

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **Mgr. V. M.,** proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5 - Smíchov, o přezkoumání rozhodnutí žalované I. a II. ze dne 8. 10. 2008, č. j. X, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2011, č. j. 1 Cad 131/2008 – 30,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účasníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

Rozhodnutím žalované ze dne 18. 8. 2005 byl žalobkyni přiznán ode dne 1. 7. 2004 podle ustanovení § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. a podle čl. 46 odst. 2 nařízení Rady č. 1408/71 dílčí starobní důchod ve výši 2.409 Kč, navýšený od lednové splátky důchodu v roce 2005 na částku 2.544 Kč. Rozhodnutím Sociální pojišťovny Bratislava ze dne 5. 1. 2005 byl žalobkyni přiznán podle § 21 zákona č. 100/1988 Zb. a podle § 259, § 261 a § 293a odst. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. ode dne 1. 7. 2004 starobní důchod ve výši 7.635 Sk, navýšený od prosincové splátky důchodu na částku 7.895 Sk.

Rozhodnutí žalované bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2008, č. j. 2 Cad 61/2007 – 81. Soud uložil žalované, aby v dalším řízení žalobkyni

zohlednila pro výpočet výše důchodu doby pojištění, které získala k 31. 12. 1992 a dále doby, které získala po tomto datu v systému důchodového pojištění České republiky. Následně byla žalovaná zavázána porovnat výši takto vypočtené dávky s úhrnnou výší důchodů přiznaných zúčastněnými nositeli pojištění podle koordinačních předpisů a v případě, že by starobní důchod vypočtený jen podle vnitrostátních předpisů byl vyšší, přiznat žalobkyni dorovnávací příspěvek.

Na základě citovaného rozsudku vydala žalovaná dne 8. 10. 2008 pod označením I. ve věci starobního důchodu žalobkyně nové rozhodnutí, obsahově však stejné jako bylo rozhodnutí ze dne 18. 8. 2005. Rozhodnutím označeným II. pak její žádost o přiznání starobního důchodu nad rámec předchozího rozhodnutí pro nesplnění podmínek zákona č. 155/1995 Sb. zamítla. K odůvodnění výroku žalovaná uvedla, že nárok na takový důchod žalobkyni nevznikl, protože rozdíl stanovený mezí výší vypláceného slovenského a českého starobního důchodu na straně jedné a starobního důchodu vypočteného výhradně podle právních předpisů České republiky na straně druhé nečiní kladnou hodnotu, neboť výše takto vypočteného důchodu by k 1. 7. 2004 byla pouze 9.273 Kč.

Žalobu proti oběma rozhodnutím zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 10. 2011. Při posouzení věci vycházel z následujícího skutkového stavu: Žalobkyně se narodila dne 28. 8. 1946 a vychovala dvě děti. V letech 1961–1965 studovala Střední zemědělskou technickou školu v Pelhřimově, od 1. 9. 1965 do 8. 3. 1966 pracovala v JZD Deštná u Soběslavi. Od 9. 3. 1966 do 8. 4. 1980 má pak podle údajů Sociální pojišťovny Bratislava vykázánu bez bližšího určení dobu zaměstnání, k jejímuž zhodnocení je příslušný nositel pojištění Slovenské republiky, dle údajů žalobkyně pobývala tato na území ČR do roku 1977. V době od 9. 4. 1980 do 7. 4. 1981 pečovala o dítě, od 1. 3. 1982 do 14. 12. 1989 byla žalobkyně zaměstnána u Krajské finanční správy v Bratislavě a od 15. 12. 1989 do 31. 12. 1993 u Ministerstva financí Slovenské republiky. Od 1. 1. 1994 do 30. 6. 2004 pracovala u zaměstnavatelů se sídlem na území České republiky. Žádost o starobní důchod podala žalobkyně dne 1. 7. 2004 a požadovala jeho přiznání od stejného data.

S ohledem na uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že na hodnocení dob pojištění získaných žalobkyní do 31. 12. 1992 se vztahuje čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení a příslušná k hodnocení těchto dob je Slovenská republika. Žalobkyně tak získala v systému důchodového pojištění Slovenské republiky 10.930 dnů pojištění a v systému důchodového pojištění České republiky 3.834 dnů pojištění (z toho 308 dnů po dovršení věkové podmínky pro vznik nároku na důchod), celkově tedy 14.764 dnů. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v českém systému důchodového pojištění nezískala potřebnou dobu 25 let pojištění, postupovala žalovaná správně, pokud jí s použitím čl. 46 odst. 2 nařízení č. 1408/71 přiznala dílčí starobní důchod ve výši podle poměru dob započitatelných v českém systému k celkové době pojištění.

K požadavku žalobkyně na zhodnocení dob získaných do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového pojištění z důvodu jejího českého státního občanství a k námitce nesprávného použití směnných kurzů při porovnávání výše důchodů při posuzování nároku na dorovnávací příspěvek pak Městský soud v Praze uvedl, že takovýto nárok není

zakotven v žádném právním předpisu a byl v minulosti konstituován jen na základě nálezů Ústavního soudu. Pravidlo jím vytvořené se však u nároků přiznávaných po dni vstupu České republiky a Slovenské republiky do Evropské unie již neuplatní, neboť rozsudkem Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011 č. C – 399/09 bylo stanoveno, že pravidlo rozlišující důchodové nároky pojištěnců podle státního občanství představuje přímou diskriminaci a je v rozporu s čl. 3 nařízení č. 1408/71. V rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 130/2008 – 204 pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pro rozpor s evropským právem nemají dřívější nálezy Ústavního soudu precedenční charakter a není zde proto žádná právní norma, na základě které by bylo možno vyrovnávací příspěvek přiznat. Vzhledem k tomu, že po vstupu České republiky do Evropské unie již nebyly žádné vyrovnávací příspěvky nositelem pojištění ani samostatně, ani na základě rozhodnutí soudů přiznávány, není zde rovněž žádná správní praxe, jež by mohla vytvořit oprávněné očekávání žadatelů o možném přiznání příspěvku a jíž by se tedy tito mohli úspěšně dovolávat. Městský soud v Praze proto shledal napadená rozhodnutí zákonnými, byť u rozhodnutí II. z poněkud jiných důvodů, než žalovanou uplatněných. Jestliže totiž nelze k řádně vyměřenému důchodu vůbec přiznávat vyrovnávací příspěvky jako takové, ztrácí význam námitka nesprávného použití směnných kurzů při porovnávání výše důchodů pro tento příspěvek.

II. Kasační stížnost

Kasační stížnost podala žalobkyně (dále jen stěžovatelka) z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písmeno a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky; zjištěný skutkový stav nezpochybňovala. S poukazem na nálezy Ústavního soudu II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04 a IV. ÚS 301/05 dovozovala, že doby odpracované na území Slovenské republiky do 31. 12. 1992 nejsou výkonem práce v cizině a pro účely výpočtu dávky je třeba na tyto doby nahlížet jako na doby pojištění získané v České republice ve smyslu zák. č. 155/1995 Sb. Z toho pak dle stěžovatelky vyplývá závěr, že pokud občan splňuje všechny zákonné podmínky pro vznik nároku na starobní důchod i bez existence mezinárodní smlouvy a tento nárok by byl vyšší, než nárok podle smlouvy, je věcí českého nositele 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.

V případě stěžovatelky výše starobního důchodu, který by jí náležel podle českých předpisů, by byl evidentně vyšší, než úhrn důchodů přiznaných podle nařízení. Poukazuje-li soud na absenci právní definice přepočtu slovenského starobního důchodu na české koruny, nemůže důsledky tohoto nedostatku nést příjemce dávky. Proto neexistuje-li k této otázce obecně závazný právní předpis, je nutno postupovat podle Meritorní směrnice ředitelky ČSSZ č. 2/2008, která takováto pravidla obsahuje. K otázce aplikovatelnosti pravidla vytvořeného judikaturou Ústavního soudu pak stěžovatelka zdůraznila, že nárok na starobní důchod ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění jí vznikl ke dni 28. 8. 2003, tedy přede dnem vstupu České republiky do Evropské unie, který je dle názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem pro použití pravidla pro započet dob zaměstnání získaných pojištěnci do 31. 12. 1992 v souvislosti s nárokem na

dávky důchodového pojištění rozhodující. Naopak za bezvýznamnou považovala skutečnost, že o přiznání dávky si požádala až ke dni 1. 7. 2004. Ač to výslovně neuvedla, požadovala stěžovatelka zrušení napadeného rozsudku.

Ve vyjádřeních ze dne 17. 8. 2012 a 11. 2. 2013 žalovaná upozornila, že v roce 2012 by výše starobního důchodu stěžovatelky vypočteného jen podle českých předpisů činila 12.486 Kč, zatímco úhrn dílčího českého a slovenského starobního důchodu činil 13.338 Kč. K 1. 1. 2013 by pak starobní důchod vypočtený jen podle českých předpisů činil 12.638 Kč, zatímco úhrn důchodů vyplácených českým a slovenským nositelem pojištění činil 13.465 Kč. V současné době by tedy požadavek stěžovatelky na způsob stanovení výše důchodu vedl k vyměření dávky nižší o 852 Kč, respektive o 827 Kč.

Ve svém podání ze dne 12. 6. 2013 stěžovatelka namítla, že z vyjádření žalované nelze zjistit, jak ke svým výpočtům došla, navíc je zde popsán stav v letech 2012 a 2013, rozhodnutí o důchodu je však z roku 2005, kdy byl úhrn důchodů stěžovatelky nepochybně nižší. Stěžovatelka pak poukázala na princip rovnosti obsažený v čl. 3 nařízení č. 1408/71 i rozsudky Soudního dvora, dále na nálezy Ústavního soudu, zopakovala dosavadní argumentaci a poté žádala, aby bylo žalované uloženo přiznání vyrovnávacího příspěvku.

III. Posouzení věci

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, soud proto vycházel z téhož, který byl popsán v napadeném rozsudku a který je v tomto rozsahu doložen v dávkovém spisu žalované. Sporná byla pouze právní otázka, a to, **zda starobní důchod stěžovatelky, jehož výše byla vypočtena pomocí dílčení podle koordinačních předpisů na poli sociálního zabezpečení, lze navýšit prostřednictvím započtu dob pojištění získaných stěžovatelkou do 31. 12. 1992 v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR z důvodu její české státní příslušnosti, ačkoliv podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení je k hodnocení těchto dob příslušný nositel pojištění Slovenské republiky.**

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že uvedeným způsobem postupovat nelze. Nejprve je ale nutno zodpovědět otázku relevantních právních předpisů.

Stěžovatelka splnila věkovou podmínku nároku na starobní důchod podle § 32 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění dne 19. 8. 2003, pracovala však nepřetržitě bez pobírání důchodu až do 30. 6. 2004. Ačkoliv tedy podmínky nároku na dávku splnila přede dnem 1. 5. 2004, výše dávky (která je v tomto případě předmětem sporu) se s ohledem na ustanovení § 34 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění vypočte podle předpisů platných ke dni přiznání důchodu, tj. ke dni 1. 7. 2004. Pro výpočet výše důchodu stěžovatelky jsou tak relevantními předpisy zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění a nařízení č. 1408/71, konkrétně jeho čl. 46 odst. 2 a čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení obsažený v příloze III. tohoto nařízení, z obecných ustanovení pak

čl. 3 nařízení. Tyto právní normy žalovaná při výpočtu starobního důchodu aplikovala, obdobně postupoval i slovenský nositel pojištění, neboť výši starobního důchodu stěžovatelky také vypočetl s použitím čl. 20 Smlouvy a dále podle předpisů platných ve Slovenské republice ke dni 1. 7. 2004, jak o tom svědčí odkazy na ustanovení § 261 a § 293a) zákona č. 461/2003 Z. z. Žalovaná tedy v tomto bodu postupovala v souladu se zákonem.

Stěžovatelka formálně napadla obě rozhodnutí vydaná žalovanou, proti prvnímu z nich, v němž byl její starobní důchod přiznán s použitím výše uvedených předpisů, však nic konkrétního neuvedla. Vzhledem k absenci stížních námitek proti rozhodnutí označenému I. proto Nejvyšší správní soud jen stručně konstatuje, že uvedené rozhodnutí netrpí žádnými zjevnými vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a lze ho proto považovat za zákonné.

Nesouhlas stěžovatelky se tak fakticky týká pouze rozhodnutí označeného II., aniž by ovšem i v tomto případě bylo z jejího podání zcela jasné, v čem by měla vada tohoto rozhodnutí spočívat. Nejvyšší správní soud předesílá, že řízení o žalobách podle části třetí, hlavy druhé, s. ř. s. je realizací čl. 36 odst. 2 Listiny práv a svobod, tedy práva na soudní ochranu před konáním veřejné správy. V tomto typu řízení poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů z hlediska jejich zákonnosti. Dospěje-li soud k závěru, že správním rozhodnutím byl porušen zákon, musí takové rozhodnutí zrušit a v závazném právním názoru určit, jaké ustanovení zákona bylo porušeno, v čem toto porušení zákona spočívá, jak má správní orgán zákon vyložit a jak v dalším řízení postupovat.

Stěžovatelka se domáhá zvýšení svého starobního důchodu (formou vyrovnávacího příspěvku) z českého systému důchodového pojištění tím, že jí pro účely stanovení výše dávky bude započtena doba získaná do 31. 12. 1992 v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR, i když zároveň nijak nezpochybňuje skutečnost, že podle zmiňovaného čl. 20 odst. 1 Smlouvy je k hodnocení této doby pro důchodové účely příslušný nositel pojištění Slovenské republiky. Činí tak s odkazem na svou českou státní příslušnost. Je tedy třeba posoudit, zda žalovaná zodpověděla výše definovanou právní otázku v souladu s relevantními právními předpisy.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, váže důchodové nároky pojištěnců na jejich účast v českém systému důchodového pojištění, státní občanství jako kriterium pro hodnocení dob neobsahuje a není zde uvedeno ani jako samostatná podmínka nároku. Započet dob získaných pojištěnci v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR tento zákon výslovně neřeší, v ustanovení § 13 ohledně dob získaných před účinností zákona jen odkazuje na předpisy platné před 1. 1. 1996. K 31. 12. 1995 byl na území České republiky účinný zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, který ovšem pro účast na zabezpečení či započet dob podmínku státního občanství také neobsahoval. Lze tedy uzavřít, že ze zákonné úpravy nárok stěžovatelky na započet dob pojištění získaných do 31. 12. 1992 z důvodu její české státní příslušnosti dovodit nelze.

Příslušnost k hodnocení těchto dob pak upravuje výhradně Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení ve svém čl. 20 a následně Správní ujednání v čl. 15, přičemž v čl. 4

tato smlouva dále výslovně uvádí, že při používání právních předpisů jednoho smluvního státu jsou občané tohoto smluvního státu rovni občanům druhého smluvního státu, pokud tato smlouva nestanoví jinak (pro důchody nestanoví). Je tedy vyloučeno, aby na základě uvedené koordinační smlouvy mohly vzniknout pojištěnci nějaké nároky na základě českého občanství, právě naopak, z uvedeného lze dovodit, že i v případě, pokud by důchodové nároky byly podle vnitrostátních předpisů nějak svázány se státní příslušností pojištěnce, musely by být poskytnuty i státním příslušníkům druhé smluvní strany.

Obsahově stejný je v tomto směru i čl. 3 nařízení č. 1408/71, podle něhož osoby, na něž se vztahuje toto nařízení, mají stejná práva a povinnosti podle právních předpisů kteréhokoliv členského státu jako státní příslušníci uvedeného státu. Ještě precizněji tuto zásadu formuluje čl. 4 nařízení č. 883/04, které s účinností od 1. 5. 2010 nahradilo nařízení předchozí. Podle tohoto ustanovení požívají osoby, na které se toto nařízení vztahuje, stejné dávky a mají podle právních předpisů kteréhokoliv členského státu stejné povinnosti jako jeho státní příslušníci.

K působnosti evropského práva je dále nutno uvést, že s účinností od 1. 5. 2004 byla pravomoc České republiky koordinovat předpisy na poli sociálního zabezpečení se zeměmi Evropské unie přenesena ve smyslu čl. 10a odst. 1 Ústavy na Evropskou Unii, která provádí koordinaci ve smyslu čl. 48 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve podle čl. 42 Smlouvy o založení Evropského společenství) mezi členskými státy sama svými nařízeními. V době rozhodování o nároku stěžovatelky na starobní důchod bylo účinným nařízení č. 1408/71, které ve svém čl. 6 uvádělo, že s výhradou článků 7, 8 a čl. 46 odst. 4 nahrazuje toto nařízení v rámci osobní a věcné příslušnosti jakékoliv úmluvy o sociálním zabezpečení zavazující buď a) výhradně dva nebo více členských států, nebo b) alespoň dva členské státy a jeden nebo více ostatních států, pokud se na vypořádání nároků nepodílí žádná instituce některého z ostatních států. Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení jakožto dvoustranná smlouva tak byla na dobu členství České republiky a Slovenské republiky v Evropské unii nahrazena tímto nařízením, jediným použitelným ustanovením smlouvy zůstal článek 20, který byl vložen do přílohy III nařízení.

Výklad práva Evropské unie pak mohou provádět jen primárními smlouvami určené orgány, podle článku 267 SFEU (dříve čl. 234 Smlouvy o ES) je orgánem k tomuto příslušným Soudní dvůr Evropské unie. Ten se k otázce aplikace čl. 46 odst. 2 a čl. 3 nařízení č. 1408/71 v souvislosti s aplikací čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení vyjádřil v rozsudku ze dne 22. 6. 2011, sp. zn. C – 399/09, o nějž se opíral již Městský soud v Praze. Soudní dvůr zde sice v samotném započtu dob pojištění nad rámec čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení neshledal rozpor s evropským právem, zdůraznil však, že rozlišování nároků pojištěnců při dodatečném započtu dob podle státní příslušnosti představuje přímou diskriminaci v důsledku porušení čl. 3 nařízení a jako takové je nadále nepřípustné. Ponechal přitom na úvaze České republiky, zda rovné nakládání se všemi pojištěnci nastolí tím, že takovýto dodatečný započet a úpravy výše důchodu bude provádět u všech pojištěnců spadajících pod osobní rozsah nařízení, nebo zda přijme opatření, aby takovéto zvýhodnění nebylo nadále přiznáváno nikomu.

Vzhledem k tomu, že ani sama stěžovatelka nepochybuje o působnosti evropského práva v projednávané věci a sama se rozsudků Soudního dvora dovolává, nejsou mezi

účastníky pochyby (a nemá je ani Nejvyšší správní soud), že pro rozhodnutí v projednávané věci jsou závěry tohoto rozsudku relevantní. Z rozsudku je zřejmé, že Soudní dvůr nikterak nezasahoval do vnitrostátní úpravy a neřešil autoritativně otázku, zda má Česká republika vyrovnávací příspěvek přiznávat či nikoliv, pouze pro tento nárok zakázal používat kriteria státní příslušnosti (a doplňkově též trvalého pobytu). Tento závěr však tezi zastávané stěžovatelkou, která své požadavky na dodatečný započet dob v rámci subsidiárního způsobu výpočtu výše dávky staví právě na svém českém občanství, zjevně nesvědčí.

Možnost odvozovat důchodové nároky ze státního občanství nelze vyčíst ani z článku 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ten sice v obecné rovině hovoří o právu občanů na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, nespecifikuje však, jakou formou by ono zabezpečení mělo být provedeno a v odstavci 3 v podrobnostech odkazuje na zákon. Podle zákonné úpravy pod uvedené ustanovení spadají v podstatě tři systémy zabezpečení, a to systém důchodového pojištění, systém státní sociální podpory a systém sociálních služeb a pomoci v hmotné nouzi, žádný z nich však pro stanovený okruh osob nerozlišuje nároky podle státní příslušnosti žadatelů o dávku. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny se pak práv obsažených v čl. 30 lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.

Stěžovatelka sama žádné zákonné ustanovení, které by na věc dopadalo a které by žalovaná dle jejího názoru špatně vyložila či aplikovala, neuvádí a svůj požadavek na započet uvedených dob v českém systému důchodového pojištění z důvodu české státní příslušnosti a případný nárok na vyrovnávací příspěvek opírá pouze o judikaturu Ústavního soudu. Ani ta však nekonkretizuje žádné ustanovení relevantního právního předpisu, z něhož by bylo možno takový nárok dovodit, právě naopak, ve svém nálezu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 Ústavní soud otevřeně deklaroval, že *„jak správně ve svém vyjádření uvádí vedlejší účastník, podmínky nároku na požadovaný vyrovnávací příspěvek nejsou upraveny žádným právním předpisem. Ustanovení § 106a zákona č. 155/1995 Sb. tudíž zakotvuje zákaz vyplácení dávky, kterou zákon neupravuje“*. V souhrnu tedy není zřejmé, jaký právní předpis dle názoru stěžovatelky žalovaná nezohledněním její české státní příslušnosti při započtu dob získaných do 31. 12. 1992 porušila, a tudíž jaké nezákonnosti se měla dopustit.

Zbývá tak posoudit, jestli oním pramenem práva, z něhož by bylo možno odvozovat nárok stěžovatelky na dodatečný započet federálních dob pojištění z důvodu její české státní příslušnosti, by nemohly být samotné nálezy Ústavního soudu, na něž stěžovatelka odkazuje, tedy především nálezy II. ÚS. 405/02, III. ÚS 252/04, Pl. ÚS 4/06. IV. ÚS 301/05, a z doby po vstupu České republiky do Evropské unie také nálezy I. ÚS 1375/07 a Pl. ÚS 5/12, v nichž bylo toto pravidlo formulováno a pro budoucnost potvrzeno. Ani v tomto bodu však Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil.

Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby. Z takto formulovaného ustanovení doktrína (zastávaná především Ústavním soudem samotným) dovozuje, že právní názory vyslovené v nálezech Ústavního soudu mají nejen bezprostřední, ale i precedenční závaznost a dotvářejí tak systém psaného práva. Pokud měla stěžovatelka toto na mysli, bylo by možno s ní v jejích

názorech na relevanci nálezů Ústavního soudu souhlasit. K tomu je ovšem nutno vzápětí dodat, že precedenční závaznost nálezů může být uplatňována jen potud, pokud Ústavní soud rozhoduje v mezích ustanovení čl. 87 Ústavy, kde jsou taxativně vypočteny jeho pravomoci. Ústavní soud tak může v tomto případě právo buď v souladu s Ústavou a Listinou interpretovat, nebo může vystupovat v roli tzv. negativního zákonodárce a právní normy pro rozpor s ústavním pořádkem rušit. Ústavní soud však nemůže (ani v rámci řízení o ústavní stížnosti) pozitivní právní normy vytvářet, neboť by tím zasahoval do pravomoci zákonodárce a narušoval princip dělby moci.

Pravidlo, podle něhož lze jen českým státním příslušníkům započíst v českém systému důchodového pojištění pro účely jejich důchodových nároků dobu pojištění získanou do 31. 12. 1992 bez ohledu na příslušnost k hodnocení těchto dob podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, je ovšem právě takovouto pozitivní právní normou vytvořenou judikaturou Ústavního soudu, která není přímo obsažena v žádném právním předpisu a k níž nelze dospět, jak bylo vyloženo výše, ani jakkoliv volnou interpretací kteréhokoliv ustanovení zákona o důchodovém pojištění, mezinárodní smlouvy či předpisu Evropské unie. Aplikace nálezů Ústavního soudu by zde byla v současné době zřetelně v rozporu i s vůlí zákonodárce, který se pokusil přijetím novely zákona o důchodovém zabezpečení normotvorbu Ústavního soudu eliminovat a ustanovením § 106 a) zákona o důchodovém pojištění přiznávání dalších vyrovnávacích příspěvků zamezit. Norma vytvořená nálezy Ústavního soudu je tedy nejen v rozporu s čl 4 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a od vstupu České republiky do Evropské unie s čl. 3 nařízení č. 1408/71 a čl. 4 nařízení č. 883/04, ale nyní i s konkrétním ustanovením zákona, které upravuje tutéž problematiku. Je tedy zřejmé, že precedenční účinky nálezům Ústavního soudu v této otázce přiznat nelze a nebylo to možné ani k datu vydání napadeného správního rozhodnutí.

Zmiňuje-li stěžovatelka ve své kasační stížnosti meritorní směrnici ředitelky ČSSZ č. 2/2008 , která vznikla v reakci na nález ústavního soudu Pl. ÚS 4/06, pak je třeba zdůraznit, že ta ve svém čl. 1 odst. 1 písm. b) výslovně uváděla, že podmínkou nároku na důchod podle výkladu MPSV (vyrovnávací příspěvek) mají jen pojištěnci, jimž byl důchod v ČR i SR přiznán od data spadajícího do období před 1. 5. 2004. V současné době je však již tato směrnice zrušena a vyrovnávací příspěvky podle ní nelze přiznat k žádným důchodům bez ohledu na datum jejich přiznání.

Po vyloučení jakékoliv explicitní nezákonnosti tak námitky stěžovatelky zůstávají pouze v rovině odkazu na obecné principy mezinárodního práva, podle nichž nemůže být dle svého názoru jakožto občanka České republiky aplikací smlouvy o sociálním zabezpečení poškozena na svých důchodových nárocích, které by jí vznikly nezávisle na této smlouvě podle vnitrostátních předpisů. Z toho stěžovatelka dovozuje, že její důchod měl být vypočten kromě postupu použitého žalovanou, který sama o sobě nezpochybňuje, ještě podle vnitrostátních předpisů, které jsou pro ni příznivější. Stěžovatelka má tedy za to, že na stanovení výše jejího důchodu dopadají souběžně postupy dva, jeden spočívá v aplikaci zákona o důchodovém pojištění a koordinačních předpisů, druhý doplňkově pouze v aplikaci zákona o důchodovém pojištění samotného se specifickým pravidlem zápočtu dob získaných do 31. 12. 1992 podle judikatury Ústavního soudu. Tomuto názoru však nelze přisvědčit.

Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb. Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Podle čl. 10 Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Podle čl. 10a odst. 1 Ústavy mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. nabyl účinnosti dne 1. 6. 2002, od tohoto data tedy mají v českém systému práva mezinárodní smlouvy bez výjimky aplikační přednost před zákonem a výše uvedené pravidlo by proto ani v případě, že by skutečně vedlo k prospěchu stěžovatelky, nebylo možno uplatnit. Za situace, kdy k hodnocení dob pojištění získaných v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR byla uzavřena mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament České republiky a jejíž klíčové ustanovení bylo převzato do předpisů Evropské unie, totiž nelze o jiných alternativách při výběru relevantní právní normy uvažovat. Nelze tedy souběžně aplikovat smlouvu i zákon a již vůbec nelze takový postup použít jen pro určitý okruh pojištěnců s odkazem na kriterium, které ani tato smlouva, ani evropské předpisy, ani příslušný zákon nejen neupravují, ale přímo eliminují.

K výše uvedenému Nejvyšší správní soud podotýká, že nesdílí ani názor stěžovatelky o výhodnosti výpočtu jejího důchodu jen podle vnitrostátních předpisů. V hypotetickém případě neexistence Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a jejího čl. 20 by totiž musela být v její věci otázka započtu dob získaných za existence ČSFR řešena s použitím zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném k 31. 12. 1995 tak, jak uvádí ustanovení § 13 zákona o důchodovém pojištění.

Podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o sociálním zabezpečení byli účastni důchodového zabezpečení pracovníci v pracovním poměru. Podle § 8 odst. 2 tohoto zákona se pracovní poměr hodnotil jako zaměstnání, pokud zakládal nemocenské pojištění. Podle § 2 odst. 1 písm. a) zák. č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění účinném k 31. 12. 1995 byli podle tohoto zákona pojištěni zaměstnanci, pokud byli činni v České republice. Jak vyplývá z výše uvedeného, účast na nemocenském pojištění byla u zaměstnanců svázána s výkonem zaměstnání na území České republiky, státní občanství nebylo podmínkou. Stěžovatelce by tak mohla být dle názoru Nejvyššího správního soudu při použití vnitrostátních předpisů hodnocena v českém systému důchodového pojištění i z dob získaných do 31. 12. 1992 jen doba, po kterou vykonávala zaměstnání na území dnešní České republiky, nikoliv veškerá doba, jak se domnívá. Takový postup by ovšem vzhledem k poměru doložených dob zaměstnání vedl stěží k získání nároku na starobní důchod v českém systému důchodového pojištění, natožpak k jeho vyšší výměře.

Pokud by soud připustil výklad prosazovaný stěžovatelkou, tj. že je nutno započítat žadatelům o dávku federální doby v českém systému důchodového pojištění vždy, bez ohledu na místo výkonu práce v České nebo Slovenské republice, neboť systém důchodového zabezpečení bývalé ČSFR byl jednotný, muselo by se takto postupovat u všech pojištěnců účastných na tomto systému, protože státní příslušnost pro účastenství a

pro započet dob v českém systému pojištění kriteriem není a ani v době po rozdělení nebyla. Stejně by pak musela jako nástupnický stát postupovat i Slovenská republika, čímž by docházelo k duplicitnímu započtu federálních dob v důchodových systémech obou nástupnických států bývalé ČSFR.

Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že na dobu zaměstnání na území dnešní Slovenské republiky do 31. 12. 1992 nehledí jako na „zaměstnání v cizině“, takovouto tezi ostatně v žádném ze svých rozsudků nikdy nevyslovil, ale vše výše uvedené je důsledkem řešení otázky určení příslušnosti nositelů pojištění nástupnických států k vypořádání budoucích nároků pojištěnců, kteří byli účastni na systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR. Jestliže je nárok na dávku vzniklý již po rozpadu ČSFR závislý na hodnocení dob pojištění získaných ještě v době její existence, musí tomu předcházet rozdělení dob dosažených pojištěnci v tomto systému mezi nástupnické státy podle nějakého pravidla tak, aby při rozhodování o jejich nárocích nedocházelo k duplicitnímu hodnocení jedné a téže skutečnosti pro nárok i výši důchodových dávek v obou systémech důchodového pojištění. K tomu mohlo při rozdělení státu dojít buď důslednou aplikací vnitrostátních předpisů a uplatněním principu *lex locí laboris* , anebo podle pravidla, které si zúčastněné státy dohodnou. V čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a v čl. 15 Správního ujednání bylo jako kriterium určeno sídlo zaměstnavatele či místo trvalého bydliště pojištěnce k 31. 12. 1992.

Kriteriem za dané výjimečné situace mohly smluvní strany jistě zvolit i státní občanství, to však neučinily a nevtělily je ani do smlouvy, ani do svých vnitrostátních předpisů. Česká a Slovenská republika šly jinou cestou a koordinační smlouvu o sociálním zabezpečení postavily standardně na principu rovného nakládání, který se uplatňuje vůči všem, kteří spadají pod osobní rozsah smlouvy bez ohledu na jejich státní příslušnost. Podle jiných kriterií než výše uvedených tedy doby pojištění získané do 31. 12. 1992 hodnotit nelze.

S ohledem na neexistenci relevantní právní normy, rozpor judikatury Ústavního soudu s evropským právem i absenci příslušné správní praxe bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 120/2008 – 204 stanoveno, že u dávek přiznávaných ode dne vstupu České republiky do Evropské unie nelze již započítávat doby pojištění získané do 31. 12. 1992 v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR nad rámec čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení komukoliv, a v důsledku toho nelze přiznávat nikomu ani tzv. vyrovnávací příspěvky. O tento právní názor se opíral Městský soud v Praze v napadeném rozsudku, tento právní názor zastává Nejvyšší správní soud nadále i v projednávané věci. Kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak není naplněn, napadený rozsudek Městského soudu v Praze je zákonný.

Na tomto místě by bylo možno v odůvodnění ustat, Nejvyšší správní soud však rámci poznámky obiter dictum považuje za vhodné uvést ještě následující: Dosavadní judikatura Ústavního soudu k otázce započtu dob pojištění získaných pojištěnci do 31. 12. 1992 v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR byla (přes všechny deficity uvedené výše) motivována především chvályhodnou snahou poskytnout ve smyslu článku 30 odst. 1 Listiny občanům přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří tam, kde podle jeho názoru nebylo dle zákonné úpravy dostatečně zajištěno. Ústavní soud ovšem ve svých

posledních rozhodnutích nezasahoval v případě jakékoliv nerovnosti ve výměře důchodu, ale pouze tehdy, měl-li za to, že tato nerovnost je natolik výrazná, že dosáhla ústavně právního rozměru.

Případu stěžovatelky je skutkově i právně nejbližší věc, jež byla vedena u Ústavního soudu pod sp. zn. I. ÚS 3650/11. Zde se domáhala vyrovnávacího příspěvku žadatelka, která rovněž splnila podmínky nároku starobní důchod ještě před vstupem České republiky do Evropské unie, pracovala však nepřetržitě i po tomto datu na území České republiky a oba nositelé pojištění jí stejně jako v tomto případě přiznali starobní důchod svými rozhodnutími ke dni 1. 7. 2004. Úhrn důchodů této osoby ke dni vydání napadeného rozhodnutí byl nižší než by byl důchod vypočtený jen podle vnitrostátních předpisů se započtem dob do 31. 12. 1992, v průběhu doby se však poměr obrátil a v době rozhodování Ústavního soudu byl již úhrn důchodů o 207 Kč vyšší. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že uvedená skutečnost brání přiznání dorovnávacího příspěvku a její ústavní stížnost svým usnesením ze dne 26. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 3650/11 jako zjevně nedůvodnou odmítl. Jednalo se přitom o stížnost, která navazovala na předchozí věc téže účastnice, o níž bylo rozhodnuto výše zmiňovaným nálezem ze dne 3. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1375/07.

V projednávané věci úhrn důchodů stěžovatelky již minimálně po dva roky výrazně překračuje důchod, na nějž by měla stěžovatelka nárok, pokud by byly doby pojištění získané do 31. 12. 1992 hodnoceny podle českých předpisů (o 852 a 827 Kč). Neobstojí přitom zpochybňování výpočtu provedeného žalovanou. Výše slovenského i dílčího českého důchodu je stěžovatelce známa, způsob kurzového přepočtu žalovaná ve svých vyjádřeních uvedla a současná výše starobního důchodu, na který by jí vznikl nárok při započtu sporných dob, se odvíjí od výše, která byla uvedena již v napadeném rozhodnutí žalované II. Jedná se tedy o úpravu takto vyměřeného důchodu podle jednotlivých nařízení vlády způsobem obdobným, jakým byl zvyšován dílčí starobní důchod stěžovatelky. Lze tak uzavřít, že původní nerovnost, byla-li jaká, nenabyla ústavně právního rozměru a stěžovatelce by ani s použitím aktuální judikatury Ústavního soudu nebylo možno vyrovnávací příspěvek přiznat.

Přes výše uvedené cesta ke zvýšení jejího starobního důchodu existuje. Případ stěžovatelky se totiž předchozímu podobá i v tom, že slovenský nositel pojištění postupoval chybně při výpočtu výše jejího důchodu a neprovedl ve smyslu čl. 46 odst. 1 písm. a) bod ii) nařízení č. 1408/71 srovnávací výpočet se započtením dob získaných stěžovatelkou po splnění věkové podmínky nároku na dávku výkonem zaměstnání v České republice. Toto systémové pochybení již slovenský nositel pojištění na základě upozornění Evropské komise uznal a v předchozím zmiňovaném případě pobíraný důchod přepočetl. Stěžovatelka tedy může dosáhnout zvýšení svého starobního důchodu podáním žádosti u Slovenské pojišťovny – ústředí Bratislava o zpětný přepočet dávky nesprávně vyměřené podle § 112 zák. č. 461/2003 Z. z..

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, ve věcech důchodového pojištění pak nemá takovéto právo ani úspěšný správní orgán. Nejvyšší správní soud proto podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 3. července 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda
senátu