

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **V. P.,** zastoupené JUDr. Janem Ševčíkem, advokátem se sídlem Majakovského 1517/10, Jihlava, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 23. 2. 2010, č. j. X, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 9. 2011, č. j. 34 Ad 33/2010 - 24,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

Rozhodnutím ze dne 23. 2. 2010 zamítla žalovaná námitky proti svému rozhodnutí ze dne 15. 1. 2010, jímž byl žalobkyni přiznán podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a s přihlédnutím k článkům 45 a 46 odst. 2 nařízení č. 1408/71 ode dne 1. 4. 2009 starobní důchod ve výši 5.409 Kč měsíčně. O započtu dob pojištění získaných žalobkyní do 31. 12. 1992 rozhodla žalovaná podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Vzhledem k tomu, že sídlo zaměstnavatele žalobkyně bylo k uvedenému datu na území Slovenské republiky, je k započtu těchto dob příslušný slovenský nositel pojištění. Žalobkyně tak získala v českém systému důchodového pojištění 5.934 dnů a ve slovenském 11.080 dnů. Nárok na starobní důchod jí proto vznikl jen s přihlédnutím ke slovenským dobám pojištění, výše českého starobního důchodu byla stanovena metodou dílčení. Rozhodnutím Sociální pojišťovny Slovenské republiky ze dne

23. 11. 2009 byl žalobkyni přiznán podle § 21 zákona č. 100/1988 Zb. a podle § 293a zákona č. 461/2003 Z. z. ode dne 29. 1. 2006 starobní důchod ve výši 4.906 Sk, od 1. 1. 2009 činila výše tohoto důchodu 162,90 EUR.

Žalobu podanou proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 2. 2010 krajský soud napadeným rozsudkem zamítl. Vycházel přitom z následujícího skutkového stavu: Žalobkyně se narodila dne X a vychovala jedno dítě. Do 31. 12. 1992 pracovala u zaměstnavatelů se sídlem ve Slovenské republice, po tomto datu byla zaměstnána na území České republiky. Věkovou podmínku pro vznik nároku na starobní důchod podle § 30 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění splnila dne X, vykonávala však na území České republiky nepřetržitě zaměstnání i po tomto datu a ukončila je dne 31. 3. 2009. Žádost o starobní důchod podala dne 29. 1. 2009, jeho přiznání požadovala ode dne 1. 4. 2009.

Krajský soud se neztotožnil s žádnou z námitek, které žalobkyně uplatnila proti způsobu stanovení výše důchodu. Soud nejprve konstatoval, že neexistuje právní předpis, jenž by umožňoval navýšit starobní důchod přiznaný s použitím koordinačních předpisů o tzv. vyrovnávací příspěvek z důvodu české státní příslušnosti žadatele o dávku. V dalším pak při posouzení věci vycházel především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 120/2008 – 204, který byl vydán na základě rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09. Z hledisek zde uvedených hodnotil i relevanci žalobkyní uváděných nálezů Ústavního soudu. Dospěl přitom k závěru, že jim pro rozpor s evropským právem nelze přiznat precedenční závaznost. Zároveň žalobkyni upozornil na skutečnost, že slovenský nositel pojištění nevypočetl správně výši jejího důchodu, neboť neprovedl srovnávací výpočet výše tzv. solo důchodu a důchodu vypočteného dílčením.

II. Kasační stížnost

Kasační stížnost podala žalobkyně (dále jen stěžovatelka) z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky. Konkrétně namítala, že pracovní poměr na Slovensku ukončila dne 31. 12. 1992 a v té době nebylo ještě ani příslušným úřadům známo, že posouzení federálních dob bude upraveno Smlouvou mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Sdělení ministerstva zahraničí o tom, že byla uzavřena smlouva, bylo pak vyhlášeno ve Sbírce zákonů až dne 30. 8. 1993. Je proto velmi nespravedlivé a v rozporu s principem právní jistoty a předvídatelnosti práva, pokud v důsledku smlouvy, se kterou se nemohla v rozhodné době seznámit a ukončit včas pracovní poměr na Slovensku, bere nyní důchod o několik tisíc korun nižší. Postup jen podle Smlouvy proto považuje za diskriminující, neboť není podložen objektivními a rozumnými důvody.

Stěžovatelka nadále považuje pro posouzení věci za relevantní nálezy Ústavního soudu k dané problematice, a to především nález ze dne 3. 3. 2009 sp. zn. I. ÚS 1375/07. Ústavní soud v tomto nálezu jasně vyjádřil stanovisko, podle něhož *„skutečnost, že Česká republika uzavřela se Slovenskou republikou smlouvu o provádění sociálního zabezpečení,* ***nemůže být na újmu českému občanovi*** *ve výši jeho důchodových nároků, byť byl zaměstnán ke dni rozdělení ČSFR na Slovensku. Smyslem uzavření mezinárodní smlouvy totiž nemůže být krácení důchodových nároků vlastním občanům, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů“*. Ústavní soud dále uvedl, že *„není*

možné, aby občan České republiky byl proti jiným občanům ***diskriminován*** *jen v důsledku specifické okolnosti mající původ v zániku tehdejší česko-slovenské federace*". Uvedené platí tím spíše, že se stěžovatelka o danou problematiku v rozhodné době zajímala, dbala svých práv a při svém jednání vycházela ze sdělení příslušných správních orgánů.

Dále pak stěžovatelka odkázala na závěry předchozího nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, který kromě výše uvedeného deklaroval, že na dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem ve slovenské části československého státu nelze nahlížet jako na zaměstnání v cizině a pokud je rozlišování mezi občany České republiky založeno na této fikci, není podloženo rozumnými a objektivními důvody. V případě, že občan splnil podmínku minimálního počtu let pojištění ještě v době existence společného státu, nemůže aplikace mezinárodní smlouvy vést k tomu, že je mu zpětně splnění této podmínky upíráno. Pokud občan splňuje zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod i bez existence smlouvy a tento nárok by byl vyšší, je věcí českého nositele důchodového pojištění, aby zabezpečil pobírání důchodové dávky v takové výši, která odpovídá vyššímu nároku podle vnitrostátních předpisů, respektive rozhodl o dorovnání důchodu od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu, přiznaných ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění. Touto námitkou se krajský soud vůbec nezabýval.

Stěžovatelka má dále za to, že shora uvedená judikatura Ústavního soudu v žádném případě nezakládá diskriminaci, naopak tuto odstraňuje. Z rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie č. C-399/09 přitom nevyplývá, že by poskytování vyrovnávacího příspěvku bylo nesprávné nebo v rozporu s právem EU. V případě odpovědi na druhou předběžnou otázku týkající se diskriminace, je třeba zdůraznit, že se jednalo o otázku hypotetickou, která nemá vliv na řešení případu stěžovatelky. Je třeba též poukázat na skutečnost, že nebyla řešena situace, kdy by Ústavní soud trval na podmínce občanství či trvalého pobytu pro přiznání tohoto dorovnání, respektive že by zakázal platit vyrovnávací příspěvek všem ostatním. Stejně tak nebyla Soudním dvorem Evropské unie řešena ani otázka, zda v případě, že by diskriminační zacházení bylo dáno, jsou zde skutečnosti, které mohou takové zacházení odůvodnit.

Dle názoru stěžovatelky pak i v případě, že slovenský nositel pojištění chybně aplikoval čl. 46 odst. 2 nařízení 1408/71 a nesprávně stanovil výši jejího starobního důchodu, jak uvedl krajský soud, měly se žalovaná a následně krajský soud otázkou doplatku zabývat a zjistit, jaký by byl součet důchodů, pokud by byla výše slovenského důchodu stanovena správně.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí 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. K tomu jen podotýká, že po podání kasační stížnosti byl stěžovatelce novým rozhodnutím

Sociální pojišťovny Slovenské republiky ze dne 3. 6. 2013, vydaným v rámci řízení o přepočtu dávky nesprávně vyměřené, navýšen starobní důchod ode dne 29. 1. 2006 na částku 7.086 Sk a od 1. 1. 2009 na částku 280,80 EUR. Ke dni 1. 1. 2013 činila výše slovenského starobního důchodu stěžovatelky 312,40 EUR. Doplatek důchodu za dobu od 29. 1. 2006 do 30. 6. 2013 byl určen částkou 6475,03 EUR.

Podle sdělení žalované by k 1. 7. 2012 činila výše starobního důchodu stěžovatelky vypočteného jen podle českých předpisů 16.476 Kč, dílčí důchod byl vyplácen ve výši 5.831 Kč. Slovenský starobní důchod podle nového rozhodnutí byl vyměřen k tomuto datu ve výši 304,50 EUR, po přepočtu kurzem 25,64 byl stanoven pro účely porovnání částkou 7.808 Kč. Úhrn důchodů přiznaných podle koordinačních předpisů tedy činí 13.639 Kč a je i nadále o 2.837 Kč nižší, než by byl český starobní důchod vypočtený se zohledněním dob pojištění získaných do 31. 12. 2012. Stěžovatelka však obdržela na slovenském starobním důchodu o 38 měsíčních splátek důchodu více, než by jí náleželo na důchodu vyměřeném jen podle českých předpisů.

V projednávané věci tak zůstává sporná pouze právní otázka, **zda starobní důchod stěžovatelky, jehož výše byla vypočtena pomocí dílčení podle koordinačních předpisů, 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 16. 3. 2005, pracovala však nepřetržitě bez pobírání důchodu až do 31. 3. 2009. Podmínky nároku na dávku splnila po dni 1. 5. 2004, tedy po vstupu České republiky i Slovenské republiky do Evropské unie. 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. 4. 2009. Pro výpočet výše důchodu stěžovatelky jsou proto relevantními předpisy zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění a nařízení č. 1408/71, konkrétně jeho čl. 45, 46 odst. 2 a čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení obsažený v příloze III, oddílu A, 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 29. 1. 2006. Výběr právních norem tedy provedla žalovaná správně.

K první námitce uplatněné stěžovatelkou Nejvyšší správní soud uvádí, že Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení byla uzavřena dne 29. 10. 1992, podle svého článku 34 odst. 1 měla vstoupit v platnost poté, co ji podle svých ústavních předpisů schválí obě smluvní strany, prozatímně byla prováděna podle téhož článku od 1. 1. 1993. Smlouva byla vyhlášena ve Sbírce zákonů České republiky pod č. 228/1993 Sb. dne 30. 8. 1993, v platnost vstoupila dne 3. 5. 1993. S odstupem času zajisté

nelze ověřit, nakolik byly státní orgány na konci roku 1992 schopny stěžovatelce poskytnout relevantní informace o obsahu smlouvy, i v případě pravdivosti jejího tvrzení to však na použitelnosti Smlouvy při posuzování jejího důchodového nároku přiznávaného v roce 2009 ničeho nemění.

Za nepodložené v této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud tvrzení stěžovatelky o porušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva. Zde je nutno připomenout, že k rozpadu společného státu došlo za současného vzniku celní a měnové unie států nástupnických. Po 31. 12. 1992 se tedy až do zániku měnové unie pro pojištěnce nic nezměnilo, neboť v České i Slovenské republice nadále platil zákon č. 100/1988 Sb., vyměřovaná výše důchodů byla nominálně i reálně stejná a provádění sociálního zabezpečení bylo již před zánikem ČSFR záležitostí republik. Samotné informace o obsahu smlouvy by tedy stěžovatelce na konci roku 1992 bez znalosti budoucího ekonomického vývoje obou republik, vývoje jejich právních úprav v oblasti důchodového zabezpečení i dalšího průběhu svého vlastního zaměstnání a v něm dosahovaných výdělků v období od roku 1993 až do přiznání důchodů v roce 2009 ke „správnému rozhodnutí“, jež by jí zajišťovalo v budoucnu co možná nejvyšší starobní důchod, zajisté ani zčásti nepomohly.

Inkriminovaný článek 20 Smlouvy totiž působil a působí v závislosti na uvedených proměnných, a zatímco pro jednoho pojištěnce může být výpočet důchodu s použitím koordinačních předpisů nakonec výhodný, pro jiného by mohlo být lepší pokud by se všechny doby hodnotily jen podle předpisů vnitrostátních. Může také dojít ke smíšeným výsledkům, kdy důchod přiznaný podle koordinačních předpisů je okamžiku vyměření nižší, než by byl při použití předpisů výhradně vnitrostátních, v průběhu času se však poměry změní a výše důchodu takto vyměřeného se stane pro pojištěnce výhodnější. Se všemi výše uvedenými variantami se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti již opakovaně setkal. Předvídat vývoj všech proměnných na vzdálenost téměř sedmnácti let ovšem nelze a Nejvyššímu správnímu soudu ani není zřejmé, jak by si stěžovatelka fungování tohoto principu za daných okolností představovala.

K tomu Nejvyšší správní soud jen pro úplnost podotýká, že v oblasti důchodového pojištění dochází často k legislativním změnám v hodnocení rozhodných skutečností, a to v mnohem závažnější podobě než uvedené, neboť na rozdíl od čl. 20 Smlouvy mají přijaté úpravy mnohdy již samotným svým charakterem jednoznačně nepříznivý dopad na nároky pojištěnců, aniž by jim to bylo v průběhu legislativního procesu dáváno jakkoliv na vědomí a aniž by tomu mohli své chování jakkoliv přizpůsobit. Stačí v této souvislosti připomenout například změny zákona při započtu dob studia. Podle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, se jednalo o dobu zaměstnání, za účinnosti zákona č. 155/1995 Sb. byla tato doba přesunuta (a to postupně dokonce i zpětně) do náhradních dob pojištění, tyto náhradní doby se pro výši důchodu začaly započítávat jen 80%, následně byly ve stejném rozsahu omezeny i pro nárok na dávku a nakonec doba studia absolvovaného po 31. 12. 2009 není bez zaplacení pojistného započitatelná vůbec. Podobných restrikcí by se dalo z posledního období uvést jistě i více, pro rozhodnutí v projednávané věci to však již není podstatné. Podstatné je pouze to, že z uvedeného postupu nelze dovozovat nepoužitelnost těchto norem, či jakékoliv nároky na kompenzace.

K dalším námitkám uplatněným stěžovatelkou pak Nejvyšší správní soud v obecné rovině 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, jaký je správný výklad zákona a jak má správní orgán v dalším řízení postupovat.

V projednávané věci se stěžovatelka domáhá zvýšení svého starobního důchodu (formou vyrovnávacího příspěvku) z českého systému důchodového pojištění a požaduje, aby jí z důvodu jejího českého občanství byla pro účely stanovení výše dávky započtena doba získaná do 31. 12. 1992 v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR. 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. 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 však 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 upravuje výhradně Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení ve svém čl. 20 a následně Správní ujednání v čl. 15. V čl. 4 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). Z uvedeného je zřejmé, že je vyloučeno, aby na základě této Smlouvy vznikaly pojištěncům nějaké nároky na základě jejich občanství, smyslem Smlouvy (a nejen této, jedná se o základní zásadu smluv uzavíraných na poli sociálního zabezpečení) je pravý opak, zajistit, aby i v případě, pokud by důchodové nároky byly podle vnitrostátních předpisů nějak svázány se státní příslušností pojištěnce, byly poskytnuty i státním příslušníkům druhé smluvní strany.

Obsahově stejný je v tomto směru i čl. 3 nařízení č. 1408/71, jež bylo použito při stanovení výše dávky, 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.

Uvedené články jsou realizací základní zásady fungování Evropské unie zakotvené v čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále SFEU) – zásady zákazu jakékoliv diskriminace na základě státní příslušnosti (dříve článek 12 Smlouvy o založení Evropského společenství).

K působnosti evropského práva je dále nutno uvést, že s účinností od 1. 5. 2004 byla kompetence 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 SFEU (dříve podle čl. 42 SES) 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 tak byla jakožto dvoustranná smlouva nahrazena na dobu členství České republiky a Slovenské republiky v Evropské unii tímto nařízením, jediným použitelným ustanovením Smlouvy zůstal článek 20, který byl vložen do přílohy III, oddílu A nařízení na základě Aktu o přistoupení České republiky do Evropské unie. Výklad práva Evropské unie pak mohou provádět jen primárními smlouvami určené orgány, podle článku 267 SFEU (dříve čl. 234 SES) je orgánem k tomuto příslušným Soudní dvůr Evropské unie.

K výkladu čl. 3 nařízení č. 1408/71 v souvislosti s aplikací čl. 46 odst. 2 nařízení a čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení se Soudní dvůr vyjádřil v rozsudku ze dne 22. 6. 2011, sp. zn. C-399/09 ve věci Landtová, o nějž se opíral i krajský soud při svém rozhodnutí. K otázce, jež je zde předmětem sporu, Soudní dvůr uvedl, že sice v samotném započtu dob pojištění nad rámec čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení neshledává rozpor s evropským právem, zdůraznil však, že rozlišování nároků pojištěnců při dodatečném započtu dob podle státní příslušnosti je diskriminací přímou a podle trvalého pobytu diskriminací nepřímou a jako takové představuje porušení čl. 3 nařízení. Další aplikaci tohoto pravidla označil za nepřípustnou. Soudní dvůr přitom ponechal na úvaze České republiky, zda rovné nakládání se všemi pojištěnci nastolí tím, že dodatečný započet dob a úpravy výše důchodu bude nadále provádět u všech pojištěnců spadajících pod osobní rozsah nařízení, nebo zda přijme opatření, aby takovéto zvýhodnění nebylo přiznáváno nikomu. Z rozsudku je tedy 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).

Ani z práva Evropské unie tak není možno dovodit nárok stěžovatelky na dodatečný započet dob pojištění z důvodu jejího českého občanství, i zde, podobně jako u smluv na poli sociálního zabezpečení platí opak – tam, kde by vnitrostátní předpisy svazovaly důchodové nároky se státním občanstvím, musely by být výhody z toho plynoucí poskytnuty všem, kteří spadají pod osobní rozsah nařízení, tedy všem osobám zaměstnaným, samostatně výdělečně činným či studujícím, které podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho nebo více členských států Evropské unie a které jsou státními příslušníky jednoho z členských států nebo které jsou osobami bez státní příslušnosti nebo

uprchlíky s bydlištěm na území jednoho z členských států, jakož i jejich rodinným příslušníkům nebo pozůstalým po nich.

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 zajištěno, v odstavci 3 pak odkazuje v podrobnostech na zákon. Podle doktríny je toto ustanovení realizováno prostřednictvím tří systémů zabezpečení, a to systému důchodového pojištění, systému státní sociální podpory a systému sociálních služeb a pomoci v hmotné nouzi. Žádný z uvedených systémů však ve své zákonné úpravě nerozlišuje pro stanovený okruh osob nároky podle státní příslušnosti žadatelů o dávku či službu a článek 30 odst. 1 Listiny svým obsahem takovýto požadavek na tyto systémy ani neklade. 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, neuvedla a svůj požadavek na započet uvedených dob v českém systému důchodového pojištění z důvodu české státní příslušnosti a případný nárok na vyrovnávací příspěvek opřela 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 primárním pramenem práva, z něhož by bylo možno dovodit 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 nález Pl. ÚS 4/06, a z doby po vstupu České republiky do Evropské unie také nález I. ÚS 1375/07, v nichž bylo toto pravidlo formulováno a pro budoucnost potvrzeno. K tomu Nejvyšší správní soud zaznamenal rovněž nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/12, zčásti již citovaný výše. 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. V této obecné rovině by bylo možno se stěžovatelkou 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. V kontextu řešené právní otázky tak může Ústavní soud 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, nemůže však (ani v rámci řízení o ústavní stížnosti) pozitivní právní normy vytvářet, neboť by tím zasahoval do pravomoci zákonodárce a narušoval princip dělby moci. To platí tím spíše, že uplatňovaní práva zakotveného v čl. 30 odst. 1 Listiny je možno domáhat se jen v mezích zákonů, které je provádějí, jak limituje čl. 41 odst. 1 Listiny.

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 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 navíc zřetelně v rozporu i s vůlí zákonodárce, který se pokusil přijetím novely zákona o důchodovém zabezpečení normotvorbu Ústavního soudu eliminovat a ustanovením § 106a zákona o důchodovém pojištění zápočty dob nad rámec čl. 20 Smlouvy a 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.

Neobstojí přitom tvrzení stěžovatelky obsažené v kasační stížnosti, že lze sladit rozsudek Soudního dvora Evropské unie s nálezy Ústavního soudu, neboť ten dosud neřešil situaci občanů jiných států a nezakázal přiznání vyrovnávacího příspěvku i jim. Zde je třeba poukázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3400/12, kde Ústavní soud rozhodoval případ žadatelky, která v době vzniku nároku na starobní důchod z českého systému důchodového pojištění byla občankou Slovenské republiky a české občanství nabyla až dodatečně. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že jí vyrovnávací příspěvek právě pro absenci českého občanství v rozhodné době nenáleží a její ústavní stížnost jako zjevně nedůvodnou odmítl. Odkázal přitom na svoji předchozí judikaturu k této otázce a výslovně uvedl, že za uvedených okolností neodůvodněná nerovnost mezi občany nenastala. Obdobně judikoval Ústavní soud již ve svém nálezu ze dne 24. 8. 2008, sp. zn. I. ÚS 294/06, kde v bodě 33 nálezu dokonce uvedl, že v případě čl. 30 odst. 1 Listiny *„se jedná o tzv. státoobčanské základní právo, které se vztahuje jen na občany České republiky“*.

Ústavní soud tedy vyhradil možnost započtu dob získaných do 31. 12. 1992 v systému sociálního zabezpečení bývalé ČSFR nad rámec daný čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a přiznání vyrovnávacího příspěvku výslovně jen pro pojištěnce s českým občanstvím (a ani v této skupině nikoliv pro všechny), jiným pojištěncům dle něj tuto výhodu přiznat nelze. Judikatura Ústavního soudu a pravidlo jím formulované je tak kromě výše uvedeného i ve zřetelném rozporu se závěry výše citovaného rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011, sp. zn. C-399/09. K diskriminaci ve smyslu tohoto rozsudku tak rozhodovací činností Ústavního soudu již dochází (fakticky ovšem nikoliv, neboť od vstupu ČR do Evropské unie vyrovnávací příspěvky nositelem pojištění mimo případů odstraňování tvrdosti zákona přiznávány

nejsou a ani Nejvyšší správní soud takto nositele pojištění nezavazuje) a nic na tom nemění skutečnost, že v projednávaném případě by měla stěžovatelka z uvedené diskriminace jiných pojištěnců prospěch.

O tom, že si je Ústavní soud vědom svého střetu s evropským právem a se Soudním dvorem Evropské unie a že se vůči názoru tohoto soudu výslovně vyhranil, svědčí i jeho nález ze dne 12. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, v němž prohlásil, že v případě rozsudku Soudního dvora ze dne 22. 6. 2011, sp. zn. C-399/09 *„došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a) Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires*“. Z nálezu lze ovšem zjistit toliko to, že podle názoru Ústavního soudu nelze na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo, neboť zde chybí mezinárodní prvek a že je nutno odlišit právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropské unii. Jakékoliv podrobnější odůvodnění k tak závažnému závěru však v nálezu chybí.

Ústavní soud především neobjasnil, v čem dle jeho názoru ono vybočení unijních orgánů z kompetencí upravených v čl. 48 SFEU a čl. 267 SFEU spočívá, a rovněž nijak nereflektoval skutečnost, že vložení čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení do přílohy III nařízení č. 1408/71 (a pak opětovně do přílohy II. nařízení č. 883/2004) si v rámci přístupových rozhovorů vyjednaly samy nástupnické státy bývalé ČSFR, tedy Česká a Slovenská republika. Tento článek byl přitom inkorporován do oddílu A této přílohy, tj. mezi ustanovení, která se vztahují na všechny osoby, jež podléhají čl. 2 nařízení. Jestliže za těchto okolností Soudní dvůr Evropské unie stanovil, že pokud národní nositel pojištění aplikuje čl. 45 a 46 nařízení a některý z článků zařazený do oddílu A, přílohy III. nařízení, pak platí i zde zásada rovnosti nakládání zakotvená v čl. 3 nařízení, jde ve výsledku spíše o notorietu, na níž by se, nebýt judikatury Ústavního soudu, Nejvyšší správní soud v rámci řízení o předběžné otázce ani nemusel ptát, nikoliv o kardinální otázku hranice kompetencí přenesených členským státem na Evropskou unii.

Rozsudek Soudního dvora byl přitom vůči České republice mimořádně vstřícný, neboť, jak správně uvedla stěžovatelka, nezakázal českému nositeli pojištění hodnotit ve svém systému doby získané do 31. 12. 1992 i nad rámec čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, lze-li něco takového z vnitrostátního práva dovodit (Soudní dvůr zde v zájmu zachování smíru obětoval jeden ze základních principů koordinace - princip aplikace jednoho právního řádu), pouze s ohledem na osobní a věcný rozsah nařízení stanovil limity pro takový postup tak, že uvedený příspěvek musí být, zjednodušeně řečeno, přiznáván všem nebo nikomu. Volbu řešení ponechal na České republice. Zákonodárce na tento rozsudek zareagoval, jak už bylo uvedeno výše, přijetím novely zákona o důchodovém pojištění - zákonem č. 428/2011 Sb. s jeho ustanovením čl. XIII a § 106a, tedy variantou, podle níž dodatečné zápočty dob a vyrovnávací příspěvky nadále nebudou přiznávány nikomu, Ústavní soud pak zmiňovaným nálezem ze dne 12. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, v němž setrval na svém názoru o nutné preferenci českých občanů, a následným usnesením ze dne 19. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3400/12, v němž pojištěnce s jiným než českým občanstvím s poukazem na tuto skutečnost vyrovnávací příspěvek upřel.

Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že Soudnímu dvoru k rozhodnutí ve věci C-399/09 nebyly předestřeny žádné skutečnosti, které by mohly diskriminační jednání odůvodnit, a tudíž ho dovést k jinému závěru. Zde je ovšem nutno podotknout, že vládě České republiky takové skutečnosti evidentně nebyly známy a Ústavní soud, ač se vůči uvedenému rozsudku následně ostře vyhranil, rovněž v žádném ze svých nálezů, včetně posledně citovaného plenárního, takové skutečnosti neoznačil, ani sám nepoložil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, v níž by svůj náhled na věc blíže vysvětlil. O to se pokusil až Nejvyšší správní soud položením předběžných otázek ve věci Sliacka vedené pod sp. zn. 6 Ads 18/2012 a u Soudního dvora Evropské unie pak pod sp. zn. C-253/12.

Zde se Soudního dvora dotázal především na to, 1) zda je česká občanka podléhající právním předpisům zaniklé ČSFR a poté právním předpisům České republiky vyňata z osobní působnosti nařízení, dále 2) zda je možné preferenční zacházení s občany České republiky s ohledem na základní právo na zabezpečení ve stáří tak, jak je vyložil Ústavní soud ve vztahu k dobám důchodového zabezpečení získaným za dobu existence ČSFR za situace, kdy tato je vnímána jako součást národní identity, kdy takové zacházení není s to narušit právo volného pohybu pracovníků a kdy poskytnutí obdobného zacházení všem ostatním občanům členských států Evropské unie by vedlo k významnému ohrožení finanční stability důchodového systému České republiky, a nakonec na to, 3) zda právo Evropské unie brání tomu, aby byl Nejvyšší správní soud v souladu s vnitrostátním právem vázán právními posouzeními podanými Ústavním soudem, pokud uvedená posouzení nejsou v souladu s právem EU, jak je vyložil Soudní dvůr Evropské unie. V uvedené věci však vzala stěžovatelka kasační stížnost zpět, takže Nejvyšší správní soud vzal zpět také položené předběžné otázky, aniž by na ně obdržel odpověď.

Nejvyšší správní soud pak musel zvážit, zda nebude zapotřebí uvedené otázky položit znovu v projednávané věci. Nakonec od tohoto postupu upustil. K prvním dvěma otázkám totiž zaujala stanovisko ještě v průběhu řízení před Soudním dvorem ve věci C-253/12 Evropská komise a její vyjádření ze dne 12. 9. 2012 dle názoru Nejvyššího správního soudu vcelku jasně odráží názory Soudního dvora obsažené v jeho dosavadní judikatuře. Názory zde uvedené přitom Nejvyšší správní soud sdílí.

K první otázce Evropská komise uvedla, že uvedená osoba nepochybně spadá pod osobní rozsah nařízení, potřebný prvek působnosti více právních řádů je dán již jen tím, že dotyčná pobírá starobní důchod vyměřený nositelem pojištění jiného členského státu. Komise dokonce v reakci na ratio decidendi nálezu Ústavního soudu doslova uvedla, že *„nechápe tvrzení, že okolnosti týkající se občana České republiky, jehož doby jsou posuzovány podle slovenských předpisů, by mohly být považovány za takové, že žádný jejich relevantní element nezasahuje za hranice jednoho členského státu* (zde České republiky)“.

K druhé otázce pak Evropská komise uvedla, že národní identita České a Slovenské republiky a historické okolnosti rozpadu ČSFR byly Evropskou unií respektovány splněním požadavku těchto států na začlenění čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení do přílohy III nařízení č. 1408/71 v rámci Aktu o přistoupení. S ohledem na čl. 18., čl. 48 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU pak Evropská komise nesouhlasila s premisou, že by preference českých občanů při posuzování jejich důchodových nároků neovlivnila uplatňování principu volného pohybu osob. S ohledem na uváděné náklady (celkově 120 -

160 miliard korun, ročně 6-8 miliard korun při výdajích na důchodové pojištění v roce 2011 v celkové výši 359 miliard korun) pak komise nesouhlasila ani s premisou, že vyplácení vyrovnávacího příspěvku všem oprávněným by vážně ohrozilo finanční stabilitu důchodového systému České republiky. Poskytování vyrovnávacího příspěvku jen občanům České republiky je tedy dle jejího názoru i za výše předestřených okolností v rozporu s čl. 3 nařízení č. 1408/71 (čl. 4 nařízení č. 883/2004) v návaznosti na čl. 18 SFEU, a to zvláště za situace, kdy Česká republika doposud nezvažovala žádnou možnost přiznávat příspěvky na základě opatření, jež by nemělo diskriminační charakter.

Evropská komise se vyjádřila ve prospěch aplikace evropského práva i k otázce třetí, tu však zodpověděl v jiné věci samotný Soudní dvůr Evropské unie. Ve svém rozsudku ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. C-416/10 ve věci K. a spol., posuzoval předběžné otázky položené Nejvyšším soudem Slovenské republiky v řízení, v němž byly na národní úrovni aplikovány evropské předpisy o ochraně životního prostředí. V průběhu tohoto řízení Ústavní soud Slovenské republiky zrušil rozsudek Nejvyššího soudu a zavázal ho svým právním názorem na řešení věci. Nejvyšší soud však dospěl k závěru, že toto posouzení je v rozporu s evropským právem a dotázal se Soudního dvora Evropské unie mimo otázek meritorních i na to, zda v této fázi řízení je relevantní položení předběžné otázky, jestliže je podle vnitrostátního předpisu vázán názorem Ústavního soudu.

Soudní dvůr Evropské unie se ve svých závěrech odvolal na řadu svých předchozích judikátů, především však na rozsudek ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. C-173/09 ve věci E. a uzavřel, že *„pravidlo vnitrostátního práva, na základě něhož posouzení provedená soudem vyššího stupně zavazují jiný vnitrostátní soud, nemůže posledně uvedený soud zbavit možnosti předložit Soudnímu dvoru otázky týkající se výkladu unijního práva, kterého se týkají taková právní posouzení. Pokud se totiž takový soud domnívá, že by v důsledku právního posouzení provedeného na vyšším stupni mohl vydat rozsudek v rozporu s unijním právem, musí mít možnost položit Soudnímu dvoru otázky, kterými se zabývá. V této fázi je třeba zdůraznit, že* ***vnitrostátní soud, který uplatnil možnost, kterou mu přiznává článek 267 SFEU, je pro účely vyřešení sporu v původním řízení vázán výkladem dotčených ustanovení poskytnutým Soudním dvorem a musí případně odmítnout posouzení soudu vyššího stupně, pokud má s ohledem na tento výklad za to, že tato posouzení nejsou v souladu s unijním právem. Zásadami uvedenými v předchozích bodech je předkládající soud stejně tak vázán, pokud jde o právní názor, který ve věci v původním řízení vyslovil ústavní soud dotyčného členského státu, neboť z ustálené judikatury vyplývá, že nelze připustit, aby pravidla vnitrostátního práva, i kdyby byla ústavní povahy, porušovala jednotnost a účinnost unijního práva. Soudní dvůr již ostatně uvedl, že se uvedené zásady použijí ve vztazích mezi ústavním soudem a jakýmkoli jiným vnitrostátním soudem*** *(rozsudek ze dne 22. 6. 2010, sp. zn. C – 188/10 a C – 189/10, ve věci M. a A.)“*.

Soudní dvůr poté shrnul, že *„vnitrostátní pravidlo, které Nejvyšší soud Slovenské republiky zavazuje k tomu, aby zastával právní názor Ústavního soudu Slovenské republiky, tedy předkládajícímu soudu nemůže zabránit v tom, aby Soudnímu dvoru předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v jakémkoliv okamžiku řízení, který považuje za vhodný, a případně odmítl posouzení vyslovená Ústavním soudem Slovenské republiky, která by se ukázala jako odporující unijnímu právu“*.

Závěry tohoto rozsudku plně dopadají i na projednávaný případ. Nejvyšší správní soud k výkladu příslušných ustanovení položil již v předchozí věci předběžné otázky podle čl. 267 SFEU, tyto otázky Soudní dvůr svým rozsudkem ze dne 22. 6. 2011, sp. zn. C-399/09 zodpověděl, možnost změny jeho stanoviska i po doplnění některých skutečností považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na dosavadní judikaturu Soudního dvora, na níž poukazuje i Evropská komise ve svém vyjádření ve věci vedené pod. sp. zn. C-253/12, za nulovou, navíc s názory zde uvedenými v plném rozsahu souhlasí. Posouzení podané Ústavním soudem ke sporné otázce započtu dob je pak s právním názorem Soudního dvora v zásadním rozporu.

Je tedy zřejmé, že s ohledem na limity obsažené v čl. 87 Ústavy a pro rozpor s evropským právem nelze nálezům Ústavního soudu k této otázce přiznat precedenční účinky (vzhledem k dosud rozdílnému průběhu řízení ve srovnání s uváděným případem zatím Nejvyšší správní soud o jiných neuvažoval), ani ony tedy nejsou v projednávaném případě pramenem práva, jehož porušení by se mohla stěžovatelka vůči správnímu orgánu úspěšně dovolávat.

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 započtu dob získaných do 31. 12. 1992. 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 odpovídající požadavkům čl. 10 bez výjimky aplikační přednost před zákonem. Stěžovatelkou uváděné pravidlo by proto ani v případě, že by skutečně vedlo k jejímu prospěchu, 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 předpisu Evropské unie, totiž nelze o jiných alternativách při výběru relevantní právní normy uvažovat. Nelze tedy souběžně aplikovat smlouvu i zákon, z něhož by vyplývalo něco jiného (jakože nevyplývá, jak bude pojednáno níže), 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 tomu Nejvyšší správní soud dále podotýká, že nesdílí názor stěžovatelky ani v tom, že by jí mohl nárok na starobní důchod vzniknout nezávisle na existenci Smlouvy 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 č. 100/1988 Sb., 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 podle 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 nevedl v jejím případě ani k získání nároku na starobní důchod v českém systému důchodového pojištění, natožpak k jeho vyšší výměře. Právě k zamezení takovéto situace však byla Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení uzavřena, právě proto v sobě obsahuje také čl. 11 odst. 3 písm. a), podle něhož se při posouzení nároku na dávku přihlíží i k dobám pojištění, k jejichž hodnocení je jinak příslušný nositel pojištění druhé smluvní strany, právě proto v sobě i nařízení č. 1408/71 obsahuje v čl. 45 tutéž zásadu a ze stejného důvodu pak totéž stanoví i čl. 6 nařízení č. 883/04. Princip sčítání dob pojištění ostatně patří vedle principu rovného nakládání a principu aplikace jednoho právního řádu k základním zásadám mezinárodní koordinace na poli sociálního zabezpečení.

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 zápočet dob v českém systému pojištění kriteriem není a ani v době rozdělení nebyla. Stejně by pak musela jako nástupnický stát bývalé ČSFR postupovat i Slovenská republika, čímž by docházelo k duplicitnímu započtu federálních dob pro nárok i výši dávek v důchodových systémech obou nástupnických států, následně k obrovskému finančnímu zatížení jejich rozpočtů při sanaci důchodových nároků žadatelů z obou částí bývalé ČSFR a k výraznému zvýhodnění pojištěnců s dostatkem těchto dob, kteří by za jednu a tutéž federální dobu pobírali důchody z obou států, aniž by přitom bylo možné po 31. 12. 1995 upravit výši takto přiznaných důchodů z důvodu jejich souběhu, neboť zákon o důchodovém pojištění na možnost tak absurdního výkladu některého ze svých ustanovení nepamatuje.

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 důchodových 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 s důsledky výše popsanými. 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 pro hodnocení veškerých takto získaných dob určeno sídlo zaměstnavatele, či náhradně místo trvalého bydliště pojištěnce k 31. 12. 1992. Kriteriem za dané výjimečné situace mohly smluvní strany jistě zvolit i státní občanství, případně i jiné skutečnosti, či jejich kombinaci, 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. Uvedená Smlouva přitom byla uzavřena v režimu čl. 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb.

V projednávané věci sice stěžovatelka výše zmiňovaný požadavek na eliminaci duplicitního započtu dob v obou systémech důchodového pojištění formálně uznává, ba se ho dovolává [viz bod e) kasační stížnosti], fakticky ovšem právě takovýto započet požaduje, neboť se domáhá toho, aby doba pojištění získaná do 31. 12. 1992, která byla započtena již slovenským nositelem pojištění pro nárok i výši jejího důchodu, byla ve stejném rozsahu započtena pro nárok i výši důchodu českého. Jediný rozdíl oproti situaci popsané výše spočívá v tom, že k výplatě požaduje oproti přiznané částce navíc pouze rozdíl mezi úhrnem důchodů vyměřených podle koordinačních předpisů a důchodem takto vypočteným. Takovému požadavku ovšem z vyložených důvodů nelze vyhovět, doby pojištění získané do 31. 12. 1992 lze hodnotit jen podle kriterií uvedených ve Smlouvě a nic na tom nemění skutečnost, že výpočet výše důchodu s použitím pravidla obsaženého v čl. 20 Smlouvy je ve výsledku v daný okamžik pro stěžovatelku méně příznivý, než kdyby zákon či Smlouva obsahovaly pravidlo jiné.

Za nesrozumitelné pak považuje Nejvyšší správní soud teze stěžovatelky o tom, že *„pokud splnila podmínku potřebné doby pojištění ještě za existence společného státu, nemůže vést aplikace mezinárodní smlouvy k tomu, že je jí zpětně splnění této podmínky upíráno“*. Uvedená věta nedává v kontextu této věci žádný smysl. Stěžovatelčin nárok na dávku nikdo nezpochybňoval a nebyl předmětem sporu, dávka byla žalovanou přiznána, Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení zápočet veškerých získaných dob pojištění pro nárok na dávku pojištěncům nejen neupírá, ale naopak, jak už bylo uvedeno výše, ve svém čl. 11 odst. 3 písm. a) přikazuje, stejné pravidlo pak obsahuje čl. 45 nařízení č. 1408/71, podle něhož žalovaná postupovala při vydání napadeného rozhodnutí. Sporná byla pouze výše

přiznaného důchodu. S takto formulovanou „námitkou“ se tedy ani krajský soud nemohl nějak smysluplně vypořádat.

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 nikomu 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 a v důsledku toho nelze přiznávat ani tzv. vyrovnávací příspěvky. O tento právní názor se opíral Krajský soud v Brně v napadeném rozsudku, tento právní názor zastává Nejvyšší správní soud nadále i v projednávané věci, když názor obsažený v nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 5/12 nepovažuje z výše vyložených důvodů za relevantní. Kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak není naplněn, napadený rozsudek je zákonný. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 dost. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že cesta ke zvýšení starobního důchodu stěžovatelky vede nyní jen přes Parlamentem České republiky schválenou novelu zákona o důchodovém pojištění, která v novém znění ustanovení § 106a a následujících už možnost přiznání dorovnávacího příspěvku upravuje a stěžovatelka zde formulované zákonné podmínky evidentně plní (viz senátní tisk143/2013). Je tedy nyní třeba jen vyčkat nabytí účinnosti zákona a podat příslušnou žádost. Nejvyšší správní soud vzhledem k předmětu sporu v projednávané věci poznamenává, že nově koncipovaný dorovnávací příspěvek není závislý na státním občanství pojištěnce, je v souladu s evropským právem a je zřetelně oním nediskriminačním způsobem řešení situace, k němuž směřovalo stanovisko Evropské komise citované výše.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení, žalovaný správní orgán byl úspěšný, ve věcech důchodového pojištění však také nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto 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 28. srpna 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu