ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **L. K.,** proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 17. 7. 2007, č. j. X, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 4. 2008, č. j. 21 Cad 135/2007 - 13,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 4. 2008 č. j. 21 Cad 135/2007 – 13, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění

Včas podanou kasační stížností napadla žalovaná (dále jen stěžovatelka) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ostravě, jímž bylo zrušeno pro vady řízení její rozhodnutí ze dne 17. 7. 2007 a uložena jí povinnost zaplatit žalobkyni na nákladech řízení částku 240 Kč.

Krajský soud při posuzování věci vycházel z následujícího skutkového stavu: Žalobkyně uplatnila dne 28. 8. 1988 u Úřadu důchodového zabezpečení v Bratislavě žádost o starobní důchod a ten jí byl podle ust. § 21 zákona č. 100/1988 Sb. přiznán rozhodnutím ze dne 25. 11. 1988 v částce 1610 Kč ode dne 1. 10. 1988. Na území České republiky byla žalobkyně zaměstnána od 6. 7. 1949 do 31. 5. 1953 u Moravolenu Jeseník, od 1. 6. 1953 do 22. 11. 1959 u Okresního výboru národní fronty v Jeseníku, od 23. 11. 1959 do 30. 4. 1982 u Severomoravských drůbežářských závodů v Přerově, od 1. 5. 1982 do 15. 7. 1983 u organizace Vřes v Jeseníku a od 2. 1. 1984 do 30. 9. 1988 na území Slovenské republiky v Bratislavě. Od 8. 3. 1999 má opět trvalý pobyt na území České republiky. Byla vždy občanem České republiky, české národnosti. Podle ust. čl. 33 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení publikované pod č. 228/1993 Sb. se starobní důchod žalobkyně považoval ode dne 1. 1. 1993 za důchod ze sociálního zabezpečení Slovenské republiky.

Podáním ze dne 2. 5. 2007 požádala žalobkyně o přiznání vyrovnávacího přídavku jako rozdílu mezi starobním důchodem vypláceným slovenským nositelem pojištění a starobním důchodem, který by jí náležel podle českých předpisů.

Rozhodnutím ze dne 17. 7. 2007 pak stěžovatelka žádost žalobkyně podle ust. § 4 zák. č. 155/1995 Sb. zamítla s odůvodněním, že český právní řád, konkrétně výše citované ustanovení zákona o důchodovém pojištění dávku vyrovnávacího příspěvku neupravuje.

Krajský soud dospěl po posouzení věci k závěru, že žádost žalobkyně je oprávněná. Poukázal přitom na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003 sp. zn. II.ÚS 405/02 a ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 z nichž dovodil, že občan České republiky, který splnil podmínku doby pojištění potřebné pro vznik nároku na důchod s přihlédnutím k době získané za existence společného státu (přičemž není důležité v které jeho části), má nárok na důchod podle právních předpisů České republiky, případně na dorovnání výše slovenského důchodu na úroveň důchodu stanoveného podle českých právních předpisů. Stěžovatelka proto byla povinna rozhodnout o žádosti žalobkyně o přiznání vyrovnávacího příspěvku jako rozdílu mezi starobním důchodem vypláceným podle Smlouvy a důchodem, který by jí náležel bez existence Smlouvy za dobu zaměstnání v Československu podle českých předpisů. Soud proto zavázal stěžovatelku k vydání nového rozhodnutí, v němž vyčíslí, v jaké výši by žalobkyni náležel starobní důchod stanovený podle českých právních předpisů, pokud by byla pro jeho výši započtena jako česká doba pojištění i doba získaná na území ČSFR, a výši důchodu stanoví jako rozdíl mezí výší takto vyčísleného důchodu a výší vypláceného slovenského důchodu přepočteného na českou měnu.

Kasační stížnost podala stěžovatelka z důvodu nesprávného posouzení věci a nesrozumitelnosti závazného právního názoru obsaženého v napadeném rozsudku.

Stěžovatelka namítala, že odůvodnění rozsudku je kusé a nejasné, protože neříká, v čem spočívá jeho nezákonnost a jakým způsobem má být rozsudek realizován. Jsou v něm sice uvedeny nálezy Ústavního soudu (II. ÚS 405/02 ze dne 3. 6. 2003 a Pl. ÚS 4/06 ze dne 20. 3. 2007), ale ani jeden z nich neřeší případ žalobkyně. Ústavní soud ve svých nálezech nikdy neuvedl konkrétní způsob, jakým má být „vyrovnávací příspěvek“ konstruován. Tento úkol na základě ústavních nálezů náleží obecným soudům. Nezbytnou integrální součástí rozsudku, jímž bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu, je právní názor tohoto soudu, tedy jednoznačně formulovaný pokyn pro správní orgán, z něhož musí být patrno, jak má v dalším řízení postupovat a to tím spíše, že dávka nazvaná „vyrovnávací příspěvek“ není zákonem č. 155/1995 Sb. nijak upravena. Vyslovený právní názor soudu a z něj plynoucí závazné pokyny pro vydání nového rozhodnutí musí být vyjádřeny jednoznačně způsobem, který vylučuje jakékoliv pochybnosti. V daném případě je argumentace krajského soudu opřena prakticky pouze o zásadu českého občanství příjemce důchodu a o čl. 30 Listiny základních práv a svobod. Výrok o nezákonnosti rozhodnutí stěžovatelky tedy není řádně odůvodněn, neboť krajský soud nestanovil ani podmínky vzniku nároku na „vyrovnávací příspěvek“ ani od kdy má být takovýto příspěvek přiznán. Není rovněž objasněno, podle kterého právního předpisu má být posouzen samotný nárok na důchod, který má být dorovnán vyrovnávacím příspěvkem, není stanoveno, jak má být konstruována jeho výše, není stanovena doba, po kterou by měl být poskytován, ani nejsou stanoveny intervaly, v nichž by s ohledem na valorizace důchodů či změny kurzů měn měl být „vyrovnávací příspěvek“ přepočítáván.

Žalobkyni vznikl nárok na starobní důchod před 1. 1. 1993, tedy před rozdělením ČSFR. Ke dni 31. 12. 1992 byly důchody přiznávány podle československých předpisů, v daném případě podle zákona č. 100/1988 Sb. Doby pojištění byly započítány pro důchodové účely podle

československých právních předpisů a počítány z příjmů v československých korunách. Hmotně právní předpisy byly od roku 1969 předpisy federálními a celý legislativní proces spojený s jejich schválením spadal do kompetence federace, nikoliv jednotlivých republik, jež se staly nástupnickými státy ČSFR. Na případ žalobkyně dopadá čl. 33 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, který stanovil, že důchody přiznané ode dne, který spadá do období před rozdělením ČSFR nositeli zabezpečení ČR nebo SR, se nadále považují za důchody toho smluvního státu, jehož nositel byl nebo by byl příslušným k výplatě těchto důchodů ke dni rozdělení ČSFR. Byl k tomu použit jeden z principů, na základě kterého se uzavírají mezinárodní smlouvy, tzv. teritoriální princip (v současné době se jedná o princip aplikace jednoho právního řádu podle čl. 13 Nařízení Rady 1408/71). Jednalo se o zcela standardní řešení, které se používá v mezinárodní praxi. Uvedený článek pouze stanovil, že k výplatě důchodů je příslušný jen nositel pojištění té z republik, kde měl příjemce trvalý pobyt. To platilo i v době existence ČSFR, takže zmíněným článkem nemohlo dojít k porušení principu rovného zacházení.

Stěžovatelka dále upozornila, že rozdělení nákladů na důchody, které byly přiznány před zánikem ČSFR, je nezbytné považovat za vypořádání implicitních finančních závazků federace, neboť Smlouva mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení je součástí Smlouvy o společném postupu při dělení majetku mezi ČR a SR a jeho přechodu na ČR a SR, jež byla publikována pod č. 63/2000 Sb. m. s. Jestliže Slovenská republika převzala závazky v případě trvalého pobytu účastníka systému na území Slovenské republiky v okamžiku sukcese a obdobně postupovala i Česká republika, pak se jednalo o rozumný přístup, jenž byl navíc dosažen jako kompromis jednání dvou nástupnických států.

K principu právní jistoty a předvídatelnosti práva pak stěžovatelka uvedla, že osoby zaměstnané v Československu, kterým byl přiznán důchod v Československu v době neexistence českého důchodu nebo slovenského důchodu, nemohly předvídat, že jim bude při přestěhování ze slovenské části společného státu do jeho české části zvýšena výše již vypláceného důchodu. Došlo-li posléze k rozdílnému ekonomickému vývoji v obou nástupnických státech bývalé federace a v důsledku toho i k zániku měnové unie a k poklesu kurzu slovenské koruny vůči české koruně, nevzniká podle žádného právního předpisu v České republice povinnost takové důsledky pojištěncům bývalé federace pobírajícím slovenské důchody kompenzovat, a to zvláště za situace, pokud nároky na důchody z jejich výdělečné činnosti nevznikly s přihlédnutím k právním předpisům nástupnických států po 31. 12. 1992.

Čl. 33 Smlouvy zachovává právní jistoty československým důchodcům. S tímto cílem bylo třeba jednoznačně stanovit, že rozdělení společného státu nebude mít vliv na již pobírané důchody. I při vědomí skutečnosti, že důchody v obou státech nebudou stále stejné, žádná ze smluvních stran nepřijala zodpovědnost zatížit v budoucnu svůj národní systém dodatkovými platbami. Změna bydliště po rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nemohla zasáhnout do jejich nároků na československý důchod.

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

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že stěžovatelka přiznala a vyplácí asi 150 tzv. vyrovnávacích příspěvků, a to buď na základě ustanovení § 4 odst. 3 zák. č. 582/1991 Sb. o odstraňování tvrdosti zákona nebo na základě rozsudků krajských soudů z minulých let. Právě proto, že institut vyrovnávacího příspěvku vychází z respektování základního principu pro aplikaci mezinárodních smluv, tj. nepoškodit smlouvou oprávněnou osobu ve srovnání s tím, co by jí náleželo jen podle vnitrostátních předpisů bez existence smlouvy, není nic jednoduššího právě u federálních důchodů, než vypočítat výši fiktivního českého důchodu

a jeho výši porovnat s výší důchodu vypláceného v české měně ze Slovenské republiky. Ustanovení o vyrovnávacím příspěvku má například smlouva mezi Českou republikou a Rakouskem, způsob přepočítávání vyrovnávacího příspěvku je pak znám z praxe při aplikaci česko-polské sociální úmluvy. Ústavní soud přitom v několika svých nálezech neodlišoval, zda je či není porušením ústavních principů článek 20 nebo 33 Smlouvy. Žalobkyně splnila všechny podmínky zákona č. 100/1988 Sb., nárok se nepromlčuje a článek 33 Smlouvy má pouze ten význam, že stát trvalého pobytu ke dni 31. 12. 1992 bude nadále považovat federální důchod za svůj a bude ho vyplácet i do ciziny. To ale neznamená, že taková smlouva s čl. 33 bude mít za následek snížení již přiznaného nároku. Krajský soud v Ostravě tedy postupoval správně, když zavázal stěžovatelku postupovat v souladu s nálezy Ústavního soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelka své důvody kasační stížnosti nepodřadila výslovně žádnému z ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., z obsahu kasační stížnosti však lze dovodit, že namítá dílem nesprávné posouzení právní otázky soudem, pokud jde o výklad ust. čl. 33 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, tedy důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., dílem pak nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v části závazného právního názoru, jímž by se měl správní orgán v dalším řízení řídit, tedy důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Skutkový stav nebyl mezi účastníky sporný, Nejvyšší správní soud proto při posouzení věci vycházel z téhož jako správní orgán i krajský soud v napadeném rozsudku.

O věci samé uvážil takto:

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. v době, kdy žalobkyni vznikl nárok na starobní důchod, ve svém čl. 22 písm. c) stanovil, že v oblasti práce, mezd a sociální politiky patří do působnosti Československé socialistické republiky stanovit jednotné zásady důchodového a nemocenského zabezpečení.

Důchodové zabezpečení tedy bylo v té době upraveno zákonem s federální působností, konkrétně zákonem č. 100/1988 Sb., organizace a provádění důchodového zabezpečení pak byly pro Českou republiku upraveny zákonem ČNR č. 114/1988 Sb. a pro Slovenskou republiku zákonem SNR č. 106/1988 Zb. Žalobkyně měla v době vzniku nároku na dávku trvalé bydliště ve Slovenské republice, k rozhodnutí o nároku na dávku a k zajištění její výplaty tedy byl podle ust. § 3 odst. 1 zákona č. 106/1988 Zb. příslušný Úřad důchodového zabezpečení v Bratislavě, který jí, jak bylo již uvedeno výše, starobní důchod svým rozhodnutím ze dne 25. 11. 1988 také přiznal.

Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení publikovaná v České republice pod č. 228/1993 Sb. pak o nárocích na dávky přiznaných přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky pojednala v části přechodných a závěrečných ustanovení, konkrétně v čl. 33, kde bylo stanoveno, že důchody přiznané nositeli zabezpečení České republiky nebo Slovenské republiky se nadále považují za důchody toho smluvního státu, jehož nositel zabezpečení byl nebo by byl příslušným k výplatě těchto důchodů ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní republiky. Na tomto místě je nutno připomenout, že k zániku ČSFR došlo za současného vzniku celní a měnové unie a že zákon č. 100/1988 Sb. platil s určitými odchylkami v obou částech bývalé federace až do 31. 12. 1995.

Z hlediska výše uvedeného pak posuzoval Nejvyšší správní soud oprávněnost jednotlivých námitek stěžovatelky.

Stěžovatelka má zejména za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, resp. že závazný právní názor zde vyslovený není dostatečně jasný, určitý a srozumitelný na to aby jí mohl být v novém rozhodnutí realizován. Krajský soud se dle jejího názoru rovněž nevypořádal se všemi okolnostmi případu. Tyto kasační námitky shledal Nejvyšší správní soud zcela oprávněnými. Krajský soud opřel své závěry o nálezy Ústavního soudu, aniž by ovšem provedl jejich podrobnější rozbor, blíže vysvětlil, z jakého důvodu se domnívá, že dopadají na projednávaný případ a především aniž by jasně a srozumitelně zformuloval, co z těchto nálezů pro danou věc konkrétně vyplývá a jak přesně má stěžovatelka v dalším řízení postupovat.

Nálezy Ústavního soudu, na něž odkazovala žalobkyně ve svých podáních či krajský soud v napadeném rozsudku (II. ÚS 405/02, IV. ÚS 301/05 a Pl. ÚS 4/06), řešily ve svém souhrnu případy pojištěnců, jimž vznikl nárok na starobní důchod po 31. 12. 1992, tedy již po rozpadu ČSFR, a kde předmětem sporu byl započet doby zaměstnání (pojištění) získané do tohoto data pro jejich důchodové nároky vzniklé po tomto datu v jednotlivých nástupnických státech. Každý z nálezů přitom vyslovil určité teze, především ohledně významu státního občanství pojištěnců, které bylo nutno blíže rozebrat a zvážit, zda jsou aplikovatelné i ve vztahu k ust. čl. 33 Smlouvy, který dopadá na případ žalobkyně. Jestliže uvedené úvahy v napadeném rozsudku chybí a nelze přesně ani určit, jakým právním názorem krajský soud stěžovatelku zavázal, nemůže toto nahradit Nejvyšší správní soud úvahami vlastními a též vlastním závazným právním názorem. V dalším se tedy Nejvyšší správní soud mohl omezit pouze na výčet otázek, které by měl krajský soud v dalším řízení zodpovědět, aby nové rozhodnutí ve věci požadavek přezkoumatelnosti splňovalo.

Pokud krajský soud setrvá na svém závěru, že žalobkyni vznikl nárok na starobní důchod z českého systému důchodového zabezpečení (pojištění), měl by především řádně určit, podle kterých ustanovení a jakého zákona se tak stalo a ke kterému datu. Tato skutečnost totiž není bez dalšího zřejmá a z nálezů Ústavního soudu, které se obecně zabývaly nároky vzniklými až po rozdělení federace a započtem dob do 31. 12. 1992, na první pohled nevyplývá.

Nejvyšší správní soud na tomto místě pouze připomíná, že podle ustanovení § 94 odst. 1 zákona č.100/1988 Sb. vzniká nárok na dávku důchodového zabezpečení dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem, popřípadě prováděcími předpisy. V projednávaném případě žalobkyně splnila podmínky vzniku nároku na starobní důchod podle ustanovení § 21 zákona č. 100/1988 Sb. dne 18. 5. 1988, tedy ještě v době existence ČSFR. Její důchodový nárok byl tímto státem také vypořádán. Uvedené ustanovení § 94 odst. 1 zákona č. 100/1988 Sb. platilo i po rozpadu federace v obou nástupnických státech a stejné pravidlo obsahuje i ust. § 54 odst. 1 v současné době platného a účinného zákona č. 155/1995 Sb. Požaduje-li tedy žalobkyně, aby stěžovatelka vypočetla a přiznala jí starobní důchod podle českých předpisů, musí být k určení její příslušnosti nejprve jasné, kdy a na základě jakých právních předpisů jí nárok na takový důchod po 31. 12. 1992 vznikl. Onen základní požadavek, tedy datum, k němuž má být dávka stěžovatelkou přiznána, sama žalobkyně ve své žádosti neuvedla, k datu vzniku nároku se pak nevyjádřil, jak bylo uvedeno výše, ani krajský soud ve svém rozsudku. Přitom teprve po zodpovězení této otázky je možno zabývat se otázkami dalšími, a to výpočtem výše takové dávky, porovnáním její výše s výší dosud pobíraného starobního důchodu žalobkyně a poté případným definováním podmínek pro vznik nároku a výpočet výše vyrovnávacího příspěvku.

Krajský soud pak, pokud i v dalším řízení bude mít za to, že na posouzení nároku dopadají nálezy Ústavního soudu, především nález II. ÚS 405/02, by se měl dále vypořádat

s otázkou, zda je možné přiznat žalobkyni na základě jedné doby zabezpečení dvě dávky téhož druhu a ze stejných výdělků, jaké již byly započteny pro výpočet výše konkurující dávky, a rovněž s případnými pravidly pro úpravu výše dávky vyplácené v souběhu (vyrovnávacího příspěvku), jak je předestírá stěžovatelka ve své kasační stížnosti.

Zvláštní pozornost by měl následně krajský soud věnovat i výkladu ustanovení čl. 33 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb. Toto ustanovení totiž neupravuje pravidlo pro hodnocení dob pojištění, jako je tomu u čl. 20 Smlouvy, který byl pravděpodobně vykládán Ústavním soudem v citovaných případech, ale upravuje příslušnost k výplatě důchodových nároků již vzniklých a přiznaných v době existence ČSFR. Jestliže tedy vzhledem k datu přiznání dávky nebyla Smlouva samotná pro posouzení nároku a výpočet výše starobního důchodu žalobkyně vůbec použita, pak lze povinnost českého nositele pojištění k přiznání nějakého dodatečného plnění žalobkyni nad rámec zde uvedený dovodit jedině z důvodu nějakého ústavně právního deficitu právě tohoto ustanovení. V případě takovýchto úvah by se ovšem musel krajský soud vypořádat se všemi argumenty ve prospěch ústavnosti předmětného ustanovení, které stěžovatelka uvedla ve své kasační stížnosti, i s ústavně právní úpravou sociálního zabezpečení v době před zánikem ČSFR citovanou v úvodu úvahové části Nejvyšším správním soudem, a to především z hlediska uplatňování principů právní jistoty a předvídatelnosti práva a principu oprávněného očekávání. Krajský soud by měl dále definovat, jakou roli přesně za daných okolností hraje fakt českého státního občanství žalobkyně a co konkrétně z tohoto faktu pro posouzení jejího důchodového nároku podle českých předpisů vyplývá.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jej proto zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je soud vázán právním názorem výše uvedeným. V novém rozhodnutí pak krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. dubna 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu