

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **J. V.,** zastoupené JUDr. Ing. Lukášem Prudilem, Ph.D., advokátem, se sídlem Bašty 8, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 9. 2012, č. j. 41 Ad 68/2011 – 51,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 9. 2012, č. j. 41 Ad 68/2011 – 51, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 4. 10. 2011, č. j. X, (dále jen „napadené rozhodnutí“), byly zamítnuty námitky žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí ze dne 29. 8. 2011, č. j. X, jímž správní orgán prvního stupně přiznal žalobkyni podle ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), a s přihlédnutím k čl. 6 a čl. 52 odst. 1 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí, od 13. 1. 2011 starobní důchod ve výši 3092 Kč měsíčně. V odůvodnění rozhodnutí vyšel správní orgán prvního stupně ze skutečnosti, že pro výši důchodu byla započtena doba pojištění v českém důchodovém pojištění v trvání 4752 dní a ve slovenském důchodovém pojištění v trvání 8945 dní, celkem 13 697 dní. Ve smyslu čl. 52 odst. 1 písm. b) citovaného nařízení

se základní a procentní výměra důchodu stanovila v částce odpovídající poměru délky dob pojištění získaných podle českých právních předpisů k celkové době pojištění získané v České a Slovenské republice. Slovenským nositelem pojištění byl žalobkyni od téhož data přiznán starobní důchod v částce 147,70 eur.

[2] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou ze dne 30. 11. 2011, ve které poukazovala na to, že vykonávala zaměstnání před rozpadem československé federace v české části Československa, a proto nesouhlasila s použitím Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, uveřejněné pod č. 228/1993 Sb. (dále „Smlouva o sociálním zabezpečení"), jejíž uzavření nemůže být dle jejího názoru na újmu práv českého občana, kterým žalobkyně je. Žalobkyně pro podporu své argumentace obsáhle citovala judikaturu Nejvyššího soudu ČSR a Ústavního soudu. Vyslovila přesvědčení, že žalovaná měla provést výpočet teoretické výše důchodu jako v případě, kdy by žalobkyně měla důchodové nároky pouze podle českých právních předpisů, následně zhodnotit výši důchodu, která byla žalobkyni přiznána dle slovenských předpisů; pokud by bylo zjištěno, že po sečtení slovenského důchodu a reálně vypočteného českého důchodu nedosahuje přiznaná výše starobního důchodu částky, na jakou by měla žalobkyně nárok jen podle českých předpisů, měla provést tzv. dorovnání.

[3] Žalovaná se k žalobě vyjádřila podáním ze dne 3. 2. 2012, v němž uvedla, že žalobkyně v letech 1990 až 1993 pracovala u zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky, tudíž považovala její doby pojištění získané před 1. 1. 1993 získané na území ČSFR za slovenskou dobu pojištění v souladu s čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení. Potřebnou dobu pojištění podle zákona o důchodovém pojištění proto žalobkyně získala jen s přihlédnutím ke slovenské době pojištění. Výslednou výši starobního důchodu žalovaná stanovila prostřednictvím teoretické výše dávky vypočtené tak, jako by veškeré doby pojištění byly tuzemskými dobami, vynásobené poměrem mezi délkou dob získaných před vznikem sociální události podle tuzemských předpisů a celkovou dobou pojištění. Požadavku na dorovnání dávky žalovaná nemohla vyhovět, neboť takový postup je podle žalované v rozporu s českým i unijním právem, přičemž výslovně poukazovala na ustanovení § 106a zákona o důchodovém pojištění, ve znění zákona č. 428/2011 Sb. Žalovaná dospěla k závěru, že žalobkyně nesplňovala podmínky pro dorovnání vytvořené judikaturou Ústavního soudu, neboť nárok na důchod vznikl žalobkyni až po vstupu České republiky do Evropské unie a protože žalobkyně v době existence společného státu nesplnila podmínku minimálního počtu let pojištění požadovanou zákonem o důchodovém pojištění pro nárok na důchod, přičemž odkazovala na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/06.

[4] Žalobkyně se k věci vyjádřila podáním ze dne 22. 2. 2012, v němž se zcela ztotožnila s nálezem Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 a dovozovala jeho použitelnost v posuzované věci.

[5] V duplice žalovaná setrvala na svém stanovisku ohledně nemožnosti dorovnání a poukazovala na nové ustanovení § 106a zákona o důchodovém pojištění, které jakékoli dorovnání vylučuje. Rovněž tvrdila, že ani nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 neodstranil podmínku tzv. dorovnání v podobě nutnosti získání minimálního počtu let pojištění ještě v době existence společného státu, což žalobkyně nesplňuje. Žalovaná

poukázala na to, že v současné době je na základě žádosti žalobkyně o odstranění tvrdosti předpisů sociálního zabezpečení vedeno řízení se slovenským nositelem pojištění o převzetí výplaty důchodu žalobkyně. Slovenský nositel pojištění byl požádán o zastavení výplaty důchodu žalobkyně. Pokud tak učiní, nebude již žalobkyni možno přiznat pro futuro „vyrovnávací příspěvek“ v žalobě presumovaným způsobem. V tomto směru je pro žalovanou rozhodující projev vůle žadatelky.

[6] Sdělením ze dne 4. 5. 2012 žalovaná soud informovala, že rozhodnutím ze dne 26. 4. 2012, č. j. X byla na základě žádosti žalobkyně a pověření ministra práce a sociálních věcí zprostředkovaně převzata výplata slovenského starobního důchodu a vyplácený starobní důchod byl upraven od 1. 4. 2012 na částku 9029 Kč měsíčně.

[7] K výzvě soudu ze dne 11. 5. 2012, zda za dané situace žalobkyně beru žalobu zpět, žalobkyně reagovala dopisem ze dne 30. 5. 2012, v němž uvedla, že na žalobě trvá.

[8] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 24. 9. 2012, č. j. 41 Ad 68/2011 – 51, napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Současně rozhodl, že žalovaná má povinnost zaplatit žalobkyni na nákladech řízení 3840 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně. V odůvodnění rozsudku vyšel ze zjištění, že žalobkyně byla v období od 3. 9. 1990 do 28. 2. 1993 zaměstnána u zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky, v českém důchodovém systému získala dobu pojištění v rozsahu 4752 dnů a ve slovenském důchodovém systému 8945 dnů, celkem tedy 13697 dnů (37 roků a 192 dnů), přičemž však je občankou České republiky s trvalým pobytem na jejím území. Dospěl k závěru, že na případ žalobkyně, jež se domáhá přiznání tzv. vyrovnávacího příspěvku ke starobnímu důchodu, je třeba aplikovat právní názor vyjádřený v nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, tedy že dobu jejího zaměstnání za existence společného československého státu pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky nelze zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině, a to bez ohledu na místo výkonu práce a sídlo zaměstnavatele. Na daný případ proto nelze aplikovat příslušné nařízení unijního práva, a žalobkyně tak má nárok na vyrovnávací příspěvek k úhrnu jejího (dílčího) starobního důchodu přiznaného českým nositelem pojištění a (dílčího) starobního důchodu přiznaného slovenským nositelem pojištění, a to do výše předpokládaného (teoretického) důchodu, který by jí byl přiznán, pokud by všechny doby pojištění z doby společného státu byly počítány jako doby české. S ohledem na uvedený nález dospěl krajský soud k závěru, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc ji vrátil se závazným právním názorem, aby při vydání nového rozhodnutí vycházela při výpočtu starobního důchodu žalobkyně z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12.

[9] Proti rozsudku krajského soudu se žalovaná (dále též „stěžovatelka“) bránila kasační stížností ze dne 26. 10. 2012, podanou z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které zdůraznila, že výše uvedený nález Ústavního soudu nelze chápat izolovaně od dalších jeho nálezů vydaných ve věci tzv. česko-slovenských důchodů, neboť nález Pl. ÚS 5/12 na některé z nich odkazuje. Citovala část nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/06, z něhož dovozovala, že judikatura Ústavního soudu sice zakotvila nárok na tzv. vyrovnávací příspěvek, ale pouze v situaci, kdy příslušný občan splnil podmínky

minimálního počtu let pojištění ještě v době existence společného československého státu, což však není případ žalobkyně. Krajský soud se dle stěžovatelky nevypořádal s její argumentací dovolávající se ustanovení § 106a zákona o důchodovém pojištění, které zakazuje vyplácet jakékoli vyrovnání. Stěžovatelka rovněž vytýkala krajskému soudu, že zcela pominul skutečnost, že v mezidobí – na žádost žalobkyně – rozhodnutím ze dne 26. 4. 2012, č. j. X, stěžovatelka převzala výplatu starobního důchodu vypláceného slovenským nositelem pojištění a že výše starobního důchodu byla na základě pověření ministra práce a sociálních věcí upravena od 1. 4. 2012 na částku 9029 Kč měsíčně. Nad rámec výše uvedeného stěžovatelka poukazovala na to, že rozhodnutím ze dne 4. 10. 2011 bylo rozhodováno o námitkách žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 29. 8. 2011 o přiznání „dílčího" starobního důchodu, přičemž v soudním řízení nebylo prokázáno, že by výpočet dílčího starobního důchodu byl v rozporu s právními předpisy. Rozhodovala vždy podle příslušné právní úpravy, která nikdy nebyla Ústavním soudem prohlášena za protiústavní. Ústavní soud nadto vždy hovořil o dorovnání poskytovaného ke starobnímu důchodu, nikoli namísto něj. Stěžovatelka proto neshledávala prostor pro zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu vad řízení, ani pokud by žalobkyně podmínky pro přiznání dorovnání splňovala, neboť právní předpisy neukládají stěžovatelce rozhodovat zároveň o dílčím starobním důchodu a o dorovnání. V závěru kasační stížnosti stěžovatelka navrhovala přiznání odkladného účinku kasační stížnosti; Nejvyšší správní soud tomuto návrhu vyhověl usnesením ze dne 7. 12. 2012, č. j. 4 Ads 120/2012 – 30.

[10] Žalobkyně se ke kasační stížnosti vyjádřila v podání ze dne 20. 11. 2012, v němž uvedla, že nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 je výsledkem dlouhodobého kontinuálního vývoje v rozhodovací činnosti Ústavního soudu k otázce česko-slovenských důchodů, přičemž předpokládala, že stěžovatelka bude závěry Ústavního soudu v souladu s jeho judikaturou respektovat. Žalobkyně připomínala, že z časových důvodů nemohl být předmětem přezkumu zákon č. 428/2011 Sb., proto jsou závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 pouze *obiter dictum*. Žalobkyně však dovozovala, že tento názor bude následně obecnými soudy meritorně plně respektován. Žalobkyně tudíž tvrdila, že ustanovení § 106a zákona o důchodovém pojištění je v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu obsoletní, byť nebylo formálně doposud zrušeno. Správní soudy se podle jejího mínění mohou obrátit ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy na Ústavní soud s návrhem na zrušení ustanovení § 106a zákona o důchodovém pojištění.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[11] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Brně vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť dovozuje nezákonnost rozsudku Krajského soudu v Brně. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor.

[14] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, soud proto vycházel z téhož, který byl popsán v napadeném rozsudku a který je doložen v dávkovém spise žalované, včetně spisu týkajícího se tzv. odstranění tvrdosti zákona.

[15] 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 a místa trvalého pobytu v České republice, 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, pokud nárok na starobní důchod vznikl po 1. 5. 2004.

[16] Z předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobkyně, narozená dne X v Brně, je státní občankou České republiky, na jejímž území nepřetržitě bydlí. Výdělečnou činnost rovněž vykonávala vždy na území České republiky, resp. v české části bývalé Československé republiky. V době od 3. 9. 1990 do 28. 2. 1993 byla zaměstnána pro zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky, avšak s místem výkonu práce v Brně (ku dni 31. 12. 1992 pracovala jako prodavačka pro firmu Slovenská armaturka Myjava a.s., v její podnikové prodejně v Brně, ul. M. Horákové 24). Vzhledem k tomu, že doba důchodového pojištění (byť bylo zaměstnání vykonáváno na území České republiky) získané před 1. 1. 1993 se v souladu s článkem 20 odst. 1 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení pokládá za slovenskou dobu pojištění, získala žalobkyně v českém důchodovém systému 4752 dnů, ve slovenském důchodovém systému 8945 dnů, celkem 13697 dnů. Potřebných 27 let pojištění pro nárok na starobní důchod (§ 29 odst. 1 písm. c) zákona č. 155/1995 Sb.), žalobkyně získala pouze s přihlédnutím ke slovenské době pojištění, když důchodového věku, který v jejím případě činí 58 roků, dosáhla dne 13. 1. 2011.

[17] Dále Nejvyšší správní soud zjistil, že rozhodnutím ze dne 26. 4. 2012 stěžovatelka rozhodla o převzetí výplaty starobního důchodu vypláceného Sociální pojišťovnou v Bratislavě s tím, že od 1. 4 2012 se vyplácený starobní důchod stanovuje ve výši 9029 Kč. Rozhodnutím ze dne 5. 3. 2012 Sociální pojišťovna v Bratislavě zastavila výplatu starobního důchodu přiznaného žalobkyni, a to s účinností od 1. 4. 2012 s tím, že důchod bude poukazovat na účet stěžovatelky.

[18] Podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení *„[d]oby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky se považují za doby zabezpečení*

toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem". Podle čl. 15 odst. 1 Správního ujednání „*[s]ídlem zaměstnavatele se rozumí adresa, která je jako sídlo zapsána v obchodním rejstříku. Je-li zaměstnavatelem fyzická osoba, je sídlem adresa, která je v obchodním rejstříku uvedena jako místo podnikání; je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky*".

[19] Žalobkyně 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 a dále na skutečnost, že místo výkonu jejího zaměstnání bylo vždy v České republice (české části bývalého Československa), stejně jako její trvalé bydliště. Je tedy třeba posoudit, zda žalovaná zodpověděla výše definovanou právní otázku v souladu s relevantními právními předpisy.

[20] Obdobnou právní otázkou se Nejvyšší správní soud naposledy zabýval v rozsudku ze dne 3. 7. 2013, č. j. 3 Ads 173/2011 – 71, v němž ke kasační stížnosti žalobkyně k řešené otázce uvedl: „*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. Zápočet 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 zápočet dob podmínku státního občanství také neobsahoval. Lze tedy uzavřít, že ze zákonné úpravy nárok stěžovatelky na zápočet 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 zápočtu 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 zápočtu 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 zápočet 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 zápočet 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.“

[21] V projednávané věci nemá Nejvyšší správní soud důvodu se od vyslovených úvah třetího senátu k řešené právní otázce odchýlit.

[22] Nejvyšší správní soud souhlasí se žalobkyní potud, že judikatura Ústavního soudu se vyvíjela při vytváření pravidla v podobě nutnosti dorovnání důchodů a že byla v některých aspektech rozporná a nepřehledná, jak na to poukázal Nejvyšší správní soud nejen ve shora citovaném rozsudku, ale zejména v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 130/2008 – 204.

[23] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje skutečnost, že stěžovatelka postupovala v souladu se zákonnou úpravou regulující výpočet dílčího starobního důchodu. Odkazuje v tomto směru na příslušná rozhodnutí Ústavního soudu, která nikdy nezrušila žádné ustanovení zákona o důchodovém pojištění v souvislosti s případy tzv. „česko-slovenských důchodů“ pro protiústavnost (vyslovil pouze názor o protiústavnosti ustanovení § 106a zákona o důchodovém pojištění). Její rozhodnutí o přiznání dílčího starobního důchodu odpovídalo zcela zákonné právní úpravě. Fakticky však Ústavní soud nad rámec příslušné právní úpravy vytvořil zcela nové pravidlo ohledně nutnosti dorovnání starobního důchodu českým občanům, na něž se vztahuje Smlouva o sociálním zabezpečení (srov. nález Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 2524/10, podle kterého „*Ústavní soud tak ve své judikatuře vytvořil pravidlo, podle něhož je třeba vyplácet tzv. vyrovnávací dorovnávací příspěvek*“), přičemž se dokonce výslovně odmítl řídit závěry Evropského soudního dvora obsažené v jeho rozsudku ze dne 22. 6. 2011, ve věci C – 399/09 (viz. nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12). Stěžovatelka se tímto pravidlem nepochybně řídila, když rozhodnutím ze dne 24. 6. 2012 rozhodla o převzetí výplaty starobního důchodu vypláceného žalobkyni Sociální pojišťovnou v Bratislavě, přičemž jeho výši upravila na částku 9029 Kč měsíčně (v čemž je fakticky zahrnuta výše žalobkyní požadovaného tzv. dorovnávacího příspěvku).

[24] Nejvyšší správní soud proto přisvědčuje argumentaci stěžovatelky v tom směru, že krajský soud měl přihlédnout k tomu, že bylo stěžovatelkou rozhodnuto o převzetí výplaty slovenského starobního důchodu žalobkyně a že výše českého starobního důchodu byla na základě pověření ministra práce a sociálních věcí upravena od 1. 4. 2012 na částku 9029 Kč měsíčně, což krajský soud neučinil a k této skutečnosti se v odůvodnění zrušujícího rozsudku vůbec nevyjádřil.

[25] Nutno v tomto směru odkázat např. na rozsudek ze dne 15. 9. 2011, č. j. 4 Ads 35/2011 – 75, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Aplikace této zásady však může být i přes uvedené znění zákona omezena, neboť praxe v některých případech umožňuje přihlédnout ke změně právního či skutkového stavu, která nastala až po vydání rozhodnutí správního orgánu. Judikatura Ústavního soudu totiž dovodila možnost přihlížet ke skutkovým či právním novotám ve výjimečných případech, kdyby s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu nebylo možné důslednou aplikaci § 75 odst. 1 s. ř. s. z ústavně právního hlediska akceptovat (srov. kupř. nález ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, http://nalus.usoud.cz). Výrazem této ústavně konformní interpretace § 75 odst. 1 s. ř. s. je řada rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vycházející s dlouhodobé a konstantní judikatury Ústavního soudu, podle nichž při*

přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nemůže soud vycházet z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání, jestliže tato úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost (srov. kupř. rozsudek ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002 - 98, publikovaný pod č. 1041/2007 Sb. NSS). Nutnost přihlížet ke skutkovým a právním novotám shledal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 - 142, který byl publikován pod č. 1842/2009 Sb. NSS, také ve vztahu k zásadě ne bis in idem obsažené v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. V dalším rozsudku ze dne 29. 4. 2008, č. j. 2 Afs 9/2005 - 158, který byl uveřejněn pod č. 1624/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že „není v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s., pokud krajský soud v řízení o žalobě ve věci vyměření daně z převodu nemovitostí zohlední, že kupní smlouva, na jejímž základě došlo k vyměření této daně, byla absolutně neplatná, a to přestože rozsudek soudu, který neplatnost kupní smlouvy deklaroval, byl vydán a nabyl právní moci až po skončení daňového řízení.“ Také znění § 52 odst. 2 s. ř. s., které upravuje vázanost správního soudu rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, je podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006 - 94, který lze vyhledat na www.nssoud.cz, „speciálním ustanovením ve vztahu k § 75 odst. 1 s. ř. s. a představuje legitimní prolomení zásady, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“ Nutnost přihlédnout ke změně právního či skutkového stavu, která nastala až po vydání rozhodnutí správního orgánu, je v některých případech dána i s ohledem na mezinárodní závazky České republiky.“

[26] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že právě v posuzovaném případě je nutné přihlédnout k následným specifickým změnám proběhnuvším po vydání napadeného rozhodnutí.

[27] V době, kdy rozhodovala stěžovatelka o důchodu žalobkyně, Evropský soudní dvůr rozsudkem ze dne 22. 6. 2011 ve věci C – 399/09 konstatoval, že vyplácení vyrovnávacího příspěvku ke starobnímu důchodu na základě kritéria státního občanství je v rozporu s unijním právem, přičemž následně tyto závěry přejal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 130/2008 – 204. Teprve po vydání napadeného rozhodnutí Ústavní soud odmítl závěry Evropského soudního dvora nálezem ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 a setrval na svém stanovisku, že stěžovatelka musí vyplácet dorovnávací příspěvek v případě tzv. „česko-slovenských důchodů“.

[28] Nejvyšší správní soud připomíná, že relevantní právní úprava (včetně ustanovení § 106a zákona o důchodovém pojištění) nebyla nikdy Ústavním soudem zrušena pro její protiústavnost, avšak Ústavní soud zcela mimo její rámec vytvořil nové pravidlo o nutnosti dorovnání starobního důchodu do výše, kterou by český občan pobíral, pokud by se veškeré doby pojištění hodnotily pouze podle vnitrostátního práva. Stěžovatelka při vydání napadeného rozhodnutí proto postupovala plně v souladu s příslušnou právní úpravou, rozhodnutím Evropského soudního dvora a na něj navazujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a nelze jí v tomto ohledu ničeho vytknout. Teprve následně totiž bylo Ústavním soudem vyřčeno, že setrvává na jím vytvořeném pravidlu o dorovnání starobního důchodu, což stěžovatelka v době svého rozhodování nemohla předvídat. Na změnu této právní situace proto následně reagovala převzetím výplaty slovenského důchodu a jeho navýšením do výše vypočtené jen podle českých právních předpisů, a to rozhodnutím ze dne 26. 4. 2012.

[29] Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 2524/10, přitom uznal, že jeho požadavku na dorovnání starobního důchodu lze vyhovět i tím, že dojde k následnému převzetí příslušnosti a vyplácení starobního důchodu ve výši českého důchodu. Ústavní soud v tomto nálezu k této dodatečné skutečnosti přihlédl a napadená rozhodnutí správních soudů nezrušil pouze s ohledem na to, že dotčená osoba byla následně postupem stěžovatelky ve vztahu k výši jejího důchodu vyžadovaného judikaturou Ústavního soudu plně uspokojena (srov. bod 37 a 38 citovaného nálezu Ústavního soudu.

[30] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že krajský soud měl s ohledem na výše uvedené velmi specifické okolnosti případu přihlédnout k tomu, že po vydání napadeného rozhodnutí stěžovatelka k žádosti žalobkyně ze dne 1. 2. 2012 o odstranění tvrdosti předpisů o sociálním zabezpečení ve věci výše starobního důchodu vypláceného Sociální pojišťovnou v Bratislavě podle právních předpisů České republiky a zprostředkování jeho výplaty, převzala na základě pověření ministra práce a sociálních věcí vydaného ve smyslu § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálních zabezpečení výplatu starobního důchodu žalobkyně od slovenského nositele pojištění a navýšila výši vypláceného starobního důchodu na částku, kterou by žalobkyně pobírala, pokud by veškeré doby pojištění byly hodnoceny pouze podle českých vnitrostátních pravidel, čímž fakticky splnila požadavky na ni kladené relevantní judikaturou Ústavního soudu. Uvedla, že výše výplaty důchodu stanovená podle českých právních předpisů se skládá ze základní a procentní výměry. Základní výměra činí 2270 Kč měsíčně a procentní výměra (stanovená ke dni původního nároku, tj. k datu 13. 1. 2011) se stanoví procentní sazbou z výpočtového základu, který činí 11984 Kč. Jeho výše odpovídá osobnímu vyměřovacímu základu 14280 Kč zjištěnému za roky 1986-2010. Procentní výměra ke dni vzniku nároku na důchod za 37 roků pojištění činí 6652 Kč měsíčně (55,50 % výpočtového základu) a upravuje se podle předpisů o zvyšování vyplácených důchodů na 6759 Kč měsíčně, takže spolu se základní výměrou činí důchod 9029 Kč měsíčně. Žalobkyni byla tato situace známa, neboť byla krajským soudem vyzvána k tomu, zda za změněné situace bere žalobu zpět, což tato odmítla, ale k vlastnímu převzetí a ke změněné výši vypláceného důchodu ničeho nenamítala. S ohledem na převzetí výplaty slovenského důchodu a na celkové navýšení žalobkyni poskytované dávky důchodového pojištění nemá nadto stěžovatelka po zrušení napadeného rozhodnutí krajským soudem fakticky o čem rozhodovat, neboť jakékoli další rozhodnutí by pouze parafrázovalo rozhodnutí stěžovatelky ze dne 26. 4. 2012. Rozsudek krajského soudu, jímž zrušil napadené rozhodnutí stěžovatelky, je tudíž z výše uvedených důvodů nezákonný.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Nejvyšší správní soud proto po přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu, jakož i rozhodnutí stěžovatelky a předložené spisové dokumentace dospěl k závěru, že byl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s.

rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s. „*zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*“ Na krajském soudu proto především bude, aby přihlédl k tomu, že po vydání napadeného rozhodnutí stěžovatelka rozhodnutím ze dne 26. 4. 2012 převzala výplatu slovenského důchodu a výši vyplácené dávky navýšila na částku, kterou by žalobkyně pobírala v případě, kdy by její doby pojištění byly hodnoceny podle českých vnitrostátních předpisů, čímž splnila veškeré požadavky na ni kladené recentní judikaturou Ústavního soudu.

[32] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 18. července 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu