

## Nález

pléna Ústavního soudu ve složení Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická ze dne 31. ledna 2012 [sp. zn. Pl. ÚS 5/12](#) ve věci ústavní stížnosti K. H. proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 č. j. 6 Ads 52/2009-88 a rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40 o stanovení stěžovatelova starobního důchodu, za účasti České správy sociálního zabezpečení, se sídlem 225 08 Praha 5, Křížová 25, jako vedlejšího účastníka řízení.

## Výrok

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 č. j. 6 Ads 52/2009-88, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40 a rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 8. února 2008 č. j. 450 811 075/428 se zrušují.**

## Odůvodnění

I.

### Vymezení věci dle ústavní stížnosti

Návrhem podaným k doručení Ústavnímu soudu dne 25. listopadu 2011, tj. ve lhůtě stanovené v § 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se stěžovatel domáhá zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 sp. zn. 3 Ads 52/2009 a rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40 o stanovení starobního důchodu. Uvedenými rozhodnutími obecných soudů se cítí být dotčen v základním právu na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří dle čl. 30 Listiny základních práv a svobod (dále také jen "Listina"), v základním právu plynoucím z principů rovnosti a zákazu diskriminace dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a v základním právu na soudní a jinou právní ochranu dle čl. 36 Listiny.

II.

### Rekapitulace věci v řízení před obecnými soudy

Stěžovatel, občan České republiky s trvalým pobytem na jejím území, byl ode dne 20. července 1964 zaměstnancem Československých státních drah (dále jen "ČSD"), přičemž jeho pracovní poměr byl sjednán pracovní smlouvou s ČSD - Správou severozápadní dráhy v Praze, jež byla organizační složkou ČSD. Na základě této smlouvy vykonával práci strojvůdce v lokomotivním depu Nymburk. Ode dne 4. listopadu 1969 byl převeden pod ČSD - Správu východní dráhy, jež byla od roku 1989 přejmenována na ČSD - Bratislavská oblast a jež byla rovněž organizační složkou ČSD. V lokomotivním depu Bratislava od tohoto termínu pracoval rovněž jako strojvůdce, a to do 31. května 1993, kdy rozvázal pracovní poměr dohodou. Dnem 1. června 1993 na základě pracovní smlouvy vznikl jeho pracovní poměr s Českými drahami opět na pracovní místo strojvůdce.

Rozhodnutím ze dne 8. února 2008 č. j. 450 811 075/428 Česká správa sociálního zabezpečení podle § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a čl. 46 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (dále také jen "nařízení") přiznala stěžovateli od 11. července 2007 starobní důchod ve výši 3 409 Kč měsíčně s tím, že podle nařízení vlády č. 256/2007 Sb., o zvýšení důchodů v roce 2008, mu od ledna 2008 náleží starobní důchod ve výši 3 537 Kč měsíčně. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že pro stanovení výše důchodu byla započtena doba pojištění získaná v českém systému důchodového pojištění v délce 5 062 dní a ve slovenském systému důchodového pojištění v délce 11 961 dní. Nárok na starobní důchod pak dle vedlejšího účastníka v řízení před Ústavním soudem stěžovateli vznikl pouze s přihlédnutím k dobám pojištění získaným ve slovenském systému důchodového pojištění a ve smyslu čl. 46 odst. 2 nařízení se základní a procentní výměra důchodu

stanoví v částce odpovídající poměru délky dob pojištění získaných podle českých právních předpisů k celkové době pojištění ve všech členských státech.

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích v rozsudku ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40 žalobu stěžovatele do uvedeného rozhodnutí vedlejšího účastníka zamítl. Argumentoval předně tvrzením, dle něhož ze skutečnosti, že organizační složky dle v relevantní době platné právní úpravy jednaly jménem podniku a neměly právní subjektivitu, neplyne důsledek, dle něhož nelze jejich sídlo považovat za sídlo zaměstnavatele podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, publikované pod č. 228/1993 Sb., (dále jen "Smlouva") a čl. 15 Správního ujednání o provádění Smlouvy, publikovaného pod č. 117/2002 Sb. m. s., (dále jen "Správní ujednání"). Dle uvedeného ustanovení Správního ujednání sídlem zaměstnavatele se rozumí adresa, která je jako sídlo zapsána v obchodním rejstříku, přičemž je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky. Na okraj judikatury Ústavního soudu [zejména nálezu [sp. zn. II. ÚS 405/02](#) ze dne 3. 6. 2003 (N 80/30 SbNU 245), [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665)], na niž stěžovatel ve správní žalobě odkázal, soud uvedl, že dopadá na právně i skutkově odlišné případy, kdy byl důchod přiznán před vstupem České republiky do Evropské unie (dále též jen "EU"), a tedy jejím předmětem nebylo posouzení vztahu vnitrostátních předpisů k sekundárnímu evropskému právu. V předmětné věci ale dle krajského soudu byl stěžovateli přiznán důchod až po vstupu České republiky do Evropské unie, pročež je nutno při posouzení jeho přiznání vycházet z přílohy č. III nařízení, v níž je dle soudu čl. 20 Smlouvy obsažen. Toto ustanovení je součástí bezprostředně aplikovatelných norem práva Evropských společenství (dále též jen "ES"), pročež v tomto postupu nelze podle Krajského soudu v Hradci Králové spatřovat porušení Ústavy či Listiny, naopak, postup jiný by byl dle jeho názoru v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny.

Kasační stížnost stěžovatele do předmětného rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. srpna 2011 sp. zn. 6 Ads 52/2009 zamítl. Předně v jeho odůvodnění zrekapituloval relevantní judikaturu Ústavního soudu týkající se obdobných případů [zejména pak nálezy [sp. zn. III. ÚS 252/04](#) ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173), [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) (viz výše), [sp. zn. IV. ÚS 301/05](#) ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#) ze dne 3. 3. 2009 (N 41/52 SbNU 417)]. Poukázal dále na usnesení ze dne 23. září 2009 č. j. 3 Ads 130/2008-107, jímž ve skutkově obdobné věci předložil Soudnímu dvoru Evropské unie (dále také jen "ESD") předběžné otázky týkající se jejího podřazení pod rámec úpravy evropského práva.

Nejvyšší správní soud ve věci, v níž předložil ESD předběžné otázky, pak rozhodl rozsudkem ze dne 25. srpna 2011 č. j. 3 Ads 130/2008-204, v němž dospěl k závěru, dle něhož pro posouzení nároků na dávky vzniklých po 30. 4. 2004 s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu [sp. zn. II. ÚS 1009/08](#) ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57) a v důsledku rozhodnutí ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 neexistuje žádné vnitrostátní pravidlo, jež by bylo možno považovat za závazné a na jehož základě by měl nositel pojištění povinnost provádět zápočet dob zaměstnání získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového pojištění ve větším rozsahu, než určuje čl. 20 Smlouvy, na základě státního občanství a trvalého pobytu žadatele o důchod. Jinými slovy vyjádřeno, Nejvyšší správní soud dospěl v předmětném rozsudku k závěru, že se v daný okamžik neuplatní vnitrostátní pravidlo konstituované Ústavním soudem, které umožňuje při posouzení nároku na dávku ve stáří i stanovení její výše nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy plně započítat doby zaměstnání získané v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 na základě českého občanství a trvalého pobytu na území České republiky. Zároveň tento judikát odkázal na nálezy Ústavního soudu [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) a [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), v nichž se Ústavní soud přihlásil k doktríně zastávané Spolkovým ústavním soudem (Solange) a na jejím základě dovodil, že může zasáhnout i do věci, která byla řešena v rámci výkonu pravomocí přenesených na Evropskou unii. Podle Ústavního soudu nemůže delegace pravomocí vnitrostátních orgánů trvat v případě, kdy je vykonávájí nad rámec pravomoci Evropské unie. V těchto případech by komunitární akty byly na území České republiky neaplikovatelné a příslušných pravomocí by se opětovně ujaly české vnitrostátní orgány. Proto podle Nejvyššího správního soudu není nikterak dotčeno oprávnění Ústavního soudu v rámci případného řízení o ústavní stížnosti znovu posoudit spornou právní otázku, která byla předmětem rozhodování o předběžných otázkách, a na požadavku uplatňování svého pravidla i nadále trvat. To je dle Nejvyššího správního soudu jeho nesporná a na vnitrostátní úrovni nikým nezpochybňovaná pravomoc, vyplývající z jeho role strážce ústavnosti a

suverenity České republiky. Takový náleží by pak byl přímo i precedenčně závazný jak pro českého nositele důchodového pojištění, tak i pro všechny obecné soudy.

V posuzované věci stěžovatele K. H. z uvedeného Nejvyšší správní soud dovozuje, že závěr o neaplikovatelnosti rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 podle zmíněných nálezů [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) a [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) může učinit pouze Ústavní soud. Stejně jako ve věci vedené pod sp. zn. 3 Ads 130/2008 proto v nyní projednávaném případě musí Nejvyšší správní soud z tohoto unijního aktu vycházet, přičemž od něho by se nemohl odchýlit ani rozšířený senát v případě, že by mu byla sporná právní otázka postoupena k rozhodnutí podle § 17 soudního řádu správního. Za dané situace by při posouzení nároku na dávku ve stáří i stanovení její výše nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy bylo možné plně započítat doby zaměstnání získané do zániku federace pouze tehdy, kdyby se toto pravidlo uplatnilo nejenom na české občany s trvalým pobytem na území České republiky, nýbrž také na české státní příslušníky s trvalým pobytem mimo území České republiky a především na občany dalších členských států Evropské unie. I toto pravidlo by totiž odpovídalo závěrům vysloveným v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09. Takový postup by však ještě daleko více zacházel nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy než vnitrostátní pravidlo konstituované Ústavním soudem, a proto Nejvyšší správní soud v posuzované věci pro jeho užití neshledal žádné argumenty. Naopak se za dané situace ztotožnil se závěrem vysloveným v rozsudku ze dne 25. 8. 2011 č. j. 3 Ads 130/2008-204, podle kterého se pravidlo vytvořené Ústavním soudem v daný okamžik neuplatňuje. Při posouzení nároku stěžovatele na starobní důchod a jeho výši z českého systému důchodového pojištění nemohly být dle Nejvyššího správního soudu z výše uvedených důvodů doby zaměstnání získané do 31. 12. 1992 považovány za české doby zaměstnání toliko na základě stěžovatelova českého státního občanství a jeho trvalého pobytu na území České republiky.

III.

Rekapitulace stížnostních bodů a petitu ústavní stížnosti

Stěžovatel předem namítá, že Nejvyšší správní soud, jakož i Krajský soud v Hradci Králové v ústavní stížnosti napadených rozhodnutích dospěly k nesprávnému závěru, podle něhož jeho zaměstnavatel v předmětné době měl sídlo na území Slovenské republiky, přičemž vycházely z čl. 15 odst. 1 Správního ujednání. Dle jeho názoru uvedené ustanovení ve smyslu přílohy III nařízení nezůstalo v platnosti, výklad, dle něhož je ono použitelné kromě článků výslovně zde uvedených, považuje za rozporný s dikcí nařízení i s jeho intencí. Poukazuje v této souvislosti na náleží [sp. zn. III. ÚS 939/10](#) ze dne 3. 8. 2010 (N 153/58 SbNU 295), v němž se Ústavní soud podrobně zabýval interpretací čl. 15 Správního ujednání ve vztahu k čl. 20 Smlouvy a k § 61 zákona č. 155/1995 Sb. a shodně s názorem veřejného ochránce práv dospěl k závěru, že organizační jednotka Československé státní dráhy, Správa přepravních tržeb se sídlem v Bratislavě, neměla právní subjektivitu, a tudíž nebyla ani subjektem oprávněným uzavírat pracovní smlouvy. Polemizuje v této souvislosti s názorem Nejvyššího správního soudu, dle něhož nelze na základě izolovaného čl. 20 Smlouvy dovozovat, že sídlo zaměstnavatele stěžovatele se nenacházelo ke dni rozdělení federace na "adresu ústředí ČSD v Praze", neboť svoji pracovní činnost nevykonával na ústředí ČSD v Praze, což ani nikdy netvrdil - jako strojvůdce lokomotivy vykonával svoji pracovní činnost běžně a pravidelně na území České republiky, když řídil vlakové soupravy zejména na trasách Komárno - Bratislava - Brno - Praha - Ústí nad Labem a zpět nebo na trase Košice - Praha a zpět. Zastává názor, dle něhož argument faktickým výkonem pracovní činnosti na celém území tehdejšího Československa umožňuje prolomit pravidlo plynoucí z čl. 20 odst. 1 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání.

Stěžovatel dále poukázal na ustálenou judikaturu Ústavního soudu [zejména pak na náleží [sp. zn. IV. ÚS 228/06](#) ze dne 11. 3. 2008 (N 54/48 SbNU 619), [sp. zn. II. ÚS 405/02](#) ze dne 3. 6. 2003 (N 80/30 SbNU 245), [sp. zn. III. ÚS 252/04](#) ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173), [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665)] v obdobných věcech. V souvislosti s odlišením posouzení nároků občanů České republiky na dávky sociálního zabezpečení vzhledem k uznání dob pojištění plynoucích z pracovních vztahů se zaměstnavatelem, jenž měl do 31. 12. 1992 sídlo na území současné Slovenské republiky, uplatněných před a po vstupu České republiky do Evropské unie, stěžovatel odkazuje na náleží Ústavního soudu [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#) ze dne 3. 3. 2009 (N 41/52 SbNU 417) - právní závěry z něj plynoucí dopadají dle jeho přesvědčení i na nároky uplatněné po vstupu České republiky do Evropské unie.

Ve vztahu ke stanovisku ESD vyjádřenému v jeho rozsudku ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 stěžovatel uvádí, že splňuje podmínky, jež z něj pro vyplácení vyrovnávacího příspěvku ke starobnímu důchodu vyplývají.

Pro uvedené, tj. pro porušení základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří dle čl. 30 Listiny, základního práva plynoucího z principu rovnosti a zákazu diskriminace dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a základního práva na soudní a jinou právní ochranu dle čl. 36 Listiny, domáhá se stěžovatel zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 sp. zn. 6 Ads 52/2009 a rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40.

#### IV.

##### Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka

Na základě výzvy Ústavního soudu podle § 42 odst. 4 a § 76 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podal k předmětné ústavní stížnosti vyjádření účastník řízení. Vyjádření bylo Ústavnímu soudu doručeno dne 20. prosince 2011. Uvádí se v něm, že v posuzované věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že doby zaměstnání získané stěžovatelem do 31. 12. 1992 nelze považovat za české doby důchodového pojištění. V tomto směru vycházel ve věci rozhodující senát 6 Ads z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011 č. j. 3 Ads 130/2008-204, který byl vydán ve věci, v níž byly položeny ESD předběžné otázky. Ve svém postupu zohlednil i to, že od závěru rozsudku ESD by se případně nemohl odchýlit ani rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v případě, že by mu byla sporná otázka postoupena k rozhodnutí. Za této situace je ve vyjádření vysloveno přesvědčení, že v řízení před soudy nebyla porušena základní práva stěžovatele uvedená v čl. 30 a 36 Listiny.

Účastník řízení stěžovateli přisvědčuje v tom, že podle rozsudku ESD: "jakmile byla konstatována diskriminace, která je v rozporu s právem Unie, a dokud nebyla přijata opatření k obnově nerovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že osobám patřícím do znevýhodněné kategorie jsou přiznány stejné výhody, jako jsou ty, jichž využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie, což je režim, který je v případě, že nedochází ke správnému uplatňování práva Unie, jediným platným referenčním systémem.". Nejvyšší správní soud však dle svého vyjádření v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí vycházel z toho, že pro posouzení nároku na dávky, které vznikly po 30. 4. 2004, v důsledku rozhodnutí ESD neexistuje žádné vnitrostátní pravidlo, jež by bylo možno považovat za závazné a na jehož základě by měl nositel pojištění povinnost provádět zápočet dob zaměstnání získaných účastníky důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 v českém systému důchodového pojištění ve větším rozsahu, než určuje čl. 20 Smlouvy, na základě státního občanství a trvalého pobytu žadatele o důchod. V důsledku neaplikace pravidla na nároky přiznávané ode dne 1. 5. 2004 zde také není ani žádná správní praxe, která by mohla u žadatelů o důchod vzbudit legitimní očekávání, že jejich požadavkům na zápočet dob zaměstnání získaných v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR do 31. 12. 1992 nad rámec čl. 20 odst. 1 Smlouvy bude vyhověno a vyrovnávací příspěvky budou přiznány. Ustálenou správní praxi z hlediska definice podané v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 88/2006-132 ze dne 21. 7. 2009 pak dle účastníka řízení nepředstavuje specifický případ bývalých zaměstnanců ČSD, správních tržeb, neboť zápočet dob jim byl přiznán ve zcela zanedbatelném počtu případů a praxe trvá relativně krátce od vydání nálezů Ústavního soudu [sp. zn. III. ÚS 939/10](#) ze dne 3. 8. 2010 (N 153/58 SbNU 295). Se zřetelem k závěrům rozsudku ESD, které rozhodující senát aplikoval ve shodě s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Ads 130/2008, se ve vyjádření vyslovuje přesvědčení, že vydaným rozhodnutím nedošlo ani k porušení základního práva plynoucího z principu rovnosti a zákazu diskriminace podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny.

Za situace, kdy dle názoru Nejvyššího správního soudu rozsudek ESD označil pravidlo vycházející z nálezů Ústavního soudu za diskriminační (bod 50 rozsudku), nebylo možné požadavku stěžovatele na poskytnutí vyrovnávacího příspěvku vyhovět. Jakkoliv by bylo lze namítat například to, že ESD neměl k dispozici všechny rozhodné okolnosti (rozsudek v bodu 47 uvádí, že mu nebyla předložena žádná skutečnost, která mohla diskriminační zacházení odůvodnit), jeho závěry o tom, že v rámci výkladu příslušných ustanovení nařízení je kritérium státního občanství diskriminační a kritérium bydliště nepřímou diskriminační, jsou dle přesvědčení účastníka řízení jednoznačné.

Vycházejí z takto vyložených důvodů, Nejvyšší správní soud navrhuje, aby Ústavní soud předmětnou ústavní stížnost zamítl.

K výzvě Ústavního soudu podle § 42 odst. 4 a § 76 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, vedlejší účastník Česká správa sociálního zabezpečení ve svém vyjádření doručeném Ústavnímu soudu dne 25. ledna 2012 po rekapitulaci průběhu věci, zejména pak jejího skutkového stavu, odkazuje na relevantnost čl. 20 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání pro její posouzení. Uvádí přitom, že "smyslem čl. 20 Smlouvy bylo vytvořit kritérium pro hodnocení dob důchodového zabezpečení získaných za existence federace tak, aby se rozdělily náklady na výplatu důchodů mezi nástupnické státy". Ustanovení čl. 15 odst. 1 Správního ujednání je pak dle vedlejšího účastníka reakcí na existenci podniků s celostátní působností a na nutnost v těchto případech stanovit jako hledisko rozložení nákladů sídlo organizační jednotky podniku. Z tohoto pohledu vznášejí námitky vůči důsledkům plynoucím dle něj z právního názoru obsaženého v nálezu [sp. zn. III. ÚS 939/10](#) (viz výše), v důsledku nichž by v takovýchto případech nesl celé náklady na výplatu důchodů nástupnický stát, na jehož území bylo sídlo podniku s celostátní působností. Připojuje se dále plně k závěrům, k nimž dospěl v předmětné problematice účastník řízení (zejména pak v rozsudcích č. j. 6 Ads 14/2009-41, 3 Ads 37/2009-62, 4 Ads 80/2009-198, 6 Ads 25/2010-146, 3 Ads 130/2008-204).

K námitce stěžovatele, že by měl být přiznán vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, vedlejší účastník uvádí, že podmínky nároku na požadovaný vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří nejsou upraveny žádným právním předpisem a v současnosti je jeho přiznání, popř. přiznání obdobných dávek vyloučeno s ohledem na § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., podle něhož za doby důchodového zabezpečení (pojištění) získané podle československých právních předpisů přede dnem rozdělení ČSFR, tj. před 1. lednem 1993, které se podle čl. 20 Smlouvy považují za doby důchodového zabezpečení (pojištění) Slovenské republiky, nelze přiznat ani zvýšit důchod z českého důchodového pojištění (zabezpečení) a ani nelze s přihlédnutím k těmto dobám poskytnout vyrovnání, dorovnání, příplatky a obdobná plnění k důchodu nebo jeho části nebo poskytovaná místo důchodu nebo jeho části. Dále dle názoru České správy sociálního zabezpečení dosavadní judikatura Ústavního soudu nedopadá na případy, v nichž byl důchod přiznán po vstupu České republiky do Evropské unie, neboť "se do všech důsledků nezabývá vztahem vnitrostátních předpisů a koordinačních nařízení, především kolizí základních ústavních hodnot v podobě jednostranné ochrany státních občanů České republiky se zásadou rovného zacházení zakotvenou již v primárním právu Evropských společenství".

Závěrem je ve vyjádření vysloveno přesvědčení, dle něhož vedlejší účastník při posouzení důchodových nároků stěžovatele vycházel z respektu k "nezpochybnitelnému účelu čl. 15 odst. 1 Správního ujednání" a postupoval v souladu s českými právními předpisy.

V.

Atrakce věci plénem Ústavního soudu

Dle čl. 1 odst. 1 písm. j) rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 9. srpna 2011 č. Org. 40/11 o atrahování působnosti plénem Ústavního soudu podle § 11 odst. 2 písm. k) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, na návrh kteréhokoli soudce senátu příslušného k projednání a rozhodování věci, odůvodněného její mimořádnou závažností, rozhodne o její atrakci, a to se souhlasem všech soudců příslušného senátu, jakož i účastníků řízení.

K výzvě Ústavního soudu jak stěžovatel v podání doručeném Ústavnímu soudu dne 11. ledna 2012, tak i účastník řízení v podání doručeném Ústavnímu soudu téhož dne vyslovili s atrakcí souhlas. K návrhu všech soudců III. senátu, příslušného k projednání a rozhodnutí věci vedené pod [sp. zn. III. ÚS 3536/11](#) dle rozvrhu práce na rok 2012 (Org. 1/12), plénem Ústavního soudu rozhodlo o atrakci předmětné věci usnesením ze dne 24. ledna 2012 č. j. [Pl. ÚS 5/12-1](#).

VI.

Upuštění od ústního jednání

Dle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, může Ústavní soud se souhlasem účastníků od ústního jednání upustit, nelze-li od něj očekávat další objasnění věci. Vzhledem k tomu, že účastníci, tj. stěžovatel konkludentně k výslovné výzvě Ústavního soudu, Nejvyšší správní soud v podání doručeném Ústavnímu soudu dne 18. ledna 2012, vyjádřili svůj souhlas s upuštěním od ústního jednání, a dále vzhledem k tomu, že Ústavní soud má za to, že od jednání nelze očekávat další objasnění věci, bylo od něj v předmětné věci upuštěno.

VII.

Posouzení věci dle evropského práva

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí napadeném předmětnou ústavní stížností vycházel z právních závěrů vyslovených v kauze sp. zn. 3 Ads 130/2008. Předně poukázal na usnesení ze dne 23. září 2009 č. j. 3 Ads 130/2008-107, jímž ve skutkově obdobné věci předložil Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

1. Je třeba vykládat přílohu III část A bod 6 v návaznosti na čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení, která ponechává použitelným kritérium pro určení nástupnického státu příslušného k zhodnocení dob pojištění získaných zaměstnanými osobami do 31. 12. 1992 v systému sociálního zabezpečení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky, tak, že brání aplikaci vnitrostátního pravidla, podle něhož česká instituce sociálního zabezpečení v plném rozsahu hodnotí pro nárok na dávku i pro stanovení její výše dobu pojištění získanou na území bývalé České a Slovenské Federativní Republiky do 31. 12. 1992, i když k jejímu zhodnocení je podle uvedeného kritéria příslušná instituce sociálního zabezpečení Slovenské republiky?

2. Bude-li odpověď na první otázku záporná, je třeba vykládat čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen "Smlouva o ES") ve spojení s čl. 3 odst. 1, čl. 10 a 46 nařízení tak, že brání tomu, aby doba pojištění získaná v systému sociálního zabezpečení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky do 31. 12. 1992, která již jednou byla ve stejném rozsahu zohledněna pro dávkové účely v systému sociálního zabezpečení Slovenské republiky, byla podle výše uvedeného vnitrostátního pravidla v plném rozsahu zhodnocena pro nárok na dávku ve stáří i pro stanovení její výše pouze státním příslušníkům České republiky s bydlištěm na jejím území?

ESD v rozsudku ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 uvedl, že podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení č. 1408/71 ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) tohoto nařízení brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 Smlouvy nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky. Připomenul, že výše uvedená ustanovení nařízení č. 1408/71 vedou k zachování platnosti čl. 20 Smlouvy, podle něhož kritériem pro určení použitelného režimu a příslušného orgánu pro přiznání dávek sociálního zabezpečení je kritérium státu sídla zaměstnavatele ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky. Z judikatury Ústavního soudu v obdobných věcech dle ESD jasně vyplývá, že nijak nezpochybňuje ani nemění pravidlo rozdělení pravomocí mezi českou a slovenskou institucí sociálního zabezpečení stran zohlednění dob pojištění získaných před dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky, které bylo zavedeno čl. 20 Smlouvy, jelikož cílem judikatury Ústavního soudu je pouze českou dávku ve stáří přiznanou podle smlouvy zvýšit, aby bylo dosaženo výše dávky, která by byla přiznána pouze na základě vnitrostátního práva. Nejedná se tedy o přiznání souběžné české dávky ve stáří ani o dvojí zohlednění jedné a téže doby pojištění, nýbrž pouze o odstranění objektivně zjištěného rozdílu mezi dávkami různého původu. ESD konstatoval, že takový přístup umožňuje zamezit "souběhu použitelných vnitrostátních právních předpisů" v souladu s cílem vyjádřeným v osmém bodě odůvodnění nařízení č. 1408/71 a není v rozporu s kritériem rozdělení pravomocí stanoveným v čl. 20 Smlouvy, které je zachováno čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1408/71 ve spojení s částí A bodem 6 přílohy III uvedeného nařízení. Vzhledem k výše uvedenému na první položenou otázku odpověděl tak, že ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení č. 1408/71 ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) tohoto nařízení nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 Smlouvy nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.

Druhá položená otázka předkládajícího soudu dle ESD v podstatě směřuje k tomu, zda nález Ústavního soudu, který umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze osobám s českou státní příslušností a bydlištěm na území České republiky, vede k diskriminaci neslučitelné s čl. 12 Smlouvy o ES, jakož i s čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 10 nařízení č. 1408/71. V tomto ohledu ESD připomíná, že cílem čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71 je zajistit v souladu s čl. 39 Smlouvy o ES ve prospěch osob, na které se toto nařízení vztahuje, rovnost v oblasti sociálního zabezpečení bez rozdílu státní příslušnosti odstraněním veškeré diskriminace v tomto ohledu vyplývající z vnitrostátních právních předpisů členských států (rozsudek ze dne 18. ledna 2007, Celozzi, C-332/05, Sb. rozh. s. I-563, bod 22). Ze spisu přitom dle ESD nepochybně vyplývá, že nález Ústavního soudu diskriminuje na základě státní příslušnosti příslušníky jiných členských států ve srovnání s českými státními příslušníky. Pokud jde o podmínku bydliště na území České republiky, připomíná dále, že zásada rovného zacházení, jak je vyjádřena v uvedeném čl. 3 odst. 1, zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti osob, kterým přísluší nárok ze systémů sociálního zabezpečení, ale také všechny skryté formy diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (výše uvedený rozsudek Celozzi, bod 23). Za nepřímou diskriminační proto považuje podmínky vnitrostátního práva, které se sice uplatní nezávisle na státní příslušnosti, avšak dotýkají se především nebo ve velké většině migrujících pracovníků, jakož i podmínky, které se uplatní bez rozdílu, ale které mohou být snadněji splněny tuzemskými pracovníky než migrujícími pracovníky, nebo dále i ty podmínky, které by mohly působit zejména v neprospěch migrujících pracovníků (viz výše uvedený rozsudek Celozzi, bod 24). Tak je tomu v případě takové podmínky bydliště, jaká je dotčena v původním řízení, která se dotýká především migrujících pracovníků, kteří mají bydliště na území jiných členských států, než je jejich stát původu. Nadto ESD připomíná, že čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1408/71 stanoví zásadu zrušení ustanovení o bydlišti, neboť chrání dotčené osoby proti újmám, které by mohly vyplývat z přemístění jejich bydliště z jednoho členského státu do druhého. Z výše uvedeného ESD dovozuje, že nález Ústavního soudu s sebou nese přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, jakož i nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti vyplývající z kritéria bydliště vůči těm, kteří využili svého práva na volný pohyb. Pokud jde o důsledky nedodržení zásady rovného zacházení v takové situaci, o jakou jde v původním řízení, ESD konstatuje, že jakmile byla konstatována diskriminace, která je v rozporu s právem Unie, a dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že osobám patřícím do znevýhodněné kategorie jsou přiznány stejné výhody, jako jsou ty, jichž využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie, což je režim, který je v případě, že nedochází ke správnému uplatňování práva Unie, jediným platným referenčním systémem (rozsudek ze dne 26. ledna 1999, Terhoeve, C-18/95, Recueil, s. I-345, bod 57 a citovaná judikatura).

K možným retroaktivním dopadům svého rozhodnutí ESD uvádí, že pokud jde o důsledky konstatování diskriminační povahy nálezu Ústavního soudu pro osoby patřící do kategorie osob zvýhodněných pravidlem vyplývajícím z tohoto nálezu, ačkoli za současného stavu vnitrostátního práva orgán příslušný k přiznání důchodu nemůže legálně odmítnout nárok na vyrovnávací příspěvek znevýhodněným osobám, nic nebrání tomu, aby toto právo zachoval ve prospěch oné kategorie osob, na které se již na základě vnitrostátního pravidla vztahuje. Právo Unie nebrání, s výhradou dodržení obecných zásad práva Unie, opatřením, která znovu nastolují rovné zacházení omezením výhod osob, které byly dříve zvýhodněny (viz rozsudek ze dne 28. září 1994, Coloroll Pension Trustees, C-200/91, Recueil, s. I-4389, bod 33). Nicméně před přijetím takových opatření žádná norma práva Unie nevyžaduje, aby kategorie osob, které již mají nárok na takový vyrovnávací příspěvek v rámci sociálního zabezpečení, o jaký jde v původním řízení, byla o tento příspěvek připravena. Vzhledem k výše uvedenému na druhou položenou otázku ESD odpověděl tak, že čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 10 nařízení č. 1408/71 brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.

Na základě těchto úvah Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 odpověděl na položené předběžné otázky takto:

1. Ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996, ve znění nařízení

Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 629/2006 ze dne 5. dubna 2006, ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) téhož nařízení nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 dvoustranné smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, uzavřené dne 29. října 1992 v rámci opatření určených k vyřešení situace po rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky dne 31. prosince 1992, nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.

2. Ustanovení čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 10 nařízení č. 1408/71, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením č. 118/97, ve znění nařízení č. 629/2006, brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo dotčené v původním řízení, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří pouze českým státním příslušníkům s bydlištěm na území České republiky, aniž to z hlediska práva Unie nutně vede k tomu, že osoba, která obě tyto podmínky splňuje, bude o tento příspěvek připravena.

Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí vymezil ústavní rámec posuzování poměru České republiky a Evropské unie, a to zejména interpretací čl. 10 a 10a, jakož i čl. 1 odst. 1, 2 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Klíčovými jsou v této souvislosti nálezy [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#) ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.), [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) a [sp. zn. Pl. ÚS 29/09](#) ze dne 3. 11. 2009 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.).

Pro posouzení vztahů práva České republiky a evropského práva stanovil následující principy:

Princip eurovstřícnosti vyslovil Ústavní soud v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#) k ústavnosti právního institutu eurozatykače: "Z čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 Smlouvy o ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně Ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, jejíž součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje."

V nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 50/04](#) formuloval Ústavní soud princip dvojí vázanosti transformovaného evropského práva, tj. jeho nutného souladu jak s evropským právem, tak i s ústavním pořádkem. Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají normy ústavního pořádku, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel jsou bezprostředně navázány na komunitární právo.

Za určitou paralelu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu SRN "Solange I", "Solange II" a "Maastricht-Urteil" lze pak považovat nálezy [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 nahlížení 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 ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. odst. 3 Ústavy ... Současný standard ochrany základních práv uvnitř Společenství nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv skrze uplatňování principů z nich plynoucích má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice, resp. že standard ochrany se výrazně liší od ochrany doposud poskytované ve vnitrostátním prostředí Ústavním soudem." Princip ochrany čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy je obsažen i v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 66/04](#): "Ústavní princip výkladu domácího práva souladně se závazky České republiky vyplývajícími z jejího členství v Evropské unii je omezen možným významem ústavního textu. Článek 1 odst. 2 Ústavy tedy není ustanovením způsobilým libovolně měnit význam jakéhokoliv jiného výslovného ústavního ustanovení. Pokud domácí metodologie výkladu ústavního práva neumožňuje vyložit příslušnou normu souladně s evropským právem, je



pouze na ústavodárci změnit ústavu. Tuto pravomoc může ovšem ústavodárce vykonávat jen za podmínky zachování podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), jež nejsou v dispozici ústavodárci, protože pravomoc měnit tyto náležitosti nelze přenést ani smlouvou podle čl. 10a Ústavy.". Uvedený princip akcentoval Ústavní soud i v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) a následně i nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 29/09](#): "Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky; je-li Ústavní soud vrcholným interpretem ústavních předpisů České republiky, které mají na českém území nejvyšší právní sílu, je zřejmé, že čl. 1 odst. 1 Ústavy nemůže být porušen. Pokud by totiž evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou České republiky chápány jako nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty. V tomto směru se tedy Ústavní soud v zásadě ztotožnil s některými závěry Spolkového ústavního soudu vyjádřenými v jeho tzv. Maastrichtském rozhodnutí (srov. výše), podle něhož má princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu, vyplývajícího z věrnosti Společenství, svoji mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských zemí; výkon svrchované moci svazkem států, jímž je Evropská unie, je přitom založen na zmocnění států, které zůstávají suverénními a které prostřednictvím svých vlád pravidelně jednají v mezistátní oblasti, a tím řídí integrační proces.". V nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.) z pohledu procesního zdůraznil tezi, dle níž je myslitelná jeho ingerence zejména u aplikace evropského práva v konkrétních případech, jež mohou napadnout Ústavnímu soudu cestou individuálních ústavních stížností souvisejících s eventuálními (výjimečnými) excesy unijních orgánů a unijního práva do základních práv a svobod. Rámec své kontroly výkonu přenesených kompetencí orgány Evropské unie přitom vymezil třemi oblastmi: nefunkčností jejich institucí, ochranou materiálního ohniska Ústavy, a to nejen ve vztahu k evropskému právu, nýbrž i k jeho konkrétní aplikaci, a konečně působením jako ultima ratio, tj. oprávněním zkoumat, zda některý akt orgánů Evropské unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, přičemž za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a překročení rozsahu svěřených kompetencí.

V předmětné věci je úkolem Ústavního soudu z pohledu takto vytyčených kautel posoudit dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na předmětnou věc.

Jádrem v něm obsažené argumentace je vztažení nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství na právní poměry upravené Smlouvou, jejímž účelem je úprava uplatnění nároků vzniklých ze sociálního zabezpečení do zániku České a Slovenské Federativní Republiky mezi nástupnické státy, Českou republiku a Slovenskou republiku.

Dle konsolidovaného znění nařízení je jeho účelem, vyjádřeným v jeho preambuli, koordinovat dopady systémů sociálního zabezpečení členských zemí Evropské unie vzhledem k principu volného pohybu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky členských států. Nařízení se ve smyslu jeho čl. 2 odst. 1 vztahuje na osoby (a to zejména na zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné a studenty), jež podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států a jež jsou státními příslušníky jednoho z členských států. Dle přílohy III bodu A/9 čl. 12, 20 a 33 Smlouvy zůstávají použitelné odchýlně od čl. 6 a čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení. Uvedené ustanovení přílohy III bylo do nařízení vtěleno nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 629/2006 ze dne 5. dubna 2006. Podle čl. 6 nařízení s výhradou čl. 7, 8 a čl. 46 odst. 4 nahrazuje toto nařízení v rámci osobní a věcné působnosti ustanovení jakékoli úmluvy o sociálním zabezpečení zavazující buď a) výhradně dva nebo více členských států, nebo b) alespoň dva členské státy a jeden nebo více ostatních států, pokud se na urovnání příslušných případů nepodílí žádná instituce některého z ostatních států. Dle čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení bez ohledu na ustanovení čl. 6 zůstávají použitelná určitá ustanovení úmluvy o sociálním zabezpečení uzavřených členskými státy přede dnem použitelnosti tohoto nařízení, pokud jsou pro příjemce výhodnější nebo pokud vznikla na základě zvláštních historických okolností a jejich účinek je časově omezen a pokud jsou tato ustanovení uvedena v příloze III. Nutno na tomto místě připomenout, že ústavní stížností napadená rozhodnutí správních soudů se opírají právě o čl. 20 Smlouvy, jenž je dle přílohy III nařízení použitelný odchýlně od čl. 6 a čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení. Jeho použitelnost je vymezena - odchýlně od nařízení - právě relevantní judikaturou Ústavního soudu.

Ustanovení přílohy III mají přitom z hlediska unijního práva deklaratorní, a nikoli konstitutivní povahu: klíčovým hlediskem pro aplikaci nařízení je jeho účel a povaha posuzovaných právních vztahů, jež nutně musí obsahovat tzv. cizí prvek.

Podle čl. 12 Smlouvy důchody pozůstalých přiznává a vyplácí nositel zabezpečení toho smluvního státu, za jehož důchody se považují nebo by se považovaly důchody, z nichž se důchody pozůstalých vyměňují. Ustanovení čl. 20 odst. 1 Smlouvy stanoví, že doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky se 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. Odstavec 2 uvedeného ustanovení pak určuje, že pokud občan neměl ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem zaměstnavatele se sídlem na území České a Slovenské Federativní Republiky, považují se doby zabezpečení získané před tímto dnem za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl občan trvalý pobyt ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem. Konečně dle čl. 33 Smlouvy 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.

Ustanovení čl. 30 odst. 1 Listiny, tj. právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, je základním právem vázaným na státní občanství České republiky, resp. jen občané České republiky, a nikoli jiné osoby, mohou být diferenční skupinou pro testování případného odlišného zacházení ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. Tenorem judikatury Ústavního soudu dopadající v posuzované souvislosti na čl. 30 odst. 1 Listiny [viz [sp. zn. II. ÚS 405/02](#) ze dne 3. 6. 2003 (N 80/30 SbNU 245), [sp. zn. III. ÚS 252/04](#) ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173), [sp. zn. IV. ÚS 158/04](#) ze dne 4. 4. 2005 (N 72/37 SbNU 23), [sp. zn. IV. ÚS 301/05](#) ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465), [sp. zn. IV. ÚS 298/06](#) ze dne 13. 12. 2007 (N 222/47 SbNU 921), [sp. zn. I. ÚS 365/05](#) ze dne 6. 3. 2008 (N 48/48 SbNU 567), [sp. zn. II. ÚS 156/06](#) ze dne 6. 3. 2008 (N 50/48 SbNU 585), [sp. zn. IV. ÚS 228/06](#) ze dne 11. 3. 2008 (N 54/48 SbNU 619), [sp. zn. I. ÚS 366/05](#) ze dne 22. 5. 2008 (N 98/49 SbNU 459), [sp. zn. I. ÚS 257/06](#) ze dne 4. 11. 2008 (N 187/51 SbNU 295), [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#) ze dne 3. 3. 2009 (N 41/52 SbNU 417), [sp. zn. III. ÚS 939/10](#) ze dne 3. 8. 2010 (N 153/58 SbNU 295) i [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665)] je respektování ústavního principu rovnosti, tj. vyloučení neodůvodněné nerovnosti, v daném případě mezi občany České republiky. K účelu Smlouvy se pak explicitně Ústavní soud vyslovil v nálezu [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#). Uvedl, že "smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nemůže být krácení důchodových nároků vlastních občanů, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů". Za ústavně nepřijatelnou diskriminaci jedné vůči jiným skupinám občanů České republiky označil nerovnost založenou "jen v důsledku specifické okolnosti mající svůj původ v zániku tehdejší československé federace".

Dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky v době existence společného československého státu přitom dle přesvědčení Ústavního soudu nelze zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině. Všichni státní občané České republiky mají právo na stejné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení s ohledem na odpracované roky do 31. 12. 1992 (čili do doby zániku České a Slovenské Federativní Republiky) bez ohledu na místo výkonu práce a sídlo zaměstnavatele v tehdejší Československu. Ani místo výkonu práce ani sídlo zaměstnavatele na území pozdější Slovenské republiky nelze pro tento účel považovat za nacházející se na území cizího státu. Nadto sociální zabezpečení po celou dobu existence československé federace spadalo do federální působnosti, přičemž ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, zakotvil kontinuitu českého a československého právního řádu. Území dnešní Slovenské republiky do 31. 12. 1992 jak z hlediska místa výkonu práce, tak sídla zaměstnavatele nelze pro účely sociálního zabezpečení pro české státní občany považovat za území cizího státu. Z uvedeného maximy plyne, že vztahy sociálního zabezpečení a nároky z nich plynoucí v předmětné problematice neobsahují cizí prvek, jenž je podmínkou aplikace nařízení.

Státní občané České republiky, kteří v době do 31. 12. 1992 byli zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky, mají z uvedených důvodů nárok na vyrovnávací příspěvek k úhrnu jejich (dílčího) starobního důchodu přiznaného českým nositelem pojištění a (dílčího) starobního důchodu přiznaného slovenským nositelem pojištění, a to do výše předpokládaného

(teoretického) důchodu, který by jim byl přiznán, pokud by všechny doby pojištění z doby společného státu byly počítány jako doby české. Dané řešení je výsledkem předmětné mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou upravující rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnickými státy ve vztahu k nárokům založeným dobami zaměstnání do 31. 12. 1992.

Celá tato problematika není srovnatelná s posouzením nároků ze sociálního zabezpečení s ohledem na zápočet dob získaných v různých státech, nýbrž jde o problematiku důsledků rozdělení Československa a posouzení nároků občanů České republiky s ohledem na rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnické země (což ostatně ve svém vyjádření konstatuje i vedlejší účastník). Stanoví-li, jak bylo již uvedeno, čl. 2 odst. 1 nařízení, že se vztahuje na osoby (a to zejména na zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné a studenty), jež podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho nebo více členských států a jež jsou státními příslušníky jednoho z členských států, pak je ve smyslu nastíněné judikatury Ústavního soudu v případech státních občanů České republiky nutno všechny efekty plynoucí z jejich sociálního zabezpečení do 31. 12. 1992 posoudit jako podléhající právním předpisům téhož státu, jehož jsou státními příslušníky. Neodlišit právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii, znamená nerespektovat evropské dějiny, znamená srovnávat nesrovnatelné.

Pro uvedené nelze na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo, tj. nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, a vycházejí z principu explicitně vysloveného Ústavním soudem v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 19/08](#) ze dne 26. 11. 2008 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires.

Nadto Ústavní soud upozorňuje i na deficity týkající se kautel spravedlivého procesu v řízení před ESD ve věci sp. zn. C-399/09. Přestože Ústavní soud jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti České republiky nebyl účastníkem řízení o předběžné otázce před ESD a přestože ani nebyl ESD požádán o poskytnutí svého vyjádření, poskytl mu doplňující informace a argumentaci pro řízení ve věci sp. zn. C-399/09 o předběžné otázce, předložené Nejvyšším správním soudem ve věci Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení. Vyjádření ze dne 8. 3. 2011 sp. zn. PŘ. 31/11 podal s vědomím, že česká vláda jakožto účastník řízení o předběžné otázce bezprecedentně ve svém vyjádření uvedla, že judikatura českého Ústavního soudu porušuje právo Unie (srov. též stanovisko generálního advokáta Pedra Cruz-Villalóna z 3. března 2011, dále jen "stanovisko generálního advokáta", bod 3). K tomu podotkl, že uvedené stanovisko české vlády z pohledu Ústavy České republiky je v rozporu s jejím čl. 89 odst. 2, podle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby, tj. také pro vládu České republiky a jejího zmocněnce. Připomenul, že podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, vláda, resp. její člen v čele Ministerstva práce a sociálních věcí, přímo řídí Českou správu sociálního zabezpečení, jež byla účastníkem řízení před správními soudy České republiky a jež z tohoto titulu byla i (neúspěšným) vedlejším účastníkem řízení před Ústavním soudem. Neměla-li česká vláda za této situace zábrany vůbec vystupovat jako účastník řízení o předběžné otázce před ESD proti svému Ústavnímu soudu, Ústavní soud vyslovil v předmětném vyjádření očekávání, že alespoň pro zachování zdání objektivity se ESD seznámí i s argumenty respektujícími judikaturu Ústavního soudu a ústavní identitu České republiky, jež čerpá ze společné ústavní tradice se Slovenskou republikou, resp. z více než sedmdesátileté historie společného státu a jeho pokojného rozpadu, tj. ze zcela specifické a historicky podmíněné situace, která sama o sobě nemá v Evropě obdoby. Absence vysvětlujících argumentů, jež ESD ztížila orientaci v meritu věci, se promítla i do stanoviska generálního advokáta, jenž se nad touto skutečností na několika místech pozastavil (body 45, 47, 51, 52). Kromě uvedeného se ve vyjádření konstatuje, že stanovisko vlády obsahuje údaje, jež jsou v rozporu se skutečností. Poskytnutí vyrovnávacího přídatku bylo v judikatuře Ústavního soudu vázáno pouze na české státní občanství žadatele, nikoliv také na podmínku trvalého pobytu v České republice, jak zavádějícím a nekorektním způsobem uvádí předkládací usnesení Nejvyššího správního soudu v bodu 8 i. f. a v bodu 18 a jak shodně tvrdí česká vláda (uvedené přejímá stanovisko generálního advokáta - viz body 18, 39, 43, 48-52). V tam

citovaném nálezu [sp. zn. III. ÚS 252/04](#) ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173) Ústavní soud pouze uvedl, že "[u]možňuje-li zákon č. 155/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, uplatnění nároků z něj plynoucích bez ohledu na státní občanství, tj. ve vazbě na trvalý pobyt, z pohledu ochrany ústavněprávní Ústavní soud považuje za neodůvodněnou nerovnost toliko ve vazbě na odlišování státních občanů České republiky v jejich nárocích plynoucích ze sociálního zabezpečení, nikoli ale ve vazbě na další kategorie fyzických osob".

Podáním ze dne 25. 3. 2011 vedoucí oddělení soudní kanceláře ESD na základě pokynu předsedy čtvrtého senátu ESD předmětné vyjádření Ústavnímu soudu vrátil zpět s odůvodněním, dle kterého "dle zavedených zvyklostí si členové ESD nevyměňují korespondenci s třetími osobami ohledně věcí, které jsou ESD předloženy".

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 něhož v předmětné kauze představoval Ústavní soud "třetí osobu", jinak než jako opuštění principu *audiatur et altera pars*.

## VIII.

Posouzení ústavnosti interpretace a aplikace ve věci relevantního jednoduchého práva

Hodnocení ústavnosti zásahu orgánu veřejné moci do základních práv a svobod se skládá z několika komponentů [nálezy [sp. zn. III. ÚS 102/94](#) ze dne 15. 12. 1994 (N 61/2 SbNU 175), nálezy [sp. zn. III. ÚS 114/94](#) ze dne 16. 2. 1995 (N 9/3 SbNU 45), nálezy [sp. zn. III. ÚS 84/94](#) ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257), nálezy [sp. zn. III. ÚS 142/98](#) ze dne 4. 6. 1998 (N 65/11 SbNU 131), nálezy [sp. zn. III. ÚS 224/98](#) ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17) a další]. Prvním je posouzení ústavnosti aplikovaného ustanovení právního předpisu (což vyplývá z § 78 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Dalšími komponenty jsou hodnocení dodržení ústavních procesních práv a konečně posouzení ústavně konformní interpretace a aplikace hmotného práva.

Z pohledu jednoduchého práva relevantního v rozsahu ústavněprávního posouzení na předmětnou věc dopadají ustanovení § 61 zákona č. 155/1995 Sb. a dále čl. 20 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání.

V předmětné věci Ústavní soud důvod pro postup dle § 78 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, u § 61 zákona č. 155/1995 Sb. neshledal, ve vztahu k bezprostředně aplikovatelným ustanovením mezinárodních smluv není nadán pravomocí posuzovat jejich ústavnost.

K problematice ústavnosti vztahu ustanovení § 61 zákona č. 155/1995 Sb. k čl. 20 Smlouvy vyjádřil se Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí [viz výše uvedené nálezy [sp. zn. II. ÚS 405/02](#), [sp. zn. III. ÚS 252/04](#), [sp. zn. IV. ÚS 158/04](#), [sp. zn. IV. ÚS 301/05](#), [sp. zn. IV. ÚS 298/06](#), [sp. zn. I. ÚS 365/05](#), [sp. zn. II. ÚS 156/06](#), [sp. zn. IV. ÚS 228/06](#), [sp. zn. I. ÚS 366/05](#), [sp. zn. I. ÚS 257/06](#), [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#), [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#), [sp. zn. III. ÚS 939/10](#), [sp. zn. III. ÚS 1012/10](#) ze dne 12. 8. 2010 (N 161/58 SbNU 383)].

Ústavní soud toliko připomíná a opakuje, že jejich tenorem je respektování ústavního principu rovnosti, tj. vyloučení neodůvodněné nerovnosti, v daném případě mezi občany České republiky. Již v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 31/94](#) ze dne 24. 5. 1995 (N 25/3 SbNU 175; 164/1995 Sb.) Ústavní soud deklaroval akceptaci mezinárodně uznávané zásady, dle které ratifikací mezinárodních smluv nejsou dotčena výhodnější práva, ochrana a podmínky poskytované a zaručené vnitrostátním zákonodárstvím. V případě, v němž speciální inkorporační norma, obsažená v § 61 zákona č. 155/1995 Sb., zakládá přednost mezinárodní smlouvy před vnitrostátním právem, kdy je aplikace práva tudíž ovládána výkladovým pravidlem *lex specialis derogat legi generali*, jelikož Ústavní soud není nadán pravomocí posuzovat ústavnost ratifikovaných mezinárodních smluv, musí uvedený výkladový princip o přednosti speciální před obecnou úpravou ustoupit principu ústavnímu, dopadajícímu na aplikaci a interpretaci relevantního jednoduchého práva, a to principu jeho ústavně konformní interpretace a aplikace. V posuzované věci tímto ústavním principem je základní právo

plynoucí z ústavního principu rovnosti občanů a vyloučení jejich neodůvodněného odlišování v právech. Jak bylo již uvedeno, k účelu Smlouvy se pak explicitně Ústavní soud vyslovil v nálezu [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#). Uvedl, že "smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nemůže být krácení důchodových nároků vlastních občanů, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů". Za ústavně nepřijatelnou diskriminaci jedné vůči jiným skupinám občanů České republiky označil nerovnost založenou "jen v důsledku specifické okolnosti mající svůj původ v zániku tehdejší československé federace". Podle nálezu [sp. zn. IV. ÚS 228/06](#) ze dne 11. 3. 2008 (N 54/48 SbNU 619) skutečnost, že Česká republika uzavřela se Slovenskou republikou smlouvu o provádění sociálního zabezpečení (Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, publikovaná pod č. 228/1993 Sb.), nemůže být na újmu českému občanovi ve výši jeho důchodových nároků, byť byl zaměstnán ke dni rozdělení ČSFR na Slovensku. V nálezu [sp. zn. I. ÚS 1375/07](#) ze dne 3. 3. 2009 (N 41/52 SbNU 417) pak úvahy předchodí sumarizoval takto: "Otázkou aplikace této mezinárodní smlouvy se Ústavní soud zabýval již ve svých rozhodnutích [sp. zn. II. ÚS 405/02](#) a [III. ÚS 252/04](#). K těmto závěrům a zejména pak k jejich výkladu se Ústavní soud vyjádřil podrobně v nálezu pléna ze dne 20. 3. 2007 [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#). V uvedených rozhodnutích konstatoval, že „Česká republika a Slovenská republika vznikly k 1. 1. 1993 rozdělením společného československého státu. Tento společný stát charakterizoval jednotný systém důchodového pojištění. Z hlediska tehdejšího práva bylo právně irelevantní, ve které části československého státu občan byl zaměstnán, resp. kde měl sídlo jeho zaměstnavatel.“

Z tohoto pohledu se pak úvahy Ústavního soudu k interpretaci čl. 15 odst. 1 Správního ujednání obsažené v nálezu [sp. zn. III. ÚS 939/10](#) ze dne 3. 8. 2010 (N 153/58 SbNU 295) vztahují na právo podústavní a z pohledu argumentace týkající se poměru práva České republiky a evropského práva a výkladu čl. 30 odst. 1 Listiny z hlediska ústavního principu rovnosti se jeví pouze jako podpůrné.

Na okraj argumentace vedlejšího účastníka, dle níž by v případě stěžovatele a jemu obdobných případech nesl celé náklady na výplatu důchodů nástupnický stát, na jehož území bylo sídlo podniku s celostátní působností, Ústavní soud důrazně připomíná a opakuje právní názor, jenž vyslovil v nálezu [sp. zn. III. ÚS 939/10](#): "Ústavní soud zároveň zdůrazňuje, že přiznání důchodu v předmetné věci ve smyslu Dohody a ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, lze dle ústavněprávní interpretace čl. 20 Smlouvy, čl. 15 odst. 1 Správního ujednání a § 61 zákona č. 155/1995 Sb. akceptovat toliko ve významu nároku na zprostředkovanou výplatu dávky poskytované Sociální pojišťovnou v Bratislavě, doplněnou o rozdíl do výše důchodu, na který by měla oprávněná osoba nárok, pokud by byla Česká správa sociálního zabezpečení příslušná k hodnocení veškerých dob pojištění (zaměstnání) včetně náhradních dob, které tato osoba získala, tj. i dob před rozdělením společného státu. Za těchto okolností předmetná úprava představuje toliko úpravu rozdělení podílu obou nástupnických států na úhradě důchodu, nedotýká se ale chráněné ústavněprávní pozice občana České republiky, plynoucí z judikatury Ústavního soudu (viz nálezy [sp. zn. II. ÚS 405/02](#), [III. ÚS 252/04](#), [IV. ÚS 158/04](#), [IV. ÚS 301/05](#), [IV. ÚS 298/06](#), [I. ÚS 365/05](#), [II. ÚS 156/06](#), [IV. ÚS 228/06](#), [I. ÚS 366/05](#), [I. ÚS 257/06](#), [I. ÚS 1375/07](#) i [Pl. ÚS 4/06](#) ...).".

Ústavní soud pro uvedené, tj. pro porušení čl. 30 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 a čl. 3 odst. 1 Listiny, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2011 sp. zn. 3 Ads 52/2009, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 29. ledna 2009 č. j. 52 Cad 35/2008-40 a rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 8. února 2008 č. j. 450 811 075/428 zrušil [§ 82 odst. 1, odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Ústavní soud vztáhl důvody kasace i na rozhodnutí vedlejšího účastníka z důvodu procesní ekonomie, jakož i skutečnosti, že protiústavní zásah do základních práv a svobod stěžovatele byl založen již jeho rozhodnutím.

IX.

Obiter dictum

Zákonem č. 428/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření, se článkem XII bodem 18 zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, mění a doplňuje tak, že se za § 106 vkládá nový § 106a, který včetně nadpisu zní:

## "§ 106a

### Hodnocení některých dob za období před rokem 1993

Za doby důchodového zabezpečení získané před 1. lednem 1993 podle československých právních předpisů, které se podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. října 1992 považují za doby důchodového zabezpečení nebo pojištění Slovenské republiky, nelze přiznat ani zvýšit důchod z českého důchodového pojištění (zabezpečení) a ani nelze s přihlédnutím k těmto dobám poskytnout vyrovnání, dorovnání, příplatky a obdobná plnění k důchodu nebo jeho části nebo poskytovaná místo důchodu nebo jeho části; k těmto dobám lze v souladu s čl. 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, přihlédnout pouze za podmínek a v rozsahu stanoveném touto smlouvou nebo tímto zákonem (§ 61)."

Dle přechodného ustanovení čl. XIII předmětného zákona pak platí: "Žádosti o poskytnutí vyrovnání, dorovnání, příplatků a obdobných plnění uvedených v § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se odloží a řízení o nich se nevede; byly-li tyto žádosti podány přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, řízení o nich se zastaví. Opatření učiněná přede dnem účinnosti tohoto zákona na základě těchto žádostí zůstávají nedotčena s tím, že příslušné plnění náleží po vyúčtování zálohové výplaty za rok 2011 ve výsledné výši bez změny, pokud trvá podle právních předpisů České republiky i Slovenské republiky nárok na důchod, který byl důvodem pro přiznání tohoto plnění; zánikem nároku na důchod podle právních předpisů některého z uvedených států zaniká trvale i nárok na příslušné plnění."

Ve smyslu čl. XXVI zákona č. 428/2011 Sb. ustanovení čl. XII bodu 18 a čl. XIII nabývají účinnosti dnem jeho vyhlášení, přičemž tímto dnem je den 28. prosinec 2011, kdy byla rozeslána částka 149/2011 Sbírky zákonů, v níž byl zákon č. 428/2011 Sb. publikován.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona přijatého pod č. 428/2011 Sb. zdůvodnění ustanovení čl. XII a XIII neobsahuje. Předmětné ustanovení bylo totiž navrženo ve druhém čtení sněmovního projednávání předmětného vládního návrhu (tisk 414) dne 30. srpna 2011 poslankyní Gabrielou Peckovou, a to jako reakce na rozsudek ESD ve věci Landtová: "Poskytování vyrovnávacího příspěvku vychází z dřívější judikatury Ústavního soudu České republiky. Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že dorovnání slovenských důchodů formou vyrovnávacího příspěvku není možné omezovat podmínkou českého občanství a bydliště v České republice, neboť takové omezení představuje z pohledu práva Evropské unie nepřipustnou diskriminaci. V návaznosti na toto rozhodnutí navrhuji přijetí zákonné úpravy, která by dorovnávání slovenských důchodů obecně vylučovala."

(Viz <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/022schuz/s022029.htm>.)

Jak ve svém vyjádření správně uvádí vedlejší účastník, podmínky nároku na požadovaný vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří nejsou upraveny žádným právním předpisem. Ustanovení § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., tudíž zakotvuje zákaz vyplácení sociální dávky, kterou zákon neupravuje. To je určitě *contradictio in adiecto*, to je určitě zákonné ustanovení, jež bez dalšího nedává rozumný smysl. Nutno totiž zodpovědět otázku, zdali vyrovnávací příspěvek, jenž se váže na uplatnění Smlouvy, skutečně není založen žádným jiným právně relevantním titulem a zdali je zásah zákonodárce vůči němu zásahem relevantním.

Ze stenografického záznamu sněmovního projednání návrhu předmětného zákona plyne, že předkladatelka pozměňovacího návrhu k němu, a tím i celá sněmovna, si byly vědomy skutečnosti, že "poskytování vyrovnávacího příspěvku vychází z dřívější judikatury Ústavního soudu České republiky".

Byla-li účelem přijetí ustanovení § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., a čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb. reakce na důsledky rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 s "derogačními" důsledky vůči judikatuře Ústavního soudu, pak nelze než uzavřít, že nosným důvodem tohoto nálezu Ústavního soudu, jímž je konstatování postupu *ultra vires* ESD v předmětné věci, je založena obsolence uvedených zákonných ustanovení (§ 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., a čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb.), a to na základě právního principu *cessante razione legis cessat lex ipsa* (odpadnutím účelu zákona zaniká samotný zákon).

Nepřikročil-li Ústavní soud k zahájení řízení o kontrole norem u § 106a zákona č. 155/1995 Sb., ve znění zákona č. 428/2011 Sb., a čl. XIII zákona č. 428/2011 Sb., stalo se tak z toho důvodu, že v posuzované věci nebyly naplněny podmínky postupu podle § 78 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, tj. předmětná zákonná ustanovení nebyla uplatněna v řízeních, z nichž vzešla ústavní stížností napadená rozhodnutí.

---

#### Odlíšné stanovisko soudce Jiřího Nykodýma

S většinovým názorem pléna rušícího rozsudek Nejvyššího správního soudu pro porušení ústavního principu rovnosti občanů a vyloučení jejich neodůvodněného odlišování v právech při poskytování přiměřeného hmotného zabezpečení dle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nesouhlasím. Důvody mého nesouhlasu navazují na argumentaci uplatněnou v odlišném stanovisku podaném k nálezu Ústavního soudu [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) ze dne 20. 3. 2007 (N 54/44 SbNU 665), jejíž relevantní body níže rekapituluji a celkově na ně odkazuji.

Zaprvé. Za správný nepovažuji závěr, že na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do 31. 12. 1992 nelze vztáhnout evropské právo, tj. nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (dále též jen "nařízení"), a tudíž že předmětný rozsudek ESD ze dne 22. 6. 2011 č. j. C-399/09 dopadající na případy obdobné stěžovatelovu je excesem unijního orgánu.

Česká republika vstoupila 1. 5. 2004 do Evropské unie (dále též jen "EU"). EU koordinuje prostřednictvím výše uvedeného nařízení národní důchodové systémy tak, aby bylo možno mj. zajistit jednu ze čtyř základních svobod - volný pohyb osob. Smyslem úpravy je zajistit, aby osoba zaměstnaná ve více zemích neztratila své nároky na sociální dávky z důvodu jiného občanství, bydliště či proto, že v žádné zemi nespĺnila potřebnou dobu pojištění stanovenou předpisy té které země. Koordinace má čtyři základní principy: zakazuje veškerou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti (čl. 7), uplatňuje se právní řád jediného státu - právní řád státu, kde zaměstnaná osoba pracuje, bez ohledu na místo bydliště (čl. 13), sčítají se doby pojištění ve všech členských státech (čl. 45 pro důchody), nároky na dávky lze uplatňovat bez ohledu na místo bydliště, dávky se vyplácejí do ciziny. Podle čl. 6 nařízení č. 1408/71 nahrazuje toto nařízení ustanovení kterékoli smlouvy o sociálním zabezpečení mezi dvěma členskými státy, čl. 7 pak částečně omezuje úpravu čl. 6, a to tak, že odchýlně od čl. 6 zůstávají použitelné úmluvy o sociálním zabezpečení uvedené v příloze III [čl. 7 odst. 2 písm. c)]. Obsah čl. 20 Smlouvy o převzetí závazků Českou a Slovenskou republikou v oblasti důchodového zabezpečení za dobu do zániku ČSFR pak byl v souvislosti se vstupem České a Slovenské republiky do Evropské unie zapracován do přílohy III nařízení č. 1408/71 (Smlouvou o přístupu k EU), stal se tedy právem ES a jde o ustanovení závazné pro všechny členské státy. Ve své dosavadní judikatuře k čl. 7 ESD prozatím nikterak nevybočil ze svého respektu k vůli členských států zachovat určité smluvní zvláštnosti pocházející z dob před vstupem do EU projevené právě v příloze III k nařízení č. 1408/71. V odlišném stanovisku k nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 4/06](#) (viz výše) jsem již poukazoval na v tomto ohledu inspirující rozhodnutí ESD č. 305/92 Hoorn ze dne 28. 4. 1994. Ustanovení čl. 20 Smlouvy je tedy od 1. 5. 2004 součástí práva EU a jako takové je exekutivou aplikováno a bude aplikováno i na neskončené věci, které byly započaty před vstupem a nebyly doposud skončeny (čl. 118 nařízení č. 574/72).

Jde o pravidlo vypořádání závazků z důchodového zabezpečení mezi dvěma členskými státy, ESD proto měl pravomoc se k otázce vyslovit a pravidlo interpretovat. Ve svém rozsudku s ohledem na znění nařízení nevyločil možnost, aby Česká republika zavedla takové pravidlo, na základě kterého bude vyplácen dorovnávací příspěvek, s tím ovšem, že nebude diskriminovat příslušníky ostatních členských států.

Zadruhé. Nesouhlasím dále s tím, že rušené rozsudky správních soudů nerespektovaly ústavní princip

rovnosti, resp. nezajistily ve vztahu ke stěžovateli vyloučení neodůvodněné nerovnosti mezi občany České republiky. Právo na zabezpečení ve stáří je základním lidským právem, ale domáhat se ho lze jen v mezích zákona. Nerovnost ve výši dávky přitom nelze chápat v rovině ústavněprávní, neboť se nikomu nezaručuje, že bude mít stejný důchod jako jiný občan. Podstatou ústavní stížnosti, z níž nynější náleznález vzešel, je právě nespokojenost s výší vyměřeného důchodu. Rozdíl ve výši důchodu vypočteného dle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a českého předpisu a důchodu oproti výši, na kterou vznikne nárok při aplikaci čl. 20 Smlouvy o převzetí závazků Českou a Slovenskou republikou v oblasti důchodového zabezpečení za dobu do zániku ČSFR, je důsledkem zániku ČSFR, rozvržení jejích závazků mezi nástupnické státy a následného rozdílného právního a ekonomického vývoje těchto států. Nutno v této souvislosti poznamenat, že úroveň výše zabezpečení se sblíží a není vyloučeno, že bude v budoucnu ta slovenská příznivější, například ve vztahu k některým skupinám pojištěnců; znamená to, že osoby nyní pravidlem dotčené pak budou naopak ústavně nepřijatelně zvýhodněny? Smlouva o převzetí závazků Českou a Slovenskou republikou v oblasti důchodového zabezpečení za dobu do zániku ČSFR musela respektovat určité ústavní meze dané ústavním zákonem č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. Jako rozumnou vnímám snahu rozvrhnout břemeno závazků tak, aby povinným subjektem nebyla v převážné míře jen Česká republika, kde většina zaměstnavatelů působících na území celého tehdejšího Československa sídlila. Je možné, že mohlo být jako vhodnější zvoleno kritérium místa výkonu práce, nicméně to je v tuto chvíli již jen akademická otázka. V jednotlivých případech - a případ stěžovatele je evidentně jedním z nich - mohlo na některé pojištěnce toto opatření, resp. způsob rozvržení závazků zaniklého státu dopadnout tvrdě. K závěru o neústavnosti to ovšem nestačí. Principy jistoty a předvídatelnosti práva jsou nezpochybnitelnými znaky právního státu. Obecně byly tyto principy respektovány přihlášením se k právní kontinuitě, konkrétně v oblasti důchodového zabezpečení zachováním nároku jako takového a započítáním získaných dob pojištění. To je z pohledu ústavních garancí podstatné. Nesouhlasím s tím, že by občané České republiky nemohli být ve svých důchodových právech odlišeni podle toho, kde pracovali. Existence Československa jako společného státu a jeho zánik neodůvodňuje z hlediska ústavních principů nutnost, aby každý občan České republiky obdržel za doby získané do roku 1992 tzv. český důchod.

Nález argumentuje tím, že státní občané České republiky zaměstnaní do 31. 12. 1992 u zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky mají nárok na vyrovnávací příspěvek k úhrnu dílčích důchodů přiznaných českým a slovenským nositelem pojištění. Zákon o důchodovém pojištění ovšem žádnou dorovnávací dávku nezná. Neupravuje techniku výpočtu takové dorovnávací dávky. Navíc zákon o důchodovém pojištění ve znění novely označované jako tzv. "malá důchodová reforma" dorovnávání výslovně zapovídá. Orgán rozhodující v důchodových věcech tak dostává protichůdné pokyny, jež je zavázán respektovat.

Zatřetí. Nesouhlasím s celkovou koncepcí přístupu Ústavního soudu k otázce tzv. "slovenských důchodů". Z předchozí rozhodovací činnosti týkající se této problematiky je zřejmé, že jde o skutkově širokou a pestrou škálu případů: od případu stěžovatele, kdy jakési obecně spravedlivé cítění vede k přesvědčení, že by byl "český důchod" adekvátní, po případy, kdy pojištěnec získal podstatnou část doby zaměstnání ve slovenské části společné republiky, na Slovensku celou dobu žil a v době rozpadu společného státu měl slovenské občanství. Čili případy, které by dokonce ani nevyžadovaly speciální smluvní režim a byly řešitelné dle základní zásady, totiž že Česká republika v oblasti veřejných subjektivních práv převzala jen závazky vůči těm osobám, které měly na jejím území ke dni zániku společného státu trvalý pobyt. Ústavní soud se pokouší přijetím obecného výkladu ve věci se zcela specifickým skutkovým rámcem nahradit zákonodárce, resp. vlády České republiky a Slovenské republiky, na nichž je eventuálně upravit režim dohodnutý při rozpadu společného státu zmiňovanou smlouvou. Teprve budoucí nápad žalob a ústavních stížností může odhalit rizika, která tento postup přináší.