

České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy)...“

Nález Ústavního soudu Slovenské důchody XVII, Pl. ÚS 5/12: V tomto rozhodnutí Ústavní soud sumarizoval a dovysvětlil svou předchozí judikaturu týkající se rozsahu svěřených pravomocí a zásady přednosti. Pokud jde o podstatu problému, rozhodnutí představovalo vyústění celé série sporů mnoha různých žalobců, které byly řešeny různými soudy. Společným jmenovatelem byl skutkový stav. Ten je podstatný pro pochopení výjimečnosti tohoto rozhodnutí.

V důsledku rozdělení československé federace v roce 1993 došlo k rozdělení do té doby společných systémů důchodového zabezpečení. Občany obou nástupnických států bylo nutné přiřadit do jednotlivých nástupnických systémů. V případě zaměstnanců se určila příslušnost k republikové správě sociálního zabezpečení podle sídla zaměstnavatele, a to k 31. prosince 1992.⁸ Toto kritérium bylo v naprosté většině případů plně vyhovující.

V dílčích případech nicméně došlo k tomu, že do slovenského nástupnického systému byla zařazena i osoba, která měla českou státní příslušnost a která fyzicky bydlela a pracovala v podstatě výhradně v ČR. To bylo možné proto, že v rámci federace působili i takoví zaměstnavatelé, kteří byt' měli sídlo v jedné z budoucích samostatných republik, zaměstnávali zaměstnance v budoucí republice druhé. Mezinárodní smlouva na tuto situaci nepamatovala.

V důsledku rozdílného ekonomického vývoje obou nástupnických republik, jakož i v důsledku rozdílného nastavení systémů důchodové zabezpečení, byly výše důchodů, které poskytovaly oba nástupnické státy, významně rozdílné. Česká republika se proto rozhodla svým občanům poskytovat vyrovnávací dávku, která vyšší nižšího slovenského důchodu srovnala s důchodem, který by byl dotčenému občanovi hypoteticky vyměřen v ČR.⁹

⁸ Upraveno to bylo mezinárodní smlouvou uzavřenou nástupnickými státy federace – Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení.

⁹ Původně byla tato dávka poskytována pouze osobám v situaci popsané výše – tzn. těm, kteří se Slovenskem měli společného jen zaměstnavatele, přestože jinak žili a pracovali v ČR. V důsledku judikatury Ústavního soudu ale došlo k rozšíření. Ústavní soud dovodil, že občané Česka mají obecné právo na dorovnání důchodů nižších důchodů vyplácených Slovenskem.

Právně byla nutnost dorovnání nižších slovenských důchodů Ústavním soudem dovozena na základě čl. 30 ve spojení s články 1 a 3 odst. 1 Listiny. Za stavu, kdy je právo na důchodové zabezpečení ústavně garantováno a kdy se všichni občané ČR do rozdělení federace podíleli na stejném (protože jednotném) systému zabezpečení, je podle Ústavního soudu následné rozdílné zacházení s nimi protiústavní. Dorovnávací dávka tedy byla dovozena na ústavním základě.

Problém ovšem spočíval v tom, že tato dorovnávací dávka měla být poskytována výhradně českým státním příslušníkům. Tento problém se ovšem mohl projevit až po vstupu do Evropské unie. Ta totiž problematiku sociálního zabezpečení koordinuje vlastní legislativou.

Nutno též zdůraznit, že ochotu Ústavního soudu přiznávat vyrovnávací dávku nesdílely ostatní orgány české veřejné správy.¹⁰ Důvodů bylo více. Mezi ty nejvýznamnější patřila napjatá rozpočtová situace a nedostatek finančních prostředků na straně státu, a dále vědomí možného rozporu s právem EU.

Situace vyústila v položení předběžné otázky Soudnímu dvoru ve věci *Landtová*. Soudní dvůr následně rozhodl,¹¹ že za prvé, samotná vyrovnávací dávka je co do své podstaty v souladu s právem EU, a za druhé, že tato dávka, je diskriminační, a tudíž v rozporu s právem EU tehdy, je-li poskytována na základě kritéria české státní příslušnosti a kritéria trvalého pobytu v ČR.

Po tomto rozhodnutí Soudního dvora získaly české orgány veřejné správy významný argument pro další nepřiznávání a neposkytování vyrovnávacích dávek. Jedinou myslitelnou alternativou by totiž bylo jejich poskytování na nediskriminačním základě, tzn. také slovenským státním občanům. Taková štedrost by ale neúnosně zatížila již tak napjatý státní rozpočet.

Dotčení jednotlivci nicméně pokračovali ve sporech a i nadále se dávky domáhali. Jelikož obecné soudy včetně Nejvyššího správního soudu, který ostatně řízení o předběžné otázce sám inicioval, rozhodnutí SD EU ve věci *Landtová* respektovaly, existovala jen jediná cesta přezkumu. Tou byla ústavní stížnost k Ústavnímu soudu.

¹⁰ Ministerstvo práce a sociálních věcí, Česká správa sociálního zabezpečení a obecné soudy.

¹¹ Rozsudek ve věci *Marie Landtová vs. Česká správa sociálního zabezpečení*, C-399/09.

Tento soud následně v rozhodnutí *Slovenské důchody XVII* připomněl veškerou svou dřívější (a výše uvedenou) judikaturu k přednosti práva EU. Připomněl tedy tezi o dvojí vázanosti transformovaného evropského práva, tj. jeho nutného souladu jak s evropským právem, tak i s ústavním pořádkem. Připomněl též německou judikaturu „*Solange I*“, „*Solange II*“ a „*Maastricht-Urteil*“.

Z hlediska věcného při posuzování případu Ústavní soud poněkud potlačil existenci cizího prvku, který je podmínkou aplikace unijního nařízení o koordinaci systému sociálního zabezpečení. Aplikaci tohoto nařízení tudíž vyloučil, a to přesto, že z rozhodnutí *Landtová* bylo zřejmé, že SD EU naopak danou záležitost a věc práva EU v působnosti nařízení považuje.

Ústavní soud dále vytkl Soudnímu dvoru porušení pravidla spravedlivého procesu v řízení ve věci *Landtová*. Porušení spatřoval v tom, že SD EU neprojednal vyjádření, které mu k dané věci Ústavní soud zaslal. Ústavní soud přitom zdůraznil, že si je vědom, že není účastníkem řízení před SD EU, možnost poslání vlastního vyjádření ale dovodil (poněkud kuriozně bez vazby na procesní předpisy). Ústavní soud konstatoval „*Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že ESD institutu amici curiae v řízení o předběžných otázkách pravidelně využívá, a to zejména ve vztahu k Evropské komisi. Za situace, kdy si ESD byl vědom, že Česká republika jako účastník řízení, jejímž jménem jednala vláda, se ve svém vyjádření odmítavě vymezila k právnímu názoru Ústavního soudu, jenž byl předmětem posouzení, nelze hodnotit konstatování ESD, dle něbož v předmětné kauze představoval Ústavní soud ‚třetí osobu‘, jinak než jako opuštění principu audiatur et altera pars.*“

Snaha Ústavního soudu poskytnout SD EU vlastní vyjádření byla motivována zájmem tohoto soudu zajistit, aby byl SD EU informován o důvodech, které Ústavní soud vedly k přiznávání vyrovnávacích dávek. Vyjádření vlády jako vedlejšího účastníka řízení před SD EU, totiž obsahovalo jednak konstatování, že Ústavní soud porušuje právo EU a dále nepravdivou informaci. Vláda totiž tvrdila, že Ústavní soud stanoví jako kritérium pro poskytnutí vyrovnávací dávky místo pobytu v ČR, zatímco Ústavní soud samotný požadoval vždy jen českou státní příslušnost.

Dlužno ale dodat, že Ústavní soud se o možnost predestřit SD EU vlastní argumenty a pohled na věc v podstatě připravil sám. Zatímco totiž ostatní soudy nutí klást předběžné otázky, sám ji v této (ani v jakékoliv jiné) nepoložil.

Nejvyšší správní soud položením předběžné otázky ve věci *Landtová* tedy jen splnil povinnost, která mu vyplývá jak z práva EU, tak i z českého ústavního práva. Zároveň ale obdržel odpověď Soudního dvora, která byla nesouladná s dosavadní judikaturou Ústavního soudu.

Ve vztahu k pojetí přednosti unijního práva je podstatná ta část rozhodnutí Ústavního soudu, v níž aplikaci unijního práva vyloučil na základě argumentu překročení přenesených pravomocí. Nejvyšší správní soud následně, po tomto nálezu, v další věci položil novou předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Cílem mělo být dosažení souladu mezi rozhodnutím SD EU ve věci *Landtová* a nálezem Ústavního soudu ve věci *Československé důchody*. S ohledem na fakt, že žaloba byla vzata zpět, ale řešení do dnešního dne neexistuje. Důvody pro poskytování vyrovnávací dávky totiž de facto pominuly zlepšením ekonomické situace na Slovensku. Problém rozporu názorů mezi oběma soudy tedy existuje latentně i nadále.¹²

Význam tohoto rozhodnutí by nicméně neměl být přeceňován. Šlo totiž o výjimečnou věc. V celkovém pojetí je judikatura Ústavního soudu spíše proevropská, vedená v duchu konstruktivní spolupráce se Soudním dvorem. Z tohoto pohledu našemu Ústavnímu soudu nelze nic vytknout, naopak.

„Za určitou paralelu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN ‚Solange I‘, ‚Solange II‘ a ‚Maastricht-Urteil‘ lze pak považovat nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04, vymezující základní hlediska posuzování vztahu Ústavy České republiky a evropského práva: ‚Je nepochybné, že přistoupením České republiky k Evropskému společenství, resp. Evropské unii, došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nabliženi celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k obrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. odst. 3 Ústavy... Současný

¹² Popis skutkového stavu a jeho hodnocení byl převzat z publikace STEHLÍK, V., D. SEHNÁLEK a O. HAMULÁK. National Report. In: BOTMAN, M. R. a J. LANGER. *National Courts and the Enforcement of EU Law: The Pivotal Role of National Courts in the EU Legal Order*. Den Haag: Eleven International Publishing, 2020.