



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobkyně: **M. B.**, zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, se sídlem Žitná 45, Praha 1, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2008, č. j. 41 Cad 109/2008 - 18,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne ze dne 19. 11. 2008, č. j. 41 Cad 109/2008 - 18, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojila stěžovatelka proti rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 19. 11. 2008, č. j. 41 Cad 109/2008 – 18, (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta stěžovatelčina žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 6. 2008, č. j. X, (dále také „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla žádost stěžovatelky o přiznání tzv. vyrovnávacího příspěvku z českého důchodového pojištění k plnému invalidnímu důchodu stěžovatelky vypláčenému Sociální poist'ovnou Bratislava (SR) přiznanému již v roce 1991, tedy před zánikem ČSFR, který je dodnes vyplácen slovenským nositelem pojištění dle čl. 33 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení (vyhl. pod č. 228/1993 Sb., dále jen „Smlouva“).

V **žalobě** proti napadenému rozhodnutí stěžovatelka uvedla, že s tímto rozhodnutím nesouhlasí. Uvedla, že jí byl plný invalidní důchod přiznán v roce 1991. V té době stěžovatelka měla trvalé bydliště na Slovensku. V roce 1997 se přehlásila do Přímětic (ČR). Poukázala na slib ministra Petra Nečase z konce roku 2007, podle něhož měly být respektovány nálezy Ústavního soudu týkající se aplikace a interpretace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení. Požádala tak žalovanou o přiznání vyrovnávacího příspěvku. Tuto žádost žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla. Podle stěžovatelky je napadené rozhodnutí nezákonné, neboť se Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) nemůže smířit s nálezy

Ústavního soudu, které nerozlišují, zda důchod vyplácený českému občanovi trvale bydlícímu v ČR se považuje podle článku 33 Smlouvy za slovenský nebo zda je důchodem fakticky slovenským, byl-li přiznán po rozdělení ČSFR nejen za doby zaměstnání v Československu, ale i za doby pojištění na Slovensku. Stěžovatelka rovněž poukázala na Dohodu o převzetí výplaty nositelem zabezpečení státu trvalého pobytu ve výši podle předpisů státu trvalého pobytu z února 1994. Podle této dohody byla převzata cestou odstranění tvrdosti podle článku 26 Smlouvy výplata cca jednoho tisíce důchodů. Žádost stěžovatelky však byla zamítnuta. Poukázala opětovně na judikaturu Ústavního soudu, podle jehož nálezů sp. zn. IV. 301/05 a I. 365/05 bylo konstatováno porušování zásad právního státu - principu právní jistoty, práva na hmotné zabezpečení státem, principu rovnosti občanů v právech, zákazu diskriminace, zákazu retroaktivity a principu závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu.

Krajský soud žalobu zamítl **napadeným rozsudkem**. V jeho odůvodnění zrekapituloval jak obsah podání účastníků, tak i obsah správního spisu žalované. Dále krajský soud citoval čl. 33 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, podle něhož důchody přiznané ode dne, který spadá do období před rozdělením České a Slovenské Federativní republiky, 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. Jelikož stěžovatelce byl přiznán rozhodnutím Slovenské správy sociálního zabezpečení Bratislava ode dne 28. 4. 1991 plný invalidní důchod, který jí je nepřetržitě vyplácen až do současné doby, krajský soud dovodil, že se na stěžovatelku jednoznačně vztahuje citovaný čl. 33 Smlouvy. Pokud stěžovatelka poukazovala na nálezy Ústavního soudu ČR, podle nichž by měl být žalobkyni vyplácen vyrovnávací příspěvek, nepokládal krajský soud tento právní názor za správný. K tomu krajský soud ocitoval názor Ústavního soudu (chybou v psaní přiřknutém Nejvyššímu správnímu soudu), konkrétně nálezu pléna ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, v němž Ústavní soud vyslovil názor, že pokud žadatel 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 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. Krajský soud však zdůraznil, že tento právní názor nelze aplikovat na případ stěžovatelky, neboť ta pobírá pouze slovenský důchod, takže o žádném dorovnání podle českých předpisů nelze hovořit. Krajský soud proto uzavřel, že žalovaná rozhodla správně, pokud žádost stěžovatelky o vyrovnávací příspěvek zamítla.

V **kasační stížnosti** proti napadenému rozsudku stěžovatelka uvedla, že napadený rozsudek je nezákonný, přičemž nezákonnost spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Především namítala, že ministr práce a sociálních věcí měl vyhovět její žádosti o odstranění tvrdosti. Uznala sice argument krajského soudu, že citované nálezy Ústavního soudu se ani v jednom z rozhodovaných případů nezmiňují o článku 33 Smlouvy, ale podle názoru žalobkyně je to pouze proto, že ani v jednom z případů nešlo o původně federální důchod, ale o souběh tzv. „sólo“ slovenského důchodu za československé doby zaměstnání a českého dílčího důchodu za doby pojištění po 31. 12. 1992, anebo o důchod přiznaný jen slovenskou stranou za dobu zaměstnání v Československu a doby pojištění na Slovensku. Jiný názor, tzn. že u federálních důchodů je diskriminace oprávněná, by znamenal porušení základních principů předpisů o sociálním zabezpečení o zákazu snížit výši nároku na důchod z jiných než v zákoně uvedených důvodů. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že Ústavní soud by nezaujal názor, že u důchodů původně přiznaných ještě za federace došlo v důsledku čl. 33 Smlouvy k nezhojitelnému přerušování kontinuity výše jednou získaného nároku

podle předpisů vlastního státu. Jelikož byla v podobných případech tvrdost aplikace Smlouvy do očí bijící, došlo již v roce 1994 k Dohodě mezi nositeli pojištění obou států a převzetí výplaty „federálních“ důchodů. Stěžovatelka podotkla, že i když slovenská strana již Dohodu nechtěla plnit, neznamená, že nebude hledáno českou stranou jiné řešení ve prospěch českých občanů trvale žijících v České republice. Tento právní názor je v souladu také s právními závěry velmi sledovaného rozhodování Ústavního soudu vyslovenými v nálezu č. Pl. ÚS 19/08, bod 84.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná pouze uvedla, že se plně ztotožňuje s právním názorem Krajského soudu v Brně vyjádřeným v napadeném rozsudku a navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta jako nedůvodná.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti.

Rozhodnutím Slovenské správy sociálneho zabezpečenia ze dne 18. 7. 1991 byl stěžovatelce přiznán s účinností od 28. 4. 1991 invalidní důchod podle ustanovení § 29 zákona č. 100/1988 Sb.

Stěžovatelka byla v souvislosti se svou žádostí o převzetí výplaty invalidního důchodu žalovanou posouzena OSSZ ve Znojmě dne 22. 4. 1999. Z tohoto posudku vyplývá, že její zdravotní stav neodpovídal ani plné, ani částečné invaliditě a pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti byl OSSZ ve Znojmě stanoven na 30 % dle kapitoly IX oddílu A položky 1 písm. b) přílohy č. 2) vyhlášky č. 284/1995 Sb. Následně byla žádost projednána na zasedání dávkové komise ministra práce a sociálních věcí dne 21. 6. 1999 a byla zamítnuta.

Ze záznamu o jednání dávkové komise ministra práce a sociálních věcí ze dne 28. 2. 2002 je patrné, že komise zamítla žádost stěžovatelky, neboť celý život pracovala na Slovensku.

Rozhodnutím ze dne 28. 3. 2002 ministr práce a sociálních věcí nevyhověl žádosti stěžovatelky ze dne 29. 12. 2001 o odstranění tvrdosti a neprominul tak podmínku čl. 33 Smlouvy.

Ze spisu vyplývá, že stěžovatelka se obrátila na MPSV dne 21. 2. 2008 sama a dopisem ze dne 20. 3. 2008 prostřednictvím občanského sdružení „Československo má vlast“ a stěžovala si na vyřízení své důchodové záležitosti. Poté se rovněž obrátila i na žalovanou, kterou požádala o „vyrovnání“ svého invalidního důchodu vypláceného slovenským nositelem pojištění. Žalovaná jí odpověděla dopisem ze dne 19. 5. 2008, č. j. 31-4006-19.5.2008/523, v němž jí vysvětlila, že výplata jejího důchodu by mohla být předána nositeli pojištění ČR pouze za předpokladu, že by jí byl důchod přiznán před rozdělením státu nositelem pojištění ČR, před rozdělením státu by se stěžovatelka přestěhovala na Slovensko a po rozdělení zase do ČR. Stěžovatelka však tuto podmínku nesplňovala. V témže duchu bylo stěžovatelce odpovězeno i ze strany MPSV s tím, že interní předpisy ministra práce a sociálních věcí, dle nichž lze mimořádně řešit důchodové záležitosti některých poživatelů slovenských důchodů, se vztahují jen na ty případy, v nichž došlo ke vzniku nároku na důchod až po 31. 12. 1992, což není případ stěžovatelky.

Stěžovatelka dne 26. 4. 2008 opětovně požádala o vyrovnání invalidního důchodu vypláceného ze SR, přičemž uvedla, že žádá, aby při vyřizování bylo přihlédnuto k tomu, že jen kvůli tomu, že pobírá slovenský důchod za československou dobu pojištění, jí byly upřeno navíc odškodnění podle zákona č. 357/2005 Sb. Přitom odkázala na nálezy Ústavního soudu.

Dne 9. 6. 2008 žalovaná zamítla napadeným rozhodnutím žádost stěžovatelky o přiznání vyrovnávacího příspěvku. V odůvodnění uvedla, že český právní řád vyrovnávací příspěvek jako dávku důchodového pojištění neupravuje, což odůvodnila výkladem ustanovení § 4 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Dále vyložila ustanovení čl. 33 Smlouvy a uvedla, že ministr práce a sociálních věcí přijal opatření, v rámci nichž pověřil žalovanou, aby ve své působnosti odstraňovala některé tvrdosti, které by se vyskytly při provádění sociálního zabezpečení v oblasti důchodového pojištění i s přihlédnutím k aktuálním nálezům Ústavního soudu v souvislosti s prováděním Smlouvy. Tato opatření se však podle názoru žalované na důchodovou záležitost stěžovatelky nevztahují, neboť plný invalidní důchod byl přiznán ještě za trvání společného státu, tj. před 31. 12. 1992. Samotné rozdělení státu tedy výši důchodu stěžovatelky nijak neovlivnilo.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud předně uvádí, že kasační stížnost je opřena o jediný namítaný kasační důvod, a to nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Před hodnocením těchto důvodů je však zapotřebí přezkoumat, zda je napadený rozsudek vůbec přezkoumatelný, tj. zda z něho lze zjistit, zda byly právní otázky v posuzovaném případě posouzeny správně, či nikoliv. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tomu tak není, a to z následujících důvodů.

V první řadě je zapotřebí uvést, že posuzovaná věc spadá do té skupiny případů tzv. česko-slovenských či jen slovenských důchodů, které doposud nebyly jednoznačně a ustáleně judikovány. Stěžovatelka totiž náleží k těm žadatelům o vyrovnávací příspěvek z českého důchodového pojištění, kterým vznikl nárok na důchod již před rozpadem ČSFR, tedy před rozhodným datem 31. 12. 1992. Na tyto případy se k tomuto datu i poté vztahoval čl. 33 Smlouvy, který uvádí: „*Důchody přiznané ode dne, který spadá do období před rozdělením České a Slovenské Federativní Republiky, 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 rozdíl od čl. 20 Smlouvy, který upravuje kolizní normu určující nositele pojištění příslušného k hodnocení dob pojištění získaných před 31. 12. 1992, vztahuje se čl. 33 Smlouvy jen na důchody přiznané již před datem rozdělení společného československého státu. Dopadá tak na ty poživatele důchodových dávek, na něž pravidla pro dělení dob pojištění a systém dílčích důchodů nebyla vůbec použita, přičemž do jejich právního postavení z hlediska důchodového zabezpečení nijak nezasáhla. Jeho význam je tedy třeba spatřovat především v utvrzení právní jistoty poživatelů důchodových dávek v tom, že budou dostávat důchodové dávky i po rozdělení společného státu od téhož národního nositele pojištění. Z uvedeného je zřejmé, že se jedná o skutkově odlišný případ od těch, které byly doposud judikovány Ústavním soudem a v nichž se vždy jednalo o důchody přiznané až po 31. 12. 1992 (zejména nálezy ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05).

Nejvyšší správní soud již obdobný případ v nedávné minulosti posuzoval, a to ve věcech vedených pod sp. zn. 3 Ads 84/2008 a sp. zn. 3 Ads 85/2008. V obou věcech krajský soud vyhověl žalobě žalobců (poživatelů důchodů vyplácených slovenským nositelem pojištění) a zrušil

rozhodnutí žalované o nepřiznání vyrovnávacího příspěvku z českého důchodového pojištění s odůvodněním, že stěžovatelé mají nárok na důchod podle právních předpisů České republiky, případně na dorovnání výše slovenského důchodu na úroveň důchodu stanoveného podle českých právních předpisů, a to právě s poukazem 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). Nejvyšší správní soud v těchto věcech posuzoval tyto rozsudky ke kasační stížnosti žalované a shodně judikoval (rozsudky ze dne 22. 4. 2009, č. j. 3 Ads 84/2008 – 39, a ze dne 30. 4. 2009, č. j. 3 Ads 85/2008 – 38, přístupné na www.nssoud.cz), že rozsudky krajského soudu jsou nepřezkoumatelné, a to z toho důvodu, že krajský soud ve svých rozsudcích měl především řádně určit, podle kterých ustanovení a jakého zákona vznikly stěžovatelům nároky na vyrovnávací příspěvek 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 zápočtem dob do 31. 12. 1992, nelze tento závěr bez dalšího učinit. Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že krajský soud se měl podrobně zabývat otázkou výkladu čl. 33 Smlouvy, zejména pak, z jakých právních pramenů lze dovodit povinnost českého nositele pojištění k přiznání nějakého dodatečného plnění stěžovatelům. 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 měl podle Nejvyššího správního soudu v těchto případech dále definovat, jakou roli přesně za daných okolností hraje fakt českého státního občanství stěžovatelů a co konkrétně z tohoto faktu pro posouzení jejího důchodového nároku podle českých předpisů vyplývá. Z uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud dosud explicitně nevyjádřil svůj závazný právní názor ohledně aplikace čl. 33 Smlouvy a možnosti poživatelů důchodových dávek přiznaných ještě v době před zánikem ČSFR dosáhnout přiznání vyrovnávacího příspěvku z českého důchodového pojištění, ale definoval pro tyto případy kritéria přezkoumatelnosti rozsudků krajského soudu, která musí být splněna, aby Nejvyšší správní soud mohl správnost krajským soudem vysloveného právního názoru meritorně posoudit.

Z tohoto pohledu Nejvyšší správní soud hodnotil i přezkoumatelnost napadeného rozsudku v posuzované věci. Vlastní odůvodnění napadeného rozsudku se sestává pouze ze dvou argumentů. Krajský soud nejprve podřadil případ stěžovatelky pod věcný rozsah čl. 33 Smlouvy a dovedl, že na tento případ dopadá, a dále pak vyložil právní názor Ústavního soudu obsažený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/06 a dovedl, že tento na případ stěžovatelky nedopadá. Tato úvaha představuje ratio (rozhodovací důvod) napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud však musí konstatovat, že takto vyjádřený rozhodovací důvod sám o sobě neobstojí. Krajský soud se nezabýval dostatečně ani výkladem čl. 33 Smlouvy ve vazbě na skutkové okolnosti případu (zejména požadovaného převzetí výplaty slovenského důchodu stěžovatelky dle čl. 26 Smlouvy, které žalovaná v jiných obdobných případech na základě rozhodnutí dávkové komise MPSV aplikovala), ani vztahem citovaných nálezů Ústavního soudu ke skutkové podstatě případu. Uvedená úvaha krajského soudu o tom, že právní názor uvedený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/06 ani v ostatních citovaných nálezech Ústavního soudu nedopadá na posuzovanou věc, se měla stát východiskem k podrobnému zdůvodnění, proč stěžovatelce nevznikl nárok na vyrovnávací příspěvek z českého důchodového pojištění. To však krajský soud neučinil. V napadeném rozsudku především úplně chybí vyhodnocení významu českého státního občanství stěžovatelky, které je Ústavním soudem obecně pro skutkově různé typy případů spadajících do kategorie slovenských důchodů v zásadě považováno za právní důvod vzniku nároku na vyrovnávací příspěvek z českého důchodového pojištění, a to v kontextu se zásadou rovnosti občanů v právech (tj. nediskriminace), k tomu viz blíže kupř. nálezy ze dne 3. 6. 2003,

sp. zn. II. ÚS 405/02, ze dne 20. 3. 2007, sp.zn. Pl. ÚS 4/06, ze dne 24. 6. 2008, sp. zn. I.ÚS 294/06 a zejména z poslední doby ze dne 3. 3. 2009, I.ÚS 1375/07, všechny přístupné na <http://nalus.usoud.cz>. Stejně tak v napadeném rozsudku chybí i přezkum základního nosného důvodu napadeného rozhodnutí žalované, kterým nebyla argumentace nálezy Ústavního soudu, nýbrž tvrzení, že zákon o důchodovém pojištění neupravuje žádnou dávku s názvem „vyrovnávací příspěvek“, a dále tvrzení, že na stěžovatelku nelze uplatnit mechanismy odstranění tvrdosti předvídané Smlouvou.

Jakkoliv krajský soud vyjádřil v základní podobě svůj právní názor na aplikaci čl. 33 Smlouvy, nedostačovala tato argumentace k odůvodnění případu v jeho komplexitě. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu přitom plyne, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (viz blíže rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, dále obdobně též ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, přístupné na www.nssoud.cz). V posuzované věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a proto ho zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V něm bude v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu uvedeným v tomto rozsudku, zejména bude povinen podrobně, úplně a přesvědčivě odůvodnit svůj zamítavý výrok v posuzované věci. Dále krajský soud zároveň rozhodne i o náhradě nákladů řízení o předmětné kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 30. června 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu