ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **Ing. A. K.**, zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, se sídlem Praha 1, Žitná 45, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, Praha 5, Křížová 25, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2004, č. j. 3 Cad 23/2004 – 18,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 11. 2. 2004, č. X zamítla žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení žádost žalobkyně ze dne 10. 9. 2003 o přiznání vyrovnávacího přídavku k důchodu vyplácenému Sociální pojišťovnou – ústředí v Bratislavě a českému dílčímu důchodu podle Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou č. 228/1993 Sb. a podle zákona č. 155/1995 Sb. v platném znění. V odůvodnění tohoto rozhodnutí poukázala žalovaná na čl. 20 odst. 1 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou č. 228/1993 Sb. (dále též jen smlouva), a dále na to, že žalobkyně byla ke dni 31. 12. 1992 naposledy zaměstnána jako civilní zaměstnanec u V. s. š. p. v. v M. na území nynější Slovenské republiky a trvalý pobyt měla rovněž na tomto území, a to až do 11. 12. 1995, takže doby zaměstnání získané před 31. 12. 1992 se považují za doby zaměstnání Slovenské republiky a k přiznání důchodu a jeho výplatě je příslušná Slovenská pojišťovna – ústředí v Bratislavě. V souladu s čl. 11 smlouvy a podle ustanovení § 29 o důchodovém pojištění byl žalobkyni Českou správou sociálního zabezpečení přiznán důchod za dobu pojištění získanou na území České republiky po 31. 12. 1992. Žalovaná dále poukázala na to, že současný zákon o důchodovém pojištění č.

155/1995 Sb. ani smlouva pojem vyrovnávacího přídavku neznají, a proto je žádost žalobkyně zamítána. Dále se žalovaná vyjadřovala k rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR 30 Cdo 120/98.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, v níž uvedla, že nezpochybňuje, že žalovaná strana postupovala správně, když aplikovala v prvé řadě smlouvu, a přiznala jí dílčí starobní důchod za dobu zaměstnání v Česku po roce 1992. Spolu se slovenským starobním důchodem však nepobírala tolik, kolik by činil starobní důchod náležející za československé a české doby zaměstnání podle českých právních předpisů. Konstatovala, že podle mezinárodně právně uznávané zásady nesmí být občan uzavřením sociální smlouvy zkrácen ve svých nárocích, které by měl bez její existence. Z této zásady vycházela nejen československá judikatura, ale i předchůdci strany žalované. Stanoví jí i smlouvy pro ČR závazné, např. čl. 5 Evropské prozatímní úmluvy RE o soustavách sociálního zabezpečení – č. 112/2000 Sb. mezinárodních smluv. Dále žalobkyně objasňovala důvod přestěhování na Slovensko a poté zpět do Čech. V podané žalobě se vyjadřovala k jednotlivým odstavcům odůvodnění napadeného rozhodnutí a zdůrazňovala, že nebyl respektován právní názor soudů a nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. 405/2002, kterými byl v rozhodovaných případech přiznán rozdíl mezi plněním podle smlouvy a plněním, na který by byl nárok bez smlouvy. Dovolávala se zrušení napadeného rozhodnutí a vydání nového rozhodnutí tak, aby nebyla aplikací smlouvy zkrácena ve svých zákonných nárocích při splnění všech podmínek českých právních předpisů o důchodovém zabezpečení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 10. 2004, č. j. 3 Cad 23/2004 – 18 žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve svém rozhodnutí vycházel z obsahu dávkového spisu. Uvedl, že mezi účastníky bylo nesporně prokázáno, že žalobkyně ke dni 31. 12. 1992 byla zaměstnána jako civilní zaměstnanec u V. s. š. p. v. v M. na území nynější Slovenské republiky a trvalý pobyt měla na tomto území až do 11. 12. 1995. Dospěl k závěru, že není pochybností o tom, že příslušným k rozhodování o výplatě důchodu je nositel zabezpečení Slovenské republiky, neboť žalobkyně byla až do roku 1995 pojištěna na území nynější Slovenské republiky. K námitce žalobkyně, že pobíraná částka starobního důchodu přiznaná slovenským nositelem pojištění i připočtení dílčího starobního důchodu přiznaného jí českým nositelem pojištění, je nižší, než by byl starobní důchod přiznaný podle českých právních předpisů, a že proto musí být respektována zásada „nepoškodit mezistátní smlouvou občana, když bez jejího uzavření by existoval nárok vyšší“, uvedl Městský soud v Praze, že žalobkyni vznikl nárok na vyplácení slovenského důchodu podle tehdy platných právních předpisů ve Slovenské republice s tím, že žalobkyně má na území České republiky pouze trvalý pobyt a do dnešního dne má slovenské státní občanství. Soud dále uvedl, že pokud se žalobkyně dovolává toho, aby soud rozhodl v souladu s rozhodnutími českých soudů, kdy bylo rozhodováno vždy v případě žalobců, kteří byli českými občany tak, že pokud občan splňoval všechny zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod i bez existence smlouvy a tento nárok by byl vyšší než nárok podle smlouvy, uvedl soud, že hodnotil právní sílu smlouvy a jejího vztahu k českým vnitrostátním předpisům. Konstatoval, že vždy se vycházelo ze skutečnosti, že jde o českého občana a bylo konstatováno, že skutečnost, že český stát uzavřel s jiným státem smlouvu o provádění sociálního zabezpečení, nemůže být na újmu českému občanovi ve výši jeho důchodových nároků. K tomuto závěru vedl názor, že smyslem uzavření mezinárodní smlouvy není krátit výši důchodového nároku vlastnímu občanovi, kterému vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů. Protože žalobkyně není občankou České republiky, ale je občanskou Slovenské republiky, nelze z těchto právních názorů vycházet, neboť žalobkyně má pouze trvalý pobyt na území České republiky. Dospěl k závěru, že žalovaná vydala přezkoumávané rozhodnutí v souladu s citovanými

články smlouvy a v souladu se zákonem o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb. Žalobu proto podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále též jen stěžovatelka) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Konstatovala, že by se Nejvyšší správní soud měl v řízení o kasační stížnosti soustředit na výrok soudu, který ve svých důsledcích znamená, že ochrany výše zákonného důchodového nároku požívá v České republice jen občan ČR, nikoliv cizinec. Poněkud nešťastný výrok soudu, že „smyslem smlouvy není krátit zákonný nárok vlastnímu občanovi" jistě nelze přivést ad absurdum, že tedy „lze krátit zákonný nárok cizímu občanovi". Bylo by to v právu československého a českého sociálního zabezpečení velký krok zpět. Jestli je něco hodno uznání v této oblasti, pak je to zásada rovnosti nároků plynoucích z účasti na důchodovém zabezpečení bez ohledu na občanství. Ta byla uznávána i v předpisech sociálního zabezpečení platných za minulého režimu. Pouze pro započet doby zaměstnání v cizině pro nárok a výši čs. důchodu platila určitá omezení.

Stěžovatelka dále namítala, že nikde v zákoně o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb., podle něhož by byla posuzována otázka, zda by stěžovatelka splnila podmínky nároku na starobní důchod a v jaké výši, není ustanovení, že zákon se nevztahuje na cizí státní občany, i když ti splnili všechny zákonem požadované podmínky. Jen v případě, že by takové ustanovení obsahoval, by mohl platit při řešení otázky vztahu tohoto předpisu ke smlouvě závěr, že podle vnitrostátního předpisu by nárok nevznikl. Tento názor stěžovatelky je plně v souladu např. s ustanovením čl. 5 Evropské prozatímní dohody RE o sociálním zabezpečení (je použit termín „oprávněné osoby", nikoliv „státní občané"), s čl. 3 nařízení EU č. 1408/71 o rovnosti zacházení (je použit termín „osoby bydlící na území státu", nikoliv občané státu), s § 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (zákon hovoří o „osoby účastné pojištění", nikoliv o státním občanovi ČR). Konstatovala, že pokud by vnitrostátní zákon, zde zákon č. 155/1995 Sb., obecně omezoval osobní rozsah nároků na zabezpečení ve stáří jen na české občany nebo spojoval určité výhody se státním občanstvím, pak by nebylo možné vnitrostátní zákon použít a náležel by nárok jen podle smlouvy. To však české předpisy nečiní ani vůči cizím státním občanům, ani vůči bývalým občanům ČSFR. Pro vznik nároku na starobní důchod a jeho výši stanoví české vnitrostátní předpisy jediné podmínky: dosažení předepsaného věku, potřebnou dobu pojištění (a tou je i doba získaná stěžovatelkou v době existence federace), a příjem, z něhož dotyčná osoba odváděla daně (pojistné) do státního rozpočtu československého, nyní českého státu. Stěžovatelka vyslovila přesvědčení, že nebýt smlouvy, náležel by jí za společné doby zaměstnání v Československu a za doby české po roce 1992 starobní důchod podle zákona č. 155/1995 Sb. Jeho výše (i bez hodnocení doby pojištění v cizině od 1. 1. 1993 do roku 1995) by byla vyšší, než je úhrn důchodu pobíraných podle smlouvy. Protože smlouva má před zákonem přednost a oprávněná osoba nemůže pobírat vedle sebe dva důchody za stejné doby, náležel by jen rozdíl mezi oběma částkami, tj. mezi vyplácenou „smluvní" částkou a částkou „fiktivního zákonného" nároku. Stěžovatelka žádala, aby soud přihlédl k jejím argumentům a rozhodnutí Městského soudu v Praze svým rozsudkem zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že zastává názor, že stěžovatelka nedostatečně pochopila právní názor Městského soudu v Praze uvedený v napadeném rozsudku. Podle názoru žalované se Městský soud v Praze snažil hájit právo českého občana nikoliv v tom smyslu, že by upíral právo občanů jiného než českého občanství, který uplatňuje nároky plynoucí pro něho z českého

důchodového pojištění, ale tím, že svým rozsudkem brání přiznávání a vyplácení dávky nad rámec smlouvy i právních předpisů České republiky, neboť by takový nezákonný postup měl v mnoha případech negativní dopad na občana žijícího trvale na území České republiky. Žalovaná dále uvedla, že nabyla dojmu, že stěžovatelka nevyslovuje nesouhlas se smlouvou jako takovou, popřípadě s kolizním kritériem uvedeným v jejím čl. 20, ale že důvodem její nespokojenosti je existující rozdíl mezi výší českých a slovenských důchodů způsobený odlišným právním a ekonomickým vývojem v obou státech. S názorem stěžovatelky, že „nebýt smlouvy, náležel by jí za společné doby zaměstnání v Československu a za doby české po roce 1992 starobní důchod podle zákona č. 155/1995 Sb., a jeho výše by byla vyšší, než je úhrn důchodů pobíraných podle smlouvy, a proto má nárok na rozdíl mezi oběma částkami“, žalovaná nesouhlasí. Podle jejího názoru se stěžovatelka snaží vytěžit současně jak výhody ze smlouvy, tak z českých právních předpisů o důchodovém pojištění, které přijala Česká republika jako samostatný právní celek, a to i za nezvratné skutečnosti, že veškerá její doba pojištění do 31. 12. 1992 byla získána toliko na území Slovenské republiky. Žalovaná poukazovala na skutečnost, že dávky důchodového zabezpečení a pojištění jsou financovány ze státního rozpočtu. Jejich výše a postupné zvyšování se odvíjí od míry inflace a stavu sociální a ekonomické politiky státu. Nezanedbatelné náklady vynaložené na vyplácení tzv. „dorovnání“ slovenských důchodů by mohly výrazně zasáhnout do rozpočtu České republiky. Na podporu svého tvrzení odkázala žalovaná na usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. II. ÚS 21/04. Navrhovala, aby Nejvyšší správní soud žalobkyni nevyhověl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že ji podává z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Taková pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal, byť připouští, že některé části jeho odůvodnění nejsou zcela přesné a přesvědčivé.

Nejvyšší správní soud se v dalším bude zabývat celkovou problematikou dávek důchodového pojištění, které jsou přiznávány za použití Smlouvy 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 jen „smlouva“), a s tím související problematikou stěžovatelkou požadovaným vyrovnávacím příspěvkem. Nejvyšší správní soud dále uvádí, že pro řešení dané věci vycházel rovněž z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 3 Ads 2/2003 vydaného ve věci žalobkyně A. W. proti žalované ČSSZ, a to poté, co byl v této věci zrušen rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2002, č. j. 3 Ads 2/2003 – 60, a to nálezem Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04.

Nejvyšší správní soud zjistil z dávkového spisu, že stěžovatelka se narodila dne 24. 3. 1944 v Žilině. V období od 1. 9. 1959 do 15. 6. 1961 vystudovala střední školu s maturitou a do 1. 9. 1961 do 30. 6. 1967 vystudovala Slovenskou vysokou školu technickou – fakultu chemicko technologickou. Poté pracovala na území Slovenské republiky. Ke dni 31. 12. 1992 byla zaměstnána jako civilní zaměstnankyně V. s. š. p. v. v M. na území nynější

Slovenské republiky a trvalý pobyt měla rovněž na tomto území, a to až do 11. 12. 1995. Podle konceptu rozhodnutí Sociální pojišťovny v Bratislavě ze dne 29. 9. 1999 byl stěžovatelce přiznán od 1. 9. 1999 starobní důchod ve výši 3767 Kč měsíčně. Rozhodnutím žalované České správy sociálního zabezpečení ze dne 14. 9. 2001 byl stěžovatelce od 1. 7. 2001 přiznán dílčí starobní důchod ve výši 809 Kč měsíčně. Pro stanovení výše důchodu bylo stěžovatelce započteno celkem 13 516 dní, z toho 1861 dní zaměstnání na území ČR po roce 1995. Podle vyjádření stěžovatelky u jednání soudu dne 26. 10. 2004 je v současné době v řízení její žádost o vyvázání ze slovenského občanství a o udělení českého občanství. U tohoto jednání stěžovatelka uvedla, že ona sama má opravdu veškerou dobu pojištění na Slovensku do 31. 12. 1992, jak uvádí žalovaná. Z dávkového spisu bylo dále zjištěno, že rozhodnutím ministra práce a sociálních věcí ze dne 17. 1. 2003, č. j. 32/48835/2002 nebylo vyhověno žádosti žalobkyně ze dne 7. 3. 2003 o odstranění tvrdosti, která se podle jejího názoru vyskytla při provádění sociálního zabezpečení. Podáním ze dne 10. 9. 2003, které došlo České správě sociálního zabezpečení dne 2. 12. 2003, požádala stěžovatelka o přiznání vyrovnávacího příspěvku k úhrnu slovenského starobního důchodu a českého dílčího starobního důchodu.

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 citovaného zákona věty před středníkem se za dobu pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. 1. 1996 podle předpisů platných před tímto dnem.

Podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb. se zaměstnáním rozumí pracovní poměr. Podle § 8 odst. 2 citovaného zákona věty před středníkem se pracovní poměr hodnotí jako zaměstnání, pokud zakládá nemocenské pojištění.

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 pojištěni zaměstnanci v pracovním poměru, pokud splňují podmínky stanovené pro účast na nemocenském pojištění a jsou činní v Československé republice.

Podle čl. 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 čl. 6 tento ústavní zákon nabyl účinnosti dne 31. 12. 1992.

Podle čl. 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 čl. 20 smlouvy. Podle čl. 11 odst. 2 smlouvy vznikne-li osobě zúčastněné na důchodovém zabezpečení na území obou smluvních států nárok na důchod v jednom či 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 odst. 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 čl. 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.

Podle čl. 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.

Podle přílohy č. III. oddílu 44 k Nařízení Rady (ES) č. 1408/1971 Sb., o uplatňování systému 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 čl. 20 smlouvy ode dne 1. 5. 2004 použitelným).

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 1. 7. 2001, a proto na ni výše uvedená úprava zákona č. 155/1995 Sb. nepochybně dopadá.

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. Ze shora citovaného čl. 11 smlouvy vyplývá, že úprava podmínek nároku na starobní důchod i způsobu započtu do pojištění (zabezpečení) byla ponechána vnitrostátní úpravě smluvních stran a speciálně byly upraveny pouze započet 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 čl. 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 započet dob zabezpečení (pojištění), tj. podle místa výkonu zaměstnání pojištěnce, mohla při zjišťování uvedené skutečnosti neúměrně zatěžovat jak správní orgány, tak i žadatele o důchod. V dlouhodobém výhledu přitom nepředjímali (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 směny v kurzu byla a je z hlediska konstrukce výpočtu výše důchodu bez významu. Zákon č. 155/1995 Sb. účinný na území České republiky od 1. 1. 1996, 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 čl. 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 čl. 20 smlouvy se jednalo o doby zabezpečení slovenské, zatímco podle obecných předpisů (zákona č. 155/1995 Sb.) by se jednalo o doby zabezpečení české.

Na tomto místě je nutno ve stručnosti vysvětlit pravidla, podle kterých vyhodnocení dob zabezpečení (pojištění) při posouzení nároku na dávku důchodového pojištění podle tohoto zákona probíhalo, zvláště pokud se jedná o doby získané pojištěncem před zánikem společného státu. Ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. prohlašuje za doby pojištění podle tohoto zákona doby zaměstnání získané podle předpisů platných před 1. 1. 1996. Ustanovení § 8 zákona č. 100/1988 Sb. pak jako relevantní hodnotí pouze ta zaměstnání, která zakládala účast na nemocenském pojištění. Ustanovení § 2 zákona č. 54/1956 Sb. kladl jako podmínku pro účast na nemocenské pojištění činnost pojištěnce v Československé republice. Otázkou je, jak tato ustanovení v kontextu rozpadu společného státu vyložit. Lze zajisté přisvědčit názoru, 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 započtu 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 citovaného 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 citované 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 doplňuje, že podmínky

občanství a území uvedené v citovaném ustanovení chápe jako paralelní, nikoliv jako kumulativní, ostatně občanství nehraje v právní úpravě důchodového zabezpečení obou zemí žádnou roli.

Otázkou možné existence dvojího kritéria pro hodnocení dob zabezpečení (pojištění) při posuzování nároků a výše důchodových dávek se musely soudy zabývat krátce po přijetí zákona č. 155/1995 Sb., neboť někteří pojištěnci ve svých opravných prostředcích proti rozhodnutím českého nositele důchodového pojištění začali poukazovat na skutečnost, že započet doby zabezpečení podle fikce upravené v čl. 20 smlouvy je pro ně při výpočtu výše důchodů méně výhodný, než kdyby byla tato doba hodnocena podle obecných kritérií obsažených v zákoně 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 ve slovenském systému důchodového zabezpečení, kdy však reálně tuto dobu odpracoval na území České republiky a podle § 13 zákona č. 155/1995 Sb. by tato doba byla hodnocena v českém systému důchodového pojištění. Dovozovali proto, že by se v těchto případech nemělo ustanovení čl. 20 smlouvy použít a požadovali výpočet dávky výhradně podle vnitrostátních předpisů.

Řešením pro nanesené otázky se stal rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 9. 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. 2002), totiž smlouvou o lidských právech a základních svobodách. Tato smlouva tedy má ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 100/1932 Sb. vedle své mezinárodní i vnitrostátní účinnost, není však bezprostředně závazná a nemá přednost před vnitrostátním zákonem. S přihlédnutím ke stanovisku Nejvyššího soudu ČSSR 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 vypočíst 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. 3. 1998.

Výše prezentovaný právní názor byl v praxi krajských, vrchních a později i Nejvyššího správního soudu dodržován a uplatňován v těch případech, kdy výše důchodu vypočtená podle vnitrostátních předpisů byla vyšší než úhrn výše důchodů poskytovaných oběma smluvními stranami podle smlouvy. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2004, sp. zn. 2 Ads 12/2004, provedl soud 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). 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 podle 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 – 36, 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 získaných na území ČR“. Zde Nejvyšší správní soud kodifikoval nejen zmiňované rozšíření okruhu osob, na nějž 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 a území druhého smluvního státu. Tento rozsudek byl publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 6/2004 pod č. 230 a ústavní stížnost proti němu byla usnesením Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. II. ÚS 21/04 jako zjevně nedůvodná odmítnuta.

Z předchozího vyplývá (řečeno zjednodušeně pro větší srozumitelnost), že doby 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 celkem 13 516 dní zaměstnání, z toho 11 655 dnů s výkonem zaměstnání ve Slovenské republice a 1861 dnů s výkonem zaměstnání na území České republiky. V dané věci tedy stěžovatelka získala téměř veškerou dobu zabezpečení výkonem zaměstnání na území Slovenské republiky, kde i sídlo zaměstnavatele bylo tamtéž, a proto je tato doba výhradně dobou získanou ve slovenském systému důchodového zabezpečení, nikoliv dobou v českém systému důchodového zabezpečení. Ostatně stěžovatelka proti tomuto způsobu hodnocení věci ničeho nenamítá, naopak sama uváděla, že respektuje to, že bylo nutno postupovat při přiznávání jejích důchodových dávek podle smlouvy.

Stěžovatelka se však dovolává názoru uvedeného v právní větě vzešlé původně z rozsudku Vrchního soudu v Praze ve věci 3 Cao 12/96 a převzaté i Nejvyšším soudem ČR v téže věci pod sp. zn. 30 Cdo 120/98, podle nichž aplikace mezinárodní smlouvy nesmí být občanovi na újmu ve výši jeho důchodových nároků podle vnitrostátního práva a dále konstatuje, 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, a konstatuje, že na případ stěžovatelky právní věta těchto rozsudků zjevně nedopadá, neboť stěžovatelka podle českých vnitrostátních předpisů získala dobu pojištění v rozsahu 1861 dnů (což je 5 let a 36 dnů pojištění) 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.

Na uvedeném závěru nemění nic ani aplikace ústavních zásad. Nejvyšší správní soud zvažoval, zda svým výkladem pozitivních právních předpisů v daném případě neporušil

princip rovnosti v právech zakotvených 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. Vycházel 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 judikatura Ústavního soudu na toto téma, kdy otázka diskriminace a rovnosti v právech byla primárně řešena 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 v 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 složité sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti disponuje zákonodárce s mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti v jejím rámci.

Nejvyšší správní soud proto 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 občanům 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. Má-li být čl. 20 smlouvy podroben úvaze o 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 čl. 20 smlouvy je nutno posoudit, zda takovýmto diskriminačním prvkem není odchylný způsob zápočtů 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 států. Jak bylo již jednou zmiňováno, 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.

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 citovaným 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. 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 použitím čl. 20 smlouvy, a tedy, že by ustanovení čl. 20 smlouvy bylo možno označit obecně vůči této podskupině za diskriminační.

Pokud jde o právní názor obsažený v nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02, je třeba uvést, že zde projednávaný případ se skutkově i právně výrazně odlišuje od případu stěžovatelky. V dané věci v případě stěžovatele byl tomuto českým nositelem pojištění přiznán dílčí starobní důchod před dosažením důchodového věku podle ustanovení § 31 zákona č. 155/1995 Sb., jehož výše byla dána aplikací čl. 11 odst. 3 a čl. 20 smlouvy a § 61 zákona 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 by pak provedl ústavně konformní výklad podmínek aplikace § 61 zákona č. 155/1995 Sb. a dovodil, že v takovémto případě je nutno pro výpočet výše důchodu započíst 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. Pokud by se pominula pro daný případ poněkud méně srozumitelná zmínka o zákazu retroaktivity (stěžovateli, jak již bylo uvedeno, nikdo nárok na dávku neupíral), je poselství vyplývající z citovaného 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, sp. zn. 30 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 důchodového zabezpečení stěžovateli opět výši starobního důchodu upravil podle § 61 zákona 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 nelze pro stěžovatelku 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 doby získané na tomto území.

Nejvyšší správní soud v posuzované věci se zřetelem k námitkám stěžovatelky dodává, že vychází dále z již citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 3 Ads 2/2003 – 112, v němž se zabýval i předchozí judikaturou uvedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2003, č. j. 2 Ads 15/2003 – 39. Konstatoval, že právní věta vzešlá z tohoto rozsudku nebyla zřejmě v části temporálního vymezení účinnosti pravidla správná i 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 popř. 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 a C290/00). Temporální účinky práva evropských společenství se v obecné rovině vyznačují zákazem retroaktivity přímé, připouštějí však retroaktivitu

nepřímou, tj. možnost aplikace nového práva na existující či do budoucna vznikající účinky (následky) v situacích nastalých za doby existence práva starého. 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 citovaného 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 stádia správního řízení a správní orgán by v současné době byl již bezvýhradně povinen rozhodnout o nároku podle výše citovaného Nařízení Rady č. 1408/71 včetně čl. 20 smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, což už napadeným rozhodnutím učinil. V současné době již tedy 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.

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 jejich 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 je ovšem třeba přisvědčit názoru o tom, že uvedená možnost vzala za své již dne 1. 6. 2002, tedy ode dne účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb., který změnil čl. 10 Ústavy a stanovil prioritu mezinárodní smlouvy. Z tohoto hlediska považoval rozšířený senát na 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 připouštěna 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 podle 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 čl. 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. Bezvýhradná aplikace čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení ode dne 1. 5. 2004 na hodnocení dob zabezpečení získaných stěžovatelkou do 31. 12. 1992 pak vede k závěru (pro tento případ nikým

nezpochybňovanému), že stěžovatelka podmínky nároku na starobní důchod českého systému důchodového pojištění nesplnila.

Nejvyšší správní soud přistoupil v posuzované věci k poněkud obsáhlejšímu výkladu dané problematiky. Stěžovatelka sice tvrdila, že nezpochybňuje postup, podle něhož má aplikace smlouvy přednost před zákonem. Dovolávala se však toho, že oprávněné osobě se musí dostat nejméně takového zabezpečení jaké by jí náleželo bez uzavření smlouvy, a poukazovala přitom na předchozí soudní praxi a na to, že nebýt smlouvy, náležel by jí starobní důchod podle zákona č. 155/1995 Sb., který by byl vyšší než je úhrn důchodů pobíraných podle smlouvy. Brojila tedy proti podstatě právní úpravy této problematiky. Nejvyšší správní soud uzavírá, že z výše uvedeného je zřejmé, že není zákonný podklad pro poskytování „vyrovnávacího příspěvku“ požadovaného stěžovatelkou.

Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 11. 2. 2004 č. X, který s odkazem na zákon č. 155/1995 Sb. a smlouvu mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení nebyl stěžovatelce přiznán vyrovnávací příspěvek z českého systému pojištění k důchodu vyplácenému Sociální pojišťovnou – ústředí v Bratislavě a českému dílčímu důchodu, nedošlo k porušení zákona. Napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2004, č. j. 3 Cad 23/2004 – 18 tedy netrpí vadou nesprávného posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Z důvodů shora uvedených Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky jako nedůvodnou podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Pokud jde o nárok na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť stěžovatelka neměla ve věci úspěch a správní orgán nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona (§ 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. ledna 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu