu stanovené podle odstavce 4 činí aspoň 2 %. (10) Zvýšení důchodů stanoví vláda nařízením; jde-li o zvýšení důchodů v pravidelném termínu, stanoví vláda zvýšení důchodů do 30. září kalendářního roku, který o jeden rok předchází kalendářnímu roku, do něhož spadá pravidelný termín zvýšení důchodů, a jde-li o zvýšení důchodů v mimořádném termínu, stanoví vláda zvýšení důchodů do 50 dnů od posledního dne kalendářního měsíce, v němž růst cen dosáhl aspoň 5 %. Tato pravidla jsou v souladu se zásadou dopředného vyplácení důchodových dávek (§ 116 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů). Důchod podle výkladu MPSV je však konstruován jako důchodová dávka sui generis, neboť je vyplácen sice dopředu v pravidelných lhůtách určených žalovanou, nicméně posléze je zúčtován zpětně za kalendářní rok (viz k tomu výše). Z toho plyne, že i valorizace je touto odlišností nutně poznamenána. Meritorní směrnice řeší tento problém v čl. 9, kde se

uvádí, že „výše důchodu stanovená podle čl. 3 odst. 2 této meritorní směrnice se upravuje podle předpisů o zvyšování vyplácených důchodů; zálohově vyplácená částka se však z tohoto důvodu (stejně tak jako z důvodu změn ve výši slovenského důchodu) nemění. Tato valorizace se tedy projeví na výši důchodu podle výkladu MPSV až v rámci jeho zúčtování. Krajský soud tedy správně uvedl, že valorizace tohoto typu důchodu se neřídí žádným právním předpisem, nýbrž v prvé řadě tímto metodickým pravidlem s tím, že výše valorizace se řídí jako u ostatních důchodových dávek periodicky vydávanými vládními nařízeními. Nejvyšší správní soud k tomu dále uvádí, že je sice nutno stěžovateli přisvědčit v tom, že jeho důchod je valorizován opožděně, avšak na druhé straně je nutno dodat, že stěžovatel není krácen na vyplacené výši důchodové dávky trvale, nýbrž jen krátkodobě v rozmezí kalendářního roku, než je mu zúčtována finální výše důchodu. V kontextu vyložené právní úpravy valorizací se tedy jedná spíše o technický problém, který sice dočasně ovlivňuje výši vypláceného důchodu, ale ve svém důsledku nezasahuje do finální výše vyplaceného důchodu a tím ani do stěžovatelova práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (čl. 30 odst. 1 Listiny).“

Lze tedy konstatovat, že způsob stanovení výše důchodu podle výkladu MPSV, který je upraven v meritorní směrnici, zcela odpovídá požadavkům kladeným judikaturou Ústavního soudu na dorovnání výše slovenského důchodu na úroveň důchodu stanoveného podle českých právních předpisů. Proto se k příslušné stížnostní námitce není nutné zabývat jinými možnými způsoby výpočtu dorovnání podle judikatury Ústavního soudu. Ten se ostatně se způsobem stanovení výše dorovnání podle meritorní směrnice plně ztotožnil v usnesení ze dne 23. 8. 2012, sp. zn. III. ÚS 1262/10, kterým byla pro zjevnou neopodstatněnost odmítnuta ústavní stížnost směřující vůči zmíněnému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2010, č. j. 3 Ads 94/2009 - 85.

V předcházejícím řízení tedy krajský soud posoudil příslušnou právní otázku správně a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

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.

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

V Brně dne 31. října 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu