



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Petra Příhody, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Lenky Matyášové, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobkyně **A. W.**, zastoupené JUDr. Pavlem Zouplnou, Smetanovo náměstí 7, Ostrava, proti žalované **České správě sociálního zabezpečení**, Křížová 25, Praha, o kasační stížnosti proti rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 21. 11. 2001, č. j. 2 Cao 140/2001–38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Věc, pravomoc a působnost Nejvyššího správního soudu

1. Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti shora označenému rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci, kterým byl potvrzen rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 4. 2001, č. j. 38 Ca97/2000-24. Posléze uvedeným soudním rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 10. 4. 2000, jímž byla zamítnuta její žádost o přiznání vyrovnacího přídatku.
2. Stěžovatelka napadla rozsudek Vrchního soudu v Olomouci dovoláním. Dnem 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), který mimo jiné upravil postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví. Podle tohoto zákona se postupuje i ve věcech správního soudnictví, v nichž bylo podáno

dovolání proti rozhodnutí vrchního soudu o odvolání proti rozhodnutí krajského soudu o opravném prostředku, o němž nebylo rozhodnuto 31. 12. 2002 (dále jen „neskončené věci“). V souladu s ustanovením § 132 s. ř. s. neskončené věci, v nichž byla dána věcná příslušnost Nejvyššího soudu, převzal a řízení v nich dokončí Nejvyšší správní soud. Dne 13. 1. 2003 byla tedy věc postoupena Nejvyššímu správnímu soudu. V souladu s § 129 odst. 4 s. ř. s. se v neskončených věcech řízení o dovolání dokončí podle ustanovení o řízení o kasační stížnosti (část třetí, hlava třetí, díl první s. ř. s.).

3. Přezkum rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 21. 11. 2001, č. j. 2 Cao 140/2001–38 napadeného dovoláním stěžovatelky tedy Nejvyšší správní soud provedl podle ustanovení s. ř. s. o řízení o kasační stížnosti.

II. Dosavadní průběh řízení

4. Stěžovatelka svým podáním adresovaným žalované požádala o přiznání vyrovnávacího přídatku, resp. rozdílu mezi vypláceným důchodem ze Slovenské republiky a důchodem, který by jí náležel bez ohledu na Smlouvu mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, jejíž české znění bylo publikováno Sdělením ministerstva zahraničních věcí pod č. 228/1993 Sb. (dále též „Smlouva“).
5. Dopisem ze dne 10. 4. 2000, sdělila žalovaná stěžovatelce, že její žádosti o vyrovnávací příspěvek ke starobnímu důchodu přiznanému Sociální pojišťovnou Slovenské republiky nelze vyhovět, neboť ani zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 155/1995 Sb.“), ani Smlouva takovou dávku neznají.
6. Opravným prostředkem ze dne 5. 5. 2000 podaným ke Krajskému soudu v Ostravě se stěžovatelka domáhala přezkoumání shora uvedeného úkonu žalované.
7. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 9. 2000, č. j. 38 Ca 97/2000-7 byl opravný prostředek žalobkyně odmítnut s odůvodněním, že vysvětlující dopis žalované ze dne 10. 4. 2000 není správním rozhodnutím ve smyslu § 250l odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění před 1. 1. 2003 (dále jen „o. s. ř.“), proti kterému je přípustný opravný prostředek podle § 250m odst. 1 téhož zákona.
8. Proti tomuto usnesení krajského soudu podala žalobkyně odvolání k Vrchnímu soudu v Olomouci. Usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 20. 12. 2000, č. j. 2 Cao 284/2000-13 bylo napadené usnesení krajského soudu zrušeno a vráceno Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení. Jak Vrchní soud v Olomouci uvedl, napadená písemnost žalované je vzhledem ke svému obsahu rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení, nikoliv jen písemným vyrozuměním, sdělením nebo informací o stavu věci. Toto rozhodnutí pak bylo dle vrchního soudu přezkoumatelné soudem podle části páté o. s. ř.
9. Krajský soud v Ostravě v novém řízení rozhodnutí žalované přezkoumal a rozsudkem ze dne 3. 4. 2001, č. j. 38 Ca 97/2000-24 toto rozhodnutí potvrdil s odůvodněním, že stěžovatelka nespĺňuje podmínky nároku na starobní důchod podle právních předpisů o důchodovém zabezpečení platných v České republice, ani nároku na vyrovnávací přídatek, který není zakotven v těchto předpisech jako důchodová dávka.

Rovněž Smlouva podle krajského soudu neobsahuje ustanovení, ze kterého by vyplýval nárok na vyrovnávací přídavek ke starobnímu či jinému důchodu přiznanému a vyplácenému nositelem důchodového zabezpečení jednoho smluvního státu od nositele důchodového zabezpečení druhého smluvního státu. I proti novému rozhodnutí krajského soudu podala žalobkyně odvolání k Vrchnímu soudu v Olomouci.

10. Vrchní soud v Olomouci rozsudek krajského soudu potvrdil, neboť dospěl k závěru, že odvolání stěžovatelky nebylo důvodné. Krajský soud totiž podle jeho názoru vycházel ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu a věc správně posoudil. Vrchní soud v Olomouci ve shodě s krajským soudem považoval za rozhodující text článku 11 Smlouvy. Stěžovatelka podle soudu získala dobu zabezpečení v celém rozsahu ve Slovenské republice a nárok na důchod jí vznikl tamtéž pouze s přihlédnutím k dobám zabezpečení získaným na území Slovenské republiky. Nositel zabezpečení Slovenské republiky stěžovatelce také starobní důchod přiznal a tento důchod jí vyplácí. Naproti tomu na území České republiky stěžovatelka podle soudu nezískala žádnou dobu zabezpečení, a proto jí také nevznikl nárok na starobní důchod. Soud nepovažoval za důvodnou námitku, podle níž je aplikací Smlouvy v daném případě porušována všeobecně uznávaná zásada, že použitím mezinárodní smlouvy nemohou být dotčeny pro občana výhodnější vnitrostátní předpisy. Soud totiž dospěl k závěru, že aplikací Smlouvy nebyla dotčena práva stěžovatelky podle právních předpisů České republiky o důchodovém pojištění, protože stěžovatelce podle těchto předpisů, resp. podle zákona č. 155/1995 Sb., nárok na starobní důchod vůbec nevznikl. Smlouva podle soudu neobsahuje žádné ustanovení o poskytování „vyrovnacího přídávku“. Vrchní soud v Olomouci dále poukázal na to, že článek 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod předpokládá zákonné provedení ústavně zakotveného práva občanů na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. To bylo uskutečněno zákonem č. 155/1995 Sb., ke kterému, stejně jako ke Smlouvě, krajský soud přihlížel, a proto mu nelze podle vrchního soudu cokoli vyčíst.

III. Dovolání (kasační stížnost)

11. Uvedený rozsudek Vrchního soudu v Olomouci byl stěžovatelkou napaden dovoláním podaným k Nejvyššímu soudu dne 15. 2. 2002, tj. za účinnosti původní právní úpravy správního soudnictví podle části páté o. s. ř. ve znění před 1. 1. 2003.
12. V dovolání stěžovatelka nejprve popsala současnou právní úpravu rozsahu a způsobu hodnocení dob důchodového zabezpečení po rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky. Dále uvedla, že v roce 1997 přijal ministr práce a sociálních věcí České republiky jednostranné vnitrostátní opatření, podle kterého je možné v rámci odstranění tvrdosti zákona přiznat k důchodům, pro jejichž výši hodnotil slovenský nositel zabezpečení i dobu po roce 1992, tzv. vyrovnávací přídavek, resp. rozdíl mezi důchodem vypláceným v české měně ze Slovenské republiky a důchodem, který by náležel, nebýt Smlouvy, podle českých předpisů. Tato praxe je dle žalobkyně v souladu s dále uvedenou judikaturou. Problém je dle stěžovatelky v tom, že žalovaná a Ministerstvo práce a sociálních věcí nepovažují vyrovnávací příspěvek za dávku nárokovou; o jejím přiznání se rozhoduje v řízení o odstranění tvrdosti podle kritérií, která nebyla v obecně závazných předpisech publikována, a která jsou tak prakticky tajná, která však mají zároveň ve své podstatě diskriminační charakter. Dávková komise tak zakládá právní nejistotu ve věcech důchodového zabezpečení a vydává zamítavá rozhodnutí, proti nimž není připuštěn opravný prostředek k soudu, ač se evidentně jedná

o rozhodnutí o důchodu. Výše důchodu, není-li objektivně a předvídatelně vypočítaná, pak podstatně snižuje životní úroveň občanů, aniž je vina na jejich straně. Jestliže tedy důchodce předpokládal, že mu bude vyměřen důchod za dobu 40 roků zaměstnání v Československu a Česku, těžko se může smířit s důchodem podstatně nižším pobíraným ze Slovenské republiky za československou a případně slovenskou dobu. Také pozdější valorizace důchodů jsou prováděny v závislosti na inflaci ve státě, který důchod přiznal, což může být jiný stát, než ve kterém občan žije. Např. v roce 1996 byly české důchody zvýšeny dvakrát, na Slovensku jen jednou. Tyto nesrovnalosti dle stěžovatelky spolehlivě odstraňuje respektování základních principů mezinárodního smluvního práva, mezi něž patří zásada vyjádřená jednak v preambuli Evropských prozatímních dohod Rady Evropy o soustavách sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých, jednak v článku pět, o tom, že mezinárodní smlouvou nemohou být dotčeny výhodnější nároky podle vnitrostátních předpisů. Pokud by se měl tento problém řešit fakultativně odstraněním tvrdosti, pak samotné snížení nároků jen v důsledku uzavření sociální smlouvy je tvrdé, nikoli to, že žadatel pracoval před rokem 1993 více let na území českých historických zemí a pobírá slovenský důchod. Nerovnosti mohou být odůvodněny i v důchodovém zabezpečení, nikoli však samotným a jediným faktem, že stát, ve kterém občan trvale žije a jehož předpisům podléhá a které musí dodržovat, uzavřel smlouvu, která přináší tomuto občanovi snížení jeho důchodových nároků vnitrostátními předpisy zaručených. Stěžovatelka dále namítla, že odvolací soud postavil svůj právní názor o správnosti napadeného rozhodnutí mj. na tom, že vyrovnávací přídavek není zvláštní dávkou, jejíž existence, podmínky přiznání atd., by musely být pozitivně upraveny ve smlouvě o sociálním zabezpečení nebo vnitrostátním předpise. Vyrovnávací přídavek je dle jejího názoru část důchodu, který by náležel podle českých předpisů, kdyby neexistovala smlouva o sociálním zabezpečení. Pak by se doba československá hodnotila jako doba česká, jak to stanoví ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „zákon č. 4/1993 Sb.“). Tomu, že vyrovnávací příspěvek existuje, nasvědčuje i dosavadní praxe Ministerstva práce a sociálních věcí. Pod názvem „rozdíl“ je přiznáván buď na základě rozhodnutí soudu nebo na základě rozhodnutí dávkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí. Praxe přiznání vyrovnávacího příspěvku byla přijata na základě judikatury a trvala do počátku devadesátých let. Rozdíl je tedy částkou, která vznikne odečtením slovenského důchodu vypláceného důchodci v České republice v české měně od částky důchodu, který by náležel podle českých předpisů, nebýt Smlouvy. Stěžovatelka dále ve svém dovolání dovodila, že přirozené právo, z něhož právo pozitivní pramení, nemůže vést k jinému závěru, než k jakému došel i Nejvyšší soud České republiky ve svém rozsudku sp. zn. 30 Cdo 120/1998, totiž že „skutečnost, že stát uzavřel s jiným státem dohodu o sociálním pojištění, nemůže být v žádném případě občanu na újmu v jeho důchodových nárocích a nemůže ho proto krátiť v jeho zákonných právech podle českých předpisů“. Přiznání vyrovnávacího přídavku ve výše uvedeném případě považovala stěžovatelka za věc zásadního právního významu, a proto bylo dovolání podle ní přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) a § 241 odst. 2 o. s. ř. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší soud v dané věci připustil dovolání proti napadenému rozsudku Vrchního soudu v Olomouci, tento rozsudek zrušil a uložil soudu ve věci znovu jednat a rozhodnout.

IV. Dosavadní řízení před Nejvyšším správním soudem

13. O dovolání proti rozsudku Vrchního soudu v Olomouci Nejvyšší soud do 31. 12. 2002 nerozhodl, věc proto převzal podle § 129 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud. Ten o dovolání rozhodoval jako o kasační stížnosti a svým rozsudkem ze dne 19. 2. 2004, č. j. 3 Ads 2/2003–60 tuto kasační stížnost zamítl. Napadené rozhodnutí totiž podle soudu netrpělo stěžovatelkou namítanými vadami. Zásada, podle níž skutečnost, že stát uzavřel s jiným státem dohodu o sociálním pojištění, nemůže být nikdy občanu na újmu v jeho důchodových nárocích a nemůže ho proto krátit v jeho zákonných právech podle českých předpisů, nebyla v dané věci skutečně porušena. Doby zabezpečení získané na území společného federativního státu je z hlediska současné právní úpravy nutné považovat za doby získané na území buď České republiky, nebo Slovenské republiky. Nejvyšší správní soud nepřijal argument stěžovatelky, že v jejím případě došlo ke snížení důchodových nároků, zvláště když získala doby zabezpečení pouze na území Slovenské republiky. Vyrovnávací příspěvek, jehož se stěžovatelka domáhá, pak nelze podle Nejvyššího správního soudu přiznat, jestliže jeho poskytování nemá oporu v zákoně nebo mezinárodní smlouvě.
14. Nálezem Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 byl cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušen, a to z důvodů, které jsou rozebrány níže.
15. Třetí senát Nejvyššího správního soudu svým usnesením ze dne 21. 7. 2005, č. j. 3 Ads 2/2003–104 věc, tj. rozhodnutí o kasační stížnosti, předložil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Při posuzování věci na základě pokynů obsažených v uvedeném nálezu Ústavního soudu totiž tento senát dospěl v otázce zápočtu dob pojištění získaných do 31. 12. 1992 pro nárok na starobní důchod k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2003, č. j. 2 Ads 15/2003–39. Byly tedy splněny podmínky pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

V. Rozhodnutí Ústavního soudu

16. Nálezem Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 byl zrušen původní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 3 Ads 2/2003–60. Ústavní soud vytkl Nejvyššímu správnímu soudu, že se dostatečně nevypořádal s ústavně právním aspektem celé věci a s argumentací obsaženou v kasační stížnosti. Zejména pak má za to, že nebyl dostatečně zohledněn právní názor Ústavního soudu obsažený v jeho nálezu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. Ús 405/02 a jeho dopad na aplikaci článku 11 odst. 1 a 2 ve spojení s článkem 20 Smlouvy. Ústavní soud poukázal na skutečnost, že Česká republika a Slovenská republika vznikly k 1. 1. 1993 rozdělením společného československého státu, který byl charakterizován jednotným systémem důchodového pojištění, a z hlediska tehdejšího práva tak bylo právně irelevantní, ve které části státu byl občan zaměstnán, respektive kde měl sídlo jeho zaměstnavatel. Zákonem č. 4/1993 Sb. pak byla provedena recepce práva československého do práva českého. Na dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem ve slovenské části československého státu proto nelze nahlížet jako na zaměstnání v cizině. Ústavní soud upozornil, že mezinárodní závazky České republiky vůči Slovenské republice, které směřují svými účinky i do minulosti a do právních poměrů jejích občanů, které vznikly a vyvíjely se uvnitř Československa a československého právního řádu, musí respektovat určité ústavní meze. Ty spatřoval Ústavní soud v předmětném nálezu sp. zn. II. ÚS 405/02 ve skutečnosti, že pokud stěžovatel splnil podmínku minimálního počtu let pojištění požadovanou v § 31 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. ještě v době

existence společného československého státu, nemůže mu být zpětně splnění této podmínky upíráno. Odporuje to principům jistoty a předvídatelnosti práva, které tvoří samotný základ konceptu právního státu.

17. Kromě těchto obecných východisek pro posouzení věci pak ve vztahu ke stěžovatelce Ústavní soud jako *obiter dictum* uvedl, že pokud občan splňuje všechny zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod i bez existence Smlouvy, je věcí nositele českého důchodového pojištění, aby zabezpečil pobírání důchodové dávky v takové výši, která odpovídá vyššímu nároku podle vnitrostátních předpisů a rozhodl o dorovnání výše důchodu pobíraného od druhé smluvní strany do výše zákonného nároku podle českých právních předpisů, přičemž bude respektovat částku důchodu pobíraného v souladu se Smlouvou od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu, přiznaných ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. září 1997, sp. zn. 3 CaO 12/96). Zároveň však Ústavní soud podotkl, že nikterak nepředjímá závěr o splnění podmínek nároku starobní důchod podle českých předpisů ze strany stěžovatelky.

VI. Skutkový stav podle správního spisu

18. Stěžovatelka se narodila v Ž. V období od 1. 9. 1958 do 26. 8. 1960 byla v učebním poměru u N. p. S., z. Ž., od 1. 9. 1960 do 28. 7. 1996 byla zaměstnána v podniku T. a. s., S. jako dělnice. Ke dni podání žádosti o starobní důchod u Sociální pojišťovny Slovenské republiky, tj. ke dni 9. 8. 1996, měla stěžovatelka trvalý pobyt na adrese P. 694/79, P., S. r. a rovněž s. s. o. Rozhodnutím Sociální pojišťovny Slovenské republiky ze dne 19. 8. 1996 byl stěžovatelce ode dne 29. 7. 1996 přiznán starobní důchod ve výši 3.229,- Sk podle § 21 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 100/1988 Sb.“). Pro stanovení výše důchodu jí bylo započteno 37 ukončených roků zaměstnání získaných v období 39 kalendářních roků, tedy veškerá výše uvedená doba. Posouzení nároku a stanovení výše důchodu bylo provedeno výhradně podle vnitrostátních slovenských předpisů bez použití Smlouvy. Po přiznání důchodu přesídlila stěžovatelka za manželem do České republiky a dne 10. 6. 1998 jí bylo uděleno s. o. Č. r. V říjnu 1996 a listopadu 1998 požádala stěžovatelka o přiznání vyrovnávacího příspěvku z českého důchodového pojištění ke svému slovenskému starobnímu důchodu, obě její žádosti však byly zamítnuty. Žádost o odstranění tvrdosti zákona byla zamítnuta po projednání v Dávkové komisi ministra práce a sociálních věcí České republiky dne 29. 3. 1999. Žádost o starobní důchod z českého důchodového pojištění podala stěžovatelka dne 19. 7. 1999 a požadovala jeho přiznání ke dni 29. 7. 1999. Tato žádost byla zamítnuta rozhodnutím žalované ze dne 26. 8. 1999. Proti tomuto rozhodnutí nebyl podán opravný prostředek. Zamítnuty pak byly i následné opakované žádosti stěžovatelky o odstranění tvrdosti zákona.
19. Výše popsany skutkový stav není mezi účastníky řízení sporný, proto z něj Nejvyšší správní soud při posuzování věci bez dalšího vycházel.

VII. Relevantní právní úprava

20. Podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb. má pojištěnec nárok na starobní důchod, jestliže získal dobu pojištění nejméně 25 let a dosáhl alespoň věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod. Podle § 13 odst. 1 cit. zákona věty před středníkem se za dobu

pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem.

21. Podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb. se zaměstnáním rozumí pracovní poměr. Podle § 8 odst. 2 cit. zákona věty před středníkem se pracovní poměr hodnotí jako zaměstnání, pokud zakládal nemocenské pojištění.
22. Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění platném k 31. 12. 1992 (dále jen „zákon č. 54/1956 Sb.“) jsou podle tohoto zákona pojištění zaměstnanci v pracovním poměru, pokud splňují podmínky stanovené pro účast na nemocenském pojištění a jsou činní v Československé republice.
23. Podle článku 1 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. platí, že pokud ústavní zákony, zákony a ostatní právní předpisy přijaté před zánikem České a Slovenské Federativní Republiky spojují práva a povinnosti s územím České a Slovenské Federativní Republiky a státním občanstvím České a Slovenské Federativní Republiky, rozumí se tím území České republiky a státní občanství České republiky, pokud zákon nestanoví jinak. Podle článku 6 tento ústavní zákon nabyl účinnosti dne 31. 12. 1992.
24. Podle článku 11 odst.1 Smlouvy se rozsah a způsob hodnocení dob zabezpečení řídí právními předpisy toho smluvního státu, v jehož důchodovém zabezpečení byly tyto doby získány, a ustanovením článku 20 Smlouvy. Podle článku 11 odst. 2 Smlouvy vznikne-li osobě zúčastněné na důchodovém zabezpečení na území obou smluvních států nárok na důchod v jednom či v obou smluvních státech pouze s přihlédnutím k dobám zabezpečení získaným na vlastním území, poskytne takový důchod příslušný nositel tohoto smluvního státu. Podle čl.11 odst. 3 Smlouvy pokud nárok na důchod podle odstavce 2 ve smluvním státě nevznikne, posoudí příslušný nositel zabezpečení tohoto státu nárok na důchod s přihlédnutím k dobám zabezpečení získaným v obou smluvních státech takto: a) nositel zabezpečení smluvního státu zjistí, zda podle jeho právních předpisů splňuje osoba s přihlédnutím k součtu dob zabezpečení v obou smluvních státech podmínky pro nárok na důchod, b) existuje-li nárok na důchod, vypočte nositel zabezpečení nejprve teoretickou výši důchodu, která by náležela, kdyby všechny doby zabezpečení započitatelné podle právních předpisů obou smluvních států zhodnotily výlučně podle právních předpisů pro něj platných. Podle čl. 11 odst. 4 Smlouvy na základě teoretické výše důchodu přiznává nositel zabezpečení důchod v částce odpovídající poměru mezi délkou doby zabezpečení hodnocené podle jeho právních předpisů a celkovou dobou zabezpečení získanou podle právních předpisů obou smluvních států. Podle článku 20 odst.1 Smlouvy se doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky 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.
25. Podle článku 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., účinném od 1. 6. 2002, platí, že 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.
26. Podle přílohy č. III oddílu 44 k Nařízení Rady (ES) č. 1408/1971, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci

Společenství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Nařízení č. 1408/1971 Sb.“) zůstává článek 20 Smlouvy ode dne 1. 5. 2004 použitelným.

VIII. Posouzení věci rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu

27. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přezkoumal napadený rozsudek Vrchního soudu v Olomouci v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, zohlednil přitom závazný právní názor obsažený v nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.
28. Dříve, než rozšířený senát přistoupí k rozboru právní otázky, která je podstatou sporu a kvůli níž mu byla věc třetím senátem postoupena, považuje s ohledem na dosavadní přednesy účastníků i některé pasáže ze shora cit. nálezu Ústavního soudu zdůraznit některé rozhodné skutečnosti. Pro vznik nároku na starobní důchod z českého systému pojištění podle zákona č. 155/1995 Sb. je nutno splnit pouze dvě zákonné podmínky, a to dovršení předepsaného věku a získání potřebného počtu let pojištění. Jen tyto dvě skutečnosti jsou pro posouzení nároku na dávku právně relevantní. Naopak zcela bez vlivu na posouzení nároku jsou takové skutečnosti, jako je státní občanství pojištěnce či jeho trvalý pobyt. Státní občanství jako podmínku nároku na starobní důchod totiž současné české ani dřívější československé předpisy na úseku sociálního zabezpečení nikdy neupravovaly, trvalý pobyt na území České republiky byl pak podmínkou nároku na dávku pouze do 31. 12. 1995. Dnem účinnosti zákona č. 155/1995 Sb., tj. dnem 1. 1. 1996, byla tato podmínka z českých předpisů vypuštěna. Zcela nerozhodnými pro posouzení nároku na starobní důchod jsou tedy i změny těchto skutečností, tj. případné změny státního občanství pojištěnce nebo změny jeho trvalého pobytu. Ty nikterak neovlivňují hodnocení skutečností rozhodných, tj. zda pojištěnec dosáhl příslušného věku a zda v českém systému pojištění získal potřebnou dobu. Stěžovatelka požádala o starobní důchod z českého systému pojištění ke dni 29. 7. 1999, a proto na ni výše uvedená úprava zákona č. 155/1995 Sb. nepochybně dopadá.
29. Klíčovým pro posouzení věci je tak výhradně otázka, jakým způsobem hodnotit pro nárok na starobní důchod doby zabezpečení (pojištění) získané stěžovatelkou do 31. 12. 1992, tedy v době existence společného československého státu. Úvodem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné provést exkurs do historie a vývoje problému. Ze shora citovaného článku 11 Smlouvy vyplývá, že úprava podmínek nároku na starobní důchod i způsobu zápočtu dob pojištění (zabezpečení) byla ponechána vnitrostátní úpravě smluvních stran a speciálně byly upraveny pouze zápočet dob zabezpečení pro vznik nároku na dávku v případech, kdy pojištěnec nezískal potřebnou dobu pouze s přihlédnutím k dobám získaným na území jednoho smluvního státu (čl. 11 odst. 3), a hodnocení dob získaných přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní republiky v článku 20 Smlouvy. Zvláštností posledně uvedeného ustanovení je vytvoření určité právní fikce, podle níž se v závislosti na sídle zaměstnavatele ke dni 31. 12. 1992 či naposledy před tímto dnem považují za doby zabezpečení (pojištění) toho kterého smluvního státu všechny doby získané pojištěncem k tomuto datu, bez ohledu na to, na území kterého ze smluvních států byly v průběhu pojištění skutečně dosaženy. Smluvní partneři zde při přijímání právní úpravy zřetelně akcentovali co nejmenší administrativní náročnost důchodového řízení s vědomím, že vzhledem k délce trvání společného státu by aplikace obecného pravidla pro zápočet dob zabezpečení (pojištění),

tj. podle místa výkonu zaměstnání pojištěnce, mohla při zjišťování uvedené skutečnosti neúměrně zatěžovat jak správní orgány, tak i žadatele o důchod. Podrobněji bude o tomto pojednáno níže. V dlouhodobém výhledu přitom nepředjímalí (a ani nemohli) rozdílný vývoj jak právní úpravy, tak i ekonomik obou nástupnických států bývalé federace. Zde je nutno pouze podotknout, že zákon č. 100/1988 Sb. platil v obou státech až do 31. 12. 1995 a podmínky nároku i pravidla pro stanovení výše důchodu tedy byly upraveny stejně. Rozdíly ve výši důchodu tak mohly vzniknout pouze v důsledku rozdílů při tzv. zvyšovacích akcích, otázka směnných kursů byla a je z hlediska konstrukce výpočtu výše důchodu bez významu. Smlouva proto byla bez zásadnějších problémů mezi oběma státy prováděna až do 1. 1. 1996, kdy na území České republiky nabyl účinnosti zákon č. 155/1995 Sb. Ten oproti předchozímu zákonu č. 100/1988 Sb., který ve Slovenské republice platil nadále, významně zvýšil průměrnou úroveň přiznávaných důchodů, a to především v důsledku zásadního zvýšení redukčních hranic a valorizace v minulosti dosažených výdělků pro stanovení vyměřovacího základu. Problémy při aplikaci článku 20 Smlouvy tak reálně nastaly v těch případech, kdy výsledek hodnocení dob zabezpečení (pojištění) podle tohoto ustanovení se odlišoval od hodnocení dob podle obecných předpisů, konkrétně tedy tam, kde podle článku 20 Smlouvy se jednalo o doby zabezpečení slovenské, zatímco podle obecných předpisů (zákona č. 155/1995 Sb.) by se jednalo o doby zabezpečení české.

30. Na tomto místě je nutno ve stručnosti vysvětlit pravidla, podle kterých by hodnocení dob zabezpečení (pojištění) při posouzení nároku na dávky důchodového pojištění podle tohoto zákona probíhalo, zvláště pokud se jedná o doby získané pojištěncem před zánikem společného státu. Výše cit. ust. § 13 odst.1 z. č. 155/1995 Sb. prohlašuje za doby pojištění podle tohoto zákona doby zaměstnání získané podle předpisů platných před 1. 1. 1996. Ust. § 8 z. č. 100/1988 Sb. pak jako relevantní hodnotí pouze ta zaměstnání, která zakládala účast na nemocenském pojištění. Ust. § 2 z. č. 54/1956 Sb. kladlo jako podmínku pro účast na nemocenském pojištění činnost pojištěnce v Československé republice. Otázkou je, jak tato ustanovení v kontextu rozpadu společného státu vyložit. Lze jistě přisvědčit stěžovateli (a zmiňuje se o tom i Ústavní soud ve svém nálezu), že před rozpadem bývalé federace existovala v jejím rámci jednotná soustava důchodového zabezpečení a pro vznik nároku na dávku bylo zcela nerozhodné, v které části státu žadatel pracoval. Pro dobu po zániku federace však bylo nutno stanovit kritéria, podle kterých na sebe nástupnické státy převezmou existující či teprve v budoucnu vzniknuvší závazky v oblasti důchodového zabezpečení tak, aby na straně jedné práva zúčastněných byla co nejméně dotčena, na straně druhé však, aby nedocházelo k duplicitnímu zápočtu týchž skutečností v obou nově vzniklých systémech zabezpečení. Česká republika a Slovenská republika tak učinily ve dvoustranné smlouvě o sociálním zabezpečení, což v ČR bylo v souladu s čl. 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. Tato smlouva pak byla publikována pod č. 228/1993 ve Sbírce zákonů. Pokud by však tato smlouva uzavřena nebyla, bylo by nutno pro řešení otázky důchodových nároků zúčastněných na důchodovém zabezpečení bývalé federace aplikovat čl. 1 odst. 2 cit. ústavního zákona. Jak bylo již uvedeno výše, byla účast na nemocenském pojištění podmíněna výkonem činnosti (zaměstnání) na území Československé republiky a jednalo se tak typicky o právo vázané na území, jak je má na mysli cit. ustanovení. Doby zaměstnání by tedy byly pro účely důchodového zabezpečení mezi oba nástupnické státy rozděleny podle území, na kterém byly účastníkem odpracovány. Zde Nejvyšší správní soud jen na vysvětlenou doplňuje, že podmínky občanství a území uvedené v cit. ustanovení chápe jako paralelní,

nikoliv jako kumulativní, ostatně občanství nehraje v právní úpravě důchodového zabezpečení obou zemí žádnou roli.

31. Otázkou možné existence dvojího kritéria pro hodnocení dob zabezpečení (pojištění) při posuzování nároku a výše důchodových dávek se musely soudy zabývat krátce po přijetí z. č. 155/1995 Sb., neboť někteří pojištěnci ve svých opravných prostředcích proti rozhodnutím českého nositele důchodového pojištění začali poukazovat na skutečnost, že zápočet doby zabezpečení podle fikce upravené v čl. 20 Smlouvy je pro ně při výpočtu výše důchodu méně výhodný, než kdyby byla tato doba hodnocena podle obecných kritérií obsažených v z. č. 155/1995 Sb. Konkrétně se jednalo o ty případy, kdy pojištěnec sice měl ke dni 31. 12. 1992 sídlo zaměstnavatele na Slovensku a veškerá doba zaměstnání se tedy považovala za dobu získanou v slovenském systému důchodového zabezpečení, kdy však reálně tuto dobu odpracoval na území České republiky a podle § 13 z. č. 155/1995 Sb. by tato doba byla hodnocena v českém systému důchodového pojištění. Dovožovali proto, že by se v těchto případech nemělo ust. čl. 20 Smlouvy použít a požadovali výpočet dávky výhradně podle vnitrostátních předpisů.
32. Precedentním pro řešení nanesené otázky se stal rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. září 1997 č. j.3 Cao 12/96 - 20. V něm soud nejprve posoudil právní povahu a sílu Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a její vztah k vnitrostátním předpisům. Vyšel přitom z převažujícího právního mínění, jemuž odpovídá i procedura schvalování takových smluv Parlamentem ČR, že dvoustranná mezistátní smlouva o provádění sociálního zabezpečení u osob, které byly účastny systému sociálního zabezpečení v obou smluvních státech, není tou smlouvou, kterou má na mysli čl. 10 Ústavy ČR (ve znění před 1. 6. 2006), totiž smlouvou o lidských právech a základních svobodách. Tato smlouva tedy má ve smyslu ust. § 1 odst. 1 z. č. 100/1932 Sb. vedle své mezinárodní i vnitrostátní účinnosti, není však bezprostředně závazná a nemá přednost před vnitrostátním zákonem. S přihlédnutím ke stanovisku Nejvyššího soudu ČR uveřejněnému ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu ČSSR pod č. Cpj 232/73 pak dospěl vrchní soud k závěru, že pokud český stát uzavřel s jiným státem smlouvu o provádění sociálního zabezpečení, nemůže být tato skutečnost českému občanovi na újmu ve výši jeho důchodových nároků. Smyslem uzavření mezinárodní smlouvy totiž není krátit výši důchodového nároku vlastnímu občanovi, kterému vzniká vyšší důchodový nárok podle vnitrostátních předpisů nezávisle na takové smlouvě. Uložil proto v dané věci nositeli pojištění vypočítat pojištěnci výši důchodu podle českých právních předpisů a dorovnat do této výše důchod pobíraný od druhé smluvní strany. Zároveň však upozornil, že je nutno postupovat tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu přiznaných ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění. Stejný právní názor zaujal poté v dovolacím řízení i Nejvyšší soud ČR ve svém rozsudku č. j. 30 Cdo 120/98 – 72 ze dne 31. března 1998.
33. Přestože žádný z uvedených rozsudků nebyl uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu ČR, byl výše prezentovaný právní názor v praxi krajských, vrchních a později i Nejvyššího správního soudu dodržován a uplatňován nadále i v případech, kdy výše důchodu vypočtená podle vnitrostátních předpisů byla vyšší než úhrn výše důchodů poskytovaných oběma smluvními stranami podle Smlouvy. Z věcí, v nichž byli účastníci v důsledku aplikace tohoto názoru úspěšní, lze jako příklad uvést rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 5. 2002 č. j. 32 Ca 61/2002-19 nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2004 č. j. 31 Cad 50/2003-24 ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2004 č. j. 2 Ads12/2004-45. Nejvyšší správní soud provedl

pouze určitou korekci při vymezení okruhu účastníků, na něž se ochrana důchodových nároků prostřednictvím komparace právních norem vztahuje, a rozšířil ji na všechny pojištěnce zúčastněné na českém systému důchodového zabezpečení (pojištění). Jak totiž bylo zdůrazněno již na počátku úvahy, státní občanství pojištěnce nebylo podle československých ani českých právních předpisů nikdy podmínkou vzniku nároku na dávku a nemělo vliv ani na stanovení její výše. Pokud by tedy byla ochrana omezena jen na české státní občany, neměl by takový postup nejen oporu v zákoně, ale byl by dle názoru Nejvyššího správního soudu i aktem diskriminace ve smyslu čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Za určité formální završení dosavadní praxe lze pak označit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003 č. j. 2 Ads 15/2003–39, z něhož vzešla následující právní věta: “Při stanovení výše dávek důchodového pojištění, na něž vznikl nárok před 1. 6. 2002, je nutno zkoumat, zda je pro pojištěnce výhodnější výpočet podle Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení či podle vnitrostátních (českých) předpisů. Uvedené pravidlo však platí pouze za podmínky, že nárok na dávku by pojištěnci vznikl jen s přihlédnutím k dobám pojištění získaným na území ČR. “Zde Nejvyšší správní soud kodifikoval nejen zmiňované rozšíření okruhu osob, na něž se kolizní kritérium vztahuje, ale akcentoval i v dřívějších rozsudcích formulovaný právní názor, že při posuzování nároku na dávku podle vnitrostátních předpisů nelze vzhledem k souběžné eliminaci Smlouvy a tím i jejího ustanovení čl. 11 odst. 3 přihlížet k dobám pojištění získaným na území druhého smluvního státu. Tento rozsudek byl publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 6/2004 pod č. 230 a následně prošel i testem ústavnosti, když ústavní stížnost proti němu byla usnesením Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2004 č. j. II. ÚS 21/04 jako zjevně nedůvodná odmítnuta.

34. Je tedy možno shrnout, že od roku 1997 až do doby projednávání této věci se soudy při posuzování otázky zápočtu dob zabezpečení (pojištění) získaných žadatelem o dávku důchodového pojištění do 31. 12. 1992 řídily ustálenými, vcelku jednoznačně formulovanými a posléze i transparentně zveřejněnými pravidly, od nichž se Nejvyšší správní soud ode dne svého vzniku při své rozhodovací činnosti nikdy neodchýlil. Kromě výše uvedených důvodů vyplývajících z pozitivní právní úpravy tak činil i s ohledem na princip právní jistoty a předvídatelnosti práva, k jehož respektování Ústavní soud opakovaně vyzývá obecné soudy ve svých nálezech, včetně nálezů vztahujících se k projednávané věci (II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04).
35. Po objasnění základních teoretických východisek je možno přistoupit k posouzení konkrétního případu stěžovatelky. Z předchozí statě vyplývá (řečeno zjednodušeně pro větší srozumitelnost), že doby zabezpečení (pojištění) získané pojištěncem za doby trvání společného státu mohou být po jeho rozdělení podle okolností započteny pro nárok na důchod buď v českém systému zabezpečení (pojištění) nebo ve slovenském systému zabezpečení, a to buď podle čl. 20 Smlouvy nebo podle vnitrostátních předpisů, nemohou však být duplicitně započteny v obou systémech kromě případů uvedených v čl. 11 odst. 3 Smlouvy. V dané věci stěžovatelka získala veškerou dobu zabezpečení výkonem zaměstnání na území Slovenské republiky, kdy i sídlo zaměstnavatele bylo tamtéž, a proto je tato doba výhradně dobou získanou v slovenském systému důchodového zabezpečení, nikoliv dobou v českém systému důchodového pojištění. Pro zápočet v tomto systému nejsou splněny podmínky ani podle čl. 20 Smlouvy, ani podle § 13 z. č. 155/1995 Sb. Ke kolizi kritérií při posuzování dob zabezpečení podle mezinárodní smlouvy a vnitrostátního práva tak, jak byla rozebrána v předchozích odstavcích, zde zjevně nedošlo. Tomu ostatně odpovídá již jednou zmiňovaná skutečnost,

že stěžovatelce byl, s ohledem na popsané skutkové okolnosti a její trvalý pobyt na území Slovenské republiky ke dni vzniku nároku na dávku, přiznán slovenským nositelem pojištění starobní důchod výhradně podle slovenských vnitrostátních předpisů, aniž by tento považoval za nutné jakkoliv argumentovat i ustanoveními Smlouvy.

36. Se zřetelem na výše uvedené pak přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení námitek stěžovatelky obsažených v její kasační stížnosti a také k posouzení věci z hlediska ústavně právního, jak mu uložil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne ze dne 25. 1. 2005 sp. zn. III. ÚS 252/04. Stěžovatelka se ve svém podání dovolává právní věty vzešlé původně z rozsudku Vrchního soudu v Praze ve věci 3 Cao 12/96 a převzaté následně i Nejvyšším soudem ČR v téže věci pod sp. zn.30 Cdo 120/98, podle níž aplikace mezinárodní smlouvy nesmí být občanovi na újmu ve výši jeho důchodových nároků podle vnitrostátního práva, a dále poukazuje na recepční normu – ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb, kterou vykládá tak, že veškerou dobu zabezpečení získanou za trvání československého státu je nutno považovat též za dobu českou. Nejvyšší správní soud k těmto námitkám odkazuje na předchozí text odůvodnění, v němž provedl podrobný výklad této normy i norem navazujících a objasnil i právní otázku, o níž se v citovaných rozsudcích jednalo. Na základě prezentovaných úvah pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že na případ stěžovatelky právní věta těchto rozsudků zjevně nedopadá, neboť stěžovatelka podle českých vnitrostátních předpisů žádnou dobu pojištění nezískala a nárok na starobní důchod z českého systému důchodového pojištění (ať již by byl poskytován jakoukoliv formou) jí tak nevznikl. Nemohlo proto dojít ani k žádné újmě stěžovatelky při stanovení výše jejích důchodových nároků .
37. Na uvedeném závěru nemění nic ani aplikace ústavních kautel. Nejvyšší správní soud se zřetelem na závazný právní názor Ústavního soudu obzvláště zvažoval, zda svým výkladem pozitivních právních předpisů v daném případě neporušil princip rovnosti v právech zakotvený v čl. 1 Listiny základních práv a svobod a zásadu zákazu diskriminace upravenou v čl. 3 odst.1 Listiny. Z tohoto hlediska se zabýval především ustanovením čl.20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Vyšel přitom z premisy, že zákaz diskriminace je nutno interpretovat z dvojího pohledu – jeden je dán požadavkem vyloučení libovůle zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv, druhý pak odráží požadavek přijatelnosti hledisek odlišování. Nejvyššímu správnímu soudu je známa bohatá judikatura Ústavního soudu na toto téma, kdy otázka diskriminace a rovnosti v právech byla primárně pojednána již v nálezu Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 22/92 ze dne 8. 10. 1992 a kdy hlavní myšlenka tohoto nálezu byla v oblasti důchodového zabezpečení naposledy kontinuálně vyjádřena v nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 3. 2003. Rovnost zde byla definována jako kategorie relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neznamená to však, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo. Zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným tedy nemůže být bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví, musí však dbát o to, aby zvýhodňující princip byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti. Zároveň existuje určitý rozdíl při aplikaci zásady rovnosti v oblasti základních lidských práv a svobod, kde je pro preferenční zacházení s některými subjekty jen minimální prostor, oproti oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních, kde v důsledku složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti

disponuje zákonodárce mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti v jejím rámci.

38. Nejvyšší správní soud tu považuje za nutné opětovně zdůraznit, že v oblasti zabezpečení ve stáří upravené čl. 30 odst. 1 Listiny, do níž bezpochyby patří problematika důchodových nároků, se osobní rozsah odvíjí zásadně od principu výdělečné činnosti na území státu a zákonodárce nemůže založit preferenční zacházení z důvodu občanství, tj. přiznat výhodnější postavení občanu České republiky oproti jiné fyzické osobě, která je za obdobných okolností (je výdělečně činná na území, platí pojistné) účastníkem takového systému. Taková odlišnost v zacházení by postrádala logiku, nebyla by založena na rozumných a objektivních základech a navíc by byla v rozporu se závazky plynoucími pro ČR z mezinárodního práva (např. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech či Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 102). Takovéto preferenční zacházení ostatně české právní předpisy (jak už bylo výše opakovaně zdůrazněno) neobsahují a není součástí ani inkriminovaného čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Tím méně pak může být takové preferenční zacházení založeno judikaturou, byť právě takového postupu se stěžovatelka ve své kasační stížnosti domáhá. Má-li být článek 20 Smlouvy podroben testu ústavnosti z hlediska rovnosti v právech a zákazu diskriminace, je nutno jako diferenční skupinu zvolit nikoliv skupinu občanů České republiky, nýbrž skupinu osob účastných dříve na československém důchodovém zabezpečení a nyní na důchodovém pojištění České republiky a uvnitř této skupiny dále sledovat, zda případné odlišné zacházení s některými podskupinami pojištěných osob nenese znaky diskriminace. V konkrétním případě článku 20 Smlouvy je nutno posoudit, zda takovýmto diskriminačním prvkem není odchylný způsob zápočtu dob zabezpečení (pojištění) od obecné úpravy, tj. podle sídla zaměstnavatele pojištěnce ke dni 31. 12. 1992 a nikoliv podle místa výkonu zaměstnání v celém průběhu pojištění. Nutno podotknout, že ze samotné odlišné úpravy není možno určit podskupiny, pro něž by uvedená úprava byla jednoznačně zvýhodňující, či naopak jednoznačně znevýhodňující. Uplatnění kritéria zakotveného v čl. 20 dopadá na všechny pojištěnce účastné na bývalém československém a nyní na českém systému důchodového zabezpečení (pojištění), a to individuálně podle jejich průběhu pojištění, aniž by přitom bylo možno najít jakýkoliv sjednocující prvek pro definici nějaké podskupiny. Pokud jde o samotný fakt rozdílné úpravy, ten byl vyvolán objektivní nutností rozdělit mezi nástupnické státy bývalé federace povinnosti vyplývající z veřejnoprávních vztahů, které mají svůj původ v období společného státu. Způsob řešení byl dán naléhavostí potřeby zajistit provádění důchodového zabezpečení (pojištění) i po 31. 12. 1992, a to za použití dat, kterými systém důchodového zabezpečení v té době disponoval a s přihlédnutím ke způsobu financování celého systému důchodového zabezpečení. Není totiž možno přehlédnout, že vzhledem k délce trvání společného státu a do té doby jednotné soustavě důchodového zabezpečení by zpětné dohledávání skutečných míst výkonu zaměstnání v jednotlivých obdobích mohlo vést v některých případech k důkazní nouzi a sporům o doby mezi oběma nástupnickými státy, což by ve svém důsledku mělo negativní dopad na řízení o důchodových nárocích pojištěnců. Průběžný systém financování důchodového zabezpečení pak byl zajisté motivem pro rozdělení v budoucnu vznikajících závazků v oblasti důchodových nároků mezi Českou republiku a Slovenskou republiku v zásadě na základě poměru počtu výdělečně činných osob na území obou smluvních států. Jak bylo již jednou zmiňováno v předchozím textu, k uzavření smlouvy došlo způsobem předvídaným čl. 4 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. a Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení byla předepsaným způsobem publikována ve Sbírce zákonů pod č. 228/1993 Sb.

39. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kritérium sídla zaměstnavatele obsažené v čl. 20 Smlouvy, jež určuje příslušnost České republiky a Slovenské republiky k hodnocení dob zabezpečení (pojištění) z období před zánikem ČSFR, není svojí povahou diskriminační ve smyslu čl. 3 Listiny základních práv a svobod ani porušením principu rovnosti v právech podle čl. 1 Listiny. Tato norma je založena na objektivních a rozumných důvodech vyložených výše, mezi cílem a prostředky existuje vztah přiměřenosti a navíc nelze podle jednoznačných kritérií definovat podskupinu, která by cit. ustanovením smlouvy byla znevýhodněna. Za takovou podskupinu nelze považovat účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR, kteří vykonávali do 31. 12. 1992 zaměstnání na území Slovenské republiky se sídlem zaměstnavatele tamtéž, neboť výsledek posouzení dob zabezpečení podle obecných pravidel obsažených v zákoně č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění a podle čl. 20 Smlouvy by v jejich případě byl stejný. Věc samotné stěžovatelky je toho názorným příkladem. Nutno však dodat, že za takovou podskupinu nelze považovat ani účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR vykonávající v různých obdobích do 31. 12. 1992 zaměstnání na území České republiky, jejichž zaměstnavatel měl k uvedenému datu sídlo na Slovensku, neboť i v těchto případech, o nichž pojednává dosavadní judikatura obecných soudů, závisel výsledek posouzení důchodového nároku a jeho výše na řadě faktorů – celkovém poměru dob zabezpečení získaných v obou nástupnických státech, výši výdělku, vyloučených dobách apod. To ve svém důsledku znamená, že ne ve všech případech by i pro takto definovanou skupinu bylo posouzení nároku na dávku i výpočet její výše výhodnější výhradně podle vnitrostátní úpravy než s použitím čl. 20 Smlouvy, a tedy, že by ustanovení čl. 20 Smlouvy bylo možno označit obecně vůči této podskupině za diskriminační.
40. Zbývá tak vypořádat se s právním názorem obsaženým v nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003 sp. zn. II. ÚS 405/02., jak uložil Nejvyššímu správnímu soudu Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 25. 1. 2005 sp. zn. III. ÚS 252/04. Na úvod je třeba uvést, že zde projednávaný případ se skutkově i právně výrazně odlišuje od případu stěžovatelky. Zatímco v jejím případě je spornou otázkou samotný vznik nároku na dávku podle českých právních předpisů při eliminaci Smlouvy, v případě stěžovatele v předchozí věci tento nárok sporný nebyl a stěžovateli byl českým nositelem pojištění přiznán dílčí starobní důchod před dosažením důchodového věku podle ust. § 31 z. č. 155/1995 Sb., jehož výše dána aplikací čl. 11 odst. 3 a čl. 20 Smlouvy a § 61 z. č. 155/1995 Sb. Vzhledem k tomu, že slovenský systém důchodového zabezpečení neumožňoval v té době přiznat předčasně starobní důchod za obdobných podmínek jako české právní předpisy, nevznikl zde stěžovateli ještě nárok na dávku a neměl tak v žádném systému zhodnocenu veškerou dobu zabezpečení získanou za trvání federace. Ústavní soud zde pak provedl ústavně konformní výklad podmínek aplikace § 61 z. č. 155/1995 Sb. a dovedl, že v takovémto případě je nutno pro výpočet výše důchodu započítat veškerou dobu zabezpečení (pojištění), neboť by bylo v rozporu se zásadami právního státu a principem právní jistoty a předvídatelnosti práva upírat pojištěnci zpětně splnění podmínek nároku na dávku. Pomine-li Nejvyšší správní soud pro daný případ poněkud méně srozumitelnou zmínku o zákazu retroaktivity (stěžovateli, jak již bylo uvedeno, nikdo nárok na dávku neupíral), je poselství vyplývající z cit. nálezu zřejmé. Rozdělení společného státu nemůže být pojištěnci na újmu ve výši jeho důchodových nároků v tom směru, že mu nebude v systému důchodového zabezpečení žádného z nástupnických států bývalé federace zhodnocena doba zabezpečení (pojištění) získaná do 31. 12. 1992. V tomto kontextu je pak nutno chápat i právní názor Ústavního soudu, podle něhož dobu zaměstnání

na Slovensku nelze považovat za dobu zaměstnání v cizině. Konsekventně k předchozím tezím pak učinil Ústavní soud odkaz na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 9. 1997 č. j. 3 Cao 12/96. V dané věci je z úřední činnosti Nejvyššímu správnímu soudu známo, že nositel pojištění následně přiznal stěžovateli předčasný starobní důchod ve výši odpovídající zápočtu veškeré doby pojištění, po splnění podmínek nároku na starobní důchod ze slovenského systému důchodového zabezpečení stěžovateli opět výši starobního důchodu upravil podle § 61 z. č. 155/1995 Sb. To ostatně odpovídalo požadavkům stěžovatele uvedeným v ústavní stížnosti. Jak vyplývá z výše uvedeného, jednalo se o specifický případ, z něhož pro stěžovatelku nelze ničeho vytěžit. Stěžovatelka totiž nemá žádnou nezhodnocenou dobu zabezpečení (pojištění), kterou by jí bylo možno započíst ať již pro nárok či pro výši starobního důchodu v českém systému důchodového pojištění. Nejedná se u ní ani o retroaktivní upření nároku na dávku získaného za trvání federace. Jednak věkovou podmínku nároku na starobní důchod splnila až po rozpadu ČSFR, takže jí za trvání federace žádný nárok nevznikl, jednak se Slovenská republika, jako jeden z nástupnických států bývalé ČSFR, v plném rozsahu přihlásila k sanaci důchodových nároků stěžovatelky a přiznala jí podle svých vnitrostátních předpisů starobní důchod ve výši odpovídající zápočtu veškeré získané doby zabezpečení. Stěžovatelka se ve své kasační stížnosti domáhá toho, aby jí tatáž doba byla započtena pro nárok na starobní důchod i pro výpočet jeho výše v plném rozsahu ještě jednou, tentokrát v českém systému pojištění s tím, že by se podíl slovenského důchodu zohlednil odpočtem z vypočtené výše důchodu českého. Ve svém důsledku se tedy domáhá duplicitního zápočtu týchž dob zabezpečení v důchodových systémech obou nástupnických států bývalé federace. Pokud by však na tuto tezi Nejvyšší správní soud přistoupil, dostal by se do rozporu s oběma výše cit. nálezy Ústavního soudu, které s odkazem na precedentní rozsudek Vrchního soudu v Praze duplicitní zápočet dob pojištění zakazují.

41. Má-li Nejvyšší správní soud ve stručnosti shrnout důvody, proč ani po zohlednění pokynů Ústavního soudu právnímu názoru stěžovatelky nepřisvědčil, činí tak v následujících bodech:
- a) Stěžovatelčin právní názor, dle něhož jsou doby získané účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 dobami českými, pokud má účastník (pojištěnec) české občanství, nemá oporu v pozitivní právní úpravě a nelze ho dovodit ani z ústavně právních principů a zásad zakotvených v Ústavě a Listině základních práv a svobod. Naopak, právě rozdílné hodnocení dob zabezpečení (pojištění) na základě státního občanství by bylo zjevným porušením čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod.
 - b) Vyloučí-li Nejvyšší správní soud aplikaci ústavně nonkonformní podmínky státního občanství, pak tvrzení stěžovatelky, že veškeré československé doby zabezpečení jsou i dobami českými bez ohledu na skutečné místo výkonu výdělečné činnosti či sídla zaměstnavatele, popírá ve svém důsledku princip dělení veřejnoprávních povinností v oblasti důchodového zabezpečení mezi oba nástupnické státy bývalé ČSFR a činí z České republiky univerzálního sukcesora, který je povinen převzít závazky vůči všem účastníkům důchodového zabezpečení bývalé ČSFR, pokud získali v době jejího trvání alespoň 25 let zabezpečení (pojištění) a dosáhli důchodového věku. Na tomto faktu by nic neměnila ani případná úprava výše přiznávaných důchodů na rozdíl mezi českým a již přiznaným slovenským důchodem. Na tomto místě připomíná Nejvyšší správní soud zásadu obsaženou v čl. 4 odst. 4 Listiny základních

práv a svobod, podle něhož musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu. Výklad právních předpisů tedy nesmí být extrémní a jejich aplikace nesmí vést k absurdním výsledkům. Právní názor, v důsledku jehož aplikace by byla Česká republika a její nositel pojištění zavázáni bez ohledu na uzavřenou mezinárodní smlouvu k zajištění důchodových nároků drtivé většiny účastníků bývalého československého důchodového zabezpečení, Nejvyšší správní soud právě za takový extrémní výklad zákona (zřejmě ust. § 13 z. č. 155/1995 Sb. – stěžovatelka blíže neuvádí) s absurdními důsledky považuje.

- c) Požadavkem na zápočet doby zhodnocené již jednou v slovenském systému důchodového zabezpečení pro nárok na důchod v českém systému důchodového pojištění mimo rámec vymezený ust. čl. 11 odst. 3 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a bez ohledu na skutečné místo výkonu výdělečné činnosti či sídlo zaměstnavatele, konstruuje stěžovatelka jakési právo pojištěnce na volbu systému důchodového zabezpečení, v němž bude mít přednostně zhodnocenu dobu zabezpečení získanou do 31. 12. 1992 a to podle toho, v kterém systému bude přiznaný důchod vyšší. Takovýto právní názor však není podepřen ustanovením žádného právního předpisu, ať již z oboru jednoduchého či ústavního práva. Tento požadavek v sobě navíc nese výrazné diskriminační prvky, neboť jeho realizace by jednostranně zvýhodňovala ty účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR, kteří do 31. 12. 1992 byli výdělečně činní na území Slovenské republiky se sídlem zaměstnavatele tamtéž a mohli by tedy žádat o důchod jak v České, tak i Slovenské republice, zatímco zřetelně znevýhodnění by byli ti účastníci, kteří do 31. 12. 1992 vykonávali výdělečnou činnost v České republice se sídlem zaměstnavatele tamtéž, neboť ti by mohli úspěšně žádat o důchod pouze v České republice, zatímco ve Slovenské republice by takovýto nárok úspěšně uplatnit nemohli, i kdyby důchod zde přiznaný byl při zápočtu veškeré doby zabezpečení získané do 31. 12. 1992 vyšší. Slovenská republika (její nositel pojištění) totiž při posuzování důchodových nároků důsledně uplatňuje čl. 20 Smlouvy a ode dne vstupu do Evropské unie odmítá aplikovat dokonce i čl. 26 Smlouvy o odstraňování tvrdosti zákona.

42. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že právní názor na otázku zápočtu dob zabezpečení (pojištění) získaných stěžovatelkou do 31. 12. 1992, který podrobně vysvětlil v předchozí části odůvodnění, je jedinou možnou variantou výkladu, která je plně v souladu jak s předpisy jednoduchého, tak ústavního práva.

43. Aby učinil zadost své povinnosti komplexního rozboru dané problematiky, přistoupil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k posouzení věci i z hlediska kritického názoru 3. senátu k dosavadní judikatuře, který je obsažen v jeho usnesení ze dne 21. července 2005 č. j. 3 Ads 2/2003-104 a jenž byl důvodem pro předložení věci rozšířenému senátu podle ust. § 17 s. ř. s. 3. senát dospěl po posouzení věci k závěru, že právní věta vzešlá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2003 č. j. 2 Ads 15/2003-39 nebyla zřejmě v části temporálního vymezení účinnosti pravidla správná již v době svého přijetí, s určitostí však pozbyla platnosti vstupem České republiky do Evropské unie dne 1. 5. 2004. Nebylo totiž možno přehlédnout, že čl. 20 Smlouvy, o nějž správní orgán opřel svoje rozhodnutí ve věci, se stal na základě přílohy č. II. (podle čl. 20) Aktu o podmínkách přistoupení součástí Nařízení Rady 1408/71 v oddílu 44, přílohy III, a je tedy ode dne 1. 5. 2004 pro posuzování důchodových nároků pro správní orgány i soudy s ohledem na čl. 10 a čl. 95 Ústavy bez výjimky závazný.

Všechny doby pojištění a popřípadě všechny doby zaměstnání a bydlení získané podle předpisů členského státu přede dnem vstupu Nařízení v platnost se berou v úvahu při stanovení nároků získaných podle Nařízení (čl. 94 odst. 2). Nároku se podle Nařízení nabývá, i když se tento nárok týká pojistné události, ke které došlo přede dnem vstupu Nařízení v platnost. Dnem vstupu nařízení v platnost je třeba rozumět den jeho vstupu v platnost na území daného členského státu (viz. Např. rozhodnutí Soudního dvora ES ve věcech C – 28/00, Liselotte Kauer v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten a C – 290/00 Johann Franz Duchon v. Pensionversicherungsanstalt der Angestellten). Temporální účinky práva Evropských společenství se v obecné rovině vyznačují zákazem retroaktivity přímé, přípouštějí však retroaktivitu nepřímou, tj. možnost aplikace nového práva na existující či do budoucna vznikající účinky (následky) situací nastalých za doby existence práva starého (viz. výše citované rozsudky). Jakkoliv tedy bylo možno v době rozhodování správního orgánu připustit možnost komparace důchodových nároků podle mezinárodní smlouvy a vnitrostátního práva, zanikla tato možnost s jistotou ode dne 1. 5. 2004, zřejmě však již ode dne 1. 6. 2002, neboť na temporální účinky tzv. euronovely Ústavy (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.), jež změnila znění čl. 10 Ústavy a přiznala mezinárodním smlouvám, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, vyšší právní sílu než zákonu, je nutno vztáhnout stejná pravidla, jako na účinky cit. Nařízení Rady č. 1408/71. I kdyby tedy hypoteticky dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pro stěžovatelku by bylo výhodnější posouzení jejího nároku na starobní důchod výhradně podle českých vnitrostátních předpisů, nemohlo by být rozhodnutí správního orgánu zrušeno, neboť věc by se vrátila do stadia správního řízení a správní orgán by v současné době byl již bezvýhradně povinen rozhodnout o nároku podle výše cit. Nařízení Rady č. 1408/71 včetně čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, což už napadeným rozhodnutím učinil. 3. senát má tedy za to, že v současné době již nejsou dány podmínky, aby se porovnával důchodový nárok stěžovatelky podle mezinárodní smlouvy a vnitrostátních předpisů, neboť aplikace mezinárodní smlouvy (zde Smlouvy o přistoupení ČR k Evropské unii a návazně Nařízení Rady 1408/71) je jediným přípustným řešením.

44. Po posouzení této otázky se rozšířený senát s argumenty předestřeny 3. senátem ztotožnil a nadto k věci uvádí následující: Pokud má být v obecné rovině definován problém, který nositel pojištění a posléze soudy při posuzování důchodového nároku stěžovatelky řešily, byl to především problém výběru právní normy dopadající na zjištěný skutkový stav, teprve sekundárně pak její výklad a aplikace. V předchozí části byla podrobně rozebrána dosavadní judikatura, která formulovala závěr o možnosti výběru mezi vnitrostátní normou a mezinárodní smlouvou vzhledem ke stejné právní síle obou. Zde ovšem je třeba přisvědčit názoru 3. senátu v tom, že uvedená možnost vzala za své již dne 1. 6. 2002, tedy ode účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb., který změnil znění čl. 10 Ústavy a stanovil prioritu mezinárodní smlouvy. Z tohoto hlediska považuje rozšířený senát za nesprávnou tu pasáž právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2003 č. j. 2 Ads 15/2003–39. v níž je komparace právních norem přípouštěna nadále u nároků na dávku vzniklých do 1. 6. 2002. Nejprve je totiž nutno vybrat právní normu, podle níž bude o věci rozhodnuto a teprve z její aplikace vyplyne závěr, zda žadatel splnil podmínky nároku na dávku před 1. 6. 2002, po tomto datu či zda je nesplnil vůbec. Dnem 1. 6. 2002 tedy dle názoru rozšířeného senátu pominula možnost správního orgánu rozhodujícího o dávkách důchodového zabezpečení (pojištění) zkoumat, zda posouzení nároku na dávku je výhodnější pro pojištěnce podle vnitrostátních předpisů či podle mezinárodní smlouvy. Doby zabezpečení získané pojištěncem do 31. 12. 1992 je tak možno od 1. 6. 2002

hodnotit pouze podle čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Rozšířený senát v této souvislosti posuzoval i otázku, zda tímto výkladem nezasáhl nepřípustně retroaktivně do právních poměrů vzniklých před tímto datem. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv. Jak bylo již uvedeno výše, Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení byla zveřejněna ve Sbírce zákonů pod č. 228/1993 Sb., v platnost vstoupila a účinnosti nabyla dne 3. 5. 1993, podle svého článku 34 odst. 1 byla prozatímně prováděna již od 1. 1. 1993. Součástí českého právního řádu tedy byla i před 1. 6. 2002. Vzhledem k tomu, že kromě své vnitrostátní působnosti měla i působnost mezinárodní, stála i v té době na prvním místě v pořadí aplikace v úvahu přicházejících právních norem, jinak svou právní silou rovnocenných. Ke dni 1. 6. 2002 tedy došlo pouze ke zúžení možnosti výběru, nikoliv však k retroaktivnímu působení právní normy. Další argumentaci 3. senátu pomocí práva Evropské unie považuje rozšířený senát z tohoto důvodu spíše za doplňkovou, neboť s účinností od pozdějšího data, tj. ode dne 1. 5. 2004, dospívá ke stejnému výsledku. Bezvýhradná aplikace čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení na hodnocení dob zabezpečení získaných stěžovatelkou do 31. 12. 1992 pak vede k závěru (pro tento případ nikým nezpochybnovanému) že stěžovatelka podmínky nároku na starobní důchod z českého systému důchodového pojištění nesplnila.

IX. Závěr

45. Závěrem činí Nejvyšší správní soud krátkou rekapitulaci posouzení věci. Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 10. 4. 2000, kterým s odkazem na z. č. 155/1995 Sb. a Smlouvu mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení nebyl stěžovatelce přiznán vyrovnávací příspěvek (starobní důchod) z českého systému pojištění k jejímu starobnímu důchodu ze slovenského systému zabezpečení, nedošlo k porušení zákona. Napadený rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 21. 11. 2001 č. j. 2 Cao 140/2001 –38 netrpí vadou nesprávného posouzení právní otázky ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
46. Z důvodů shora uvedených Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky jako nedůvodnou podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

X. Náklady řízení

47. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, správní orgán nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. října 2005

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu