

IV.ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007

N 190/47 SbNU 465

Slovenské důchody VI; k precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Nález

Ústavního soudu - IV. senátu složeného z předsedy senátu Miloslava Výborného a soudkyň Vlasty Formánkové a Michaely Židlické - ze dne 13. listopadu 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 ve věci ústavní stížnosti Ing. M. G. proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005 č. j. 6 Ads 62/2003-31 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2003 č. j. 4 Cad 59/2003-16, vydaným ve věci stěžovatelčiny žádosti o přiznání vyrovnávacího přídatku k důchodu.

I. Nerespektováním základních práv stěžovatelky zakotvených v čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod uplatnil Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 23. 2. 2005 č. j. 6 Ads 62/2003-31 státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čímž porušil i právo stěžovatelky zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005 č. j. 6 Ads 62/2003-31 se ruší.

III. Ústavní stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2003 č. j. 4 Cad 59/2003-16 se odmítá.

Odůvodnění

I.

Část rekapitulační

1. Včas podanou ústavní stížností, která i v ostatním splňovala podmínky předepsané zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), stěžovatelka napadla shora označené rozsudky správních soudů. Poukázala na to, že správní soudy nerespektovaly základní principy právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky; dále jen „Ústava“), nedbaly zásady rovnosti v právech, zásady právní jistoty a předvídatelnosti práva, a v důsledku toho jí upřely právo na hmotné zabezpečení ve stáří [čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)] a právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny).

I. A

Rekapitulace průběhu řízení před obecnými soudy a Českou správou sociálního zabezpečení

2. K ověření stěžovatelčiných tvrzení si Ústavní soud vyžádal spis Městského soudu v Praze sp. zn. 4 Cad 59/2003, z něhož zjistil, že Česká správa sociálního zabezpečení (dále též jen „ČSSZ“) rozhodnutím ze dne 29. 4. 2003 zamítla žádost stěžovatelky o přiznání vyrovnávacího přídatku k důchodu, který jí vyplácí Sociální pojišťovna – ústředí Bratislava, a že stěžovatelka napadla toto rozhodnutí správní žalobou, ve které tvrdila, že postupem při přiznávání starobního důchodu byla vystavena diskriminaci. Městský soud v Praze shora označeným rozsudkem žalobu zamítl s odůvodněním, že ČSSZ nepochybila, neboť zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ani Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, vyhlášená pod č. 228/1993 Sb., (dále též jen „Smlouva“) pojem vyrovnávacího přídatku neznají.

3. Kasační stížnost stěžovatelky Nejvyšší správní soud ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou. Konstatoval, že stěžovatelka, narozená v roce 1944, která je a byla občankou České republiky,

studovala, pracovala a trvale žije a žila na území České republiky (dále též jen „ČR“) s výjimkou doby od 1. 7. 1972 do 30. 4. 1993, kdy trvale žila a pracovala na území Slovenské republiky (dále též jen „SR“), požádala v roce 2001 o starobní důchod. Podle čl. 20 Smlouvy byla její žádost postoupena slovenskému nositeli důchodového pojištění, jenž stěžovatelce přiznal od března 2001 starobní důchod ve výši 4 350 Sk, ČSSZ jí přiznala od téhož data dílčí starobní důchod ve výši 1 468 Kč. Stěžovatelka neuspěla s opakovanou žádostí o odstranění tvrdosti, kterou spatřovala v tom, že součet obou důchodů nedosahoval výše důchodů jiných občanů ČR, kterým byl důchod vyplácen výhradně podle českých předpisů, a jak shora uvedeno, neuspěla ani se žádostí o poskytnutí vyrovnávacího přídatku.

4. Ke kasačním námitkám založeným na tvrzení o diskriminaci stěžovatelky Nejvyšší správní soud nejprve vyložil, které právní normy vzal v úvahu při posuzování a projednávání předmětné věci:

a) z hmotněprávních vnitrostátních norem citoval ústavní předpisy – čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 10, čl. 87 odst. 2 a čl. 95 odst. 1 Ústavy ve znění od 1. 6. 2002 a čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 30 odst. 1 a 3 a čl. 41 odst. 1 Listiny, předpisy o důchodovém pojištění – ustanovení § 8, § 13 odst. 2, § 28, § 32, § 61 odst. 1 a § 71 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění účinného od 1. 1. 1996 a zmínil i dřívější předpis, kterým byl zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Pro pochopení důvodů aplikace Smlouvy Nejvyšší správní soud připojil citaci obsahu vnitrostátních a mezinárodních norem týkajících se zániku České a Slovenské Federativní Republiky (dále též jen „ČSFR“) – čl. 1 odst. 1 a čl. 8 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky, čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 4, čl. 5 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, čl. 3 odst. 2, čl. 7, čl. 11 a čl. 20 Smlouvy, čl. 3 ústavního zákona č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku, a čl. 5 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o společném postupu při dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a o jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku, vyhlášené pod č. 63/2000 Sb. m. s. Nejvyšší správní soud dále citoval předpisy nemocenského pojištění – ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění před a po novele provedené zákonem č. 160/1995 Sb., a předpis týkající se financování důchodového pojištění – zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. K tomuto uvedl, že příjmy a výdaje důchodového pojištění jsou součástí státního rozpočtu ČR a že sociální zabezpečení včetně důchodového zabezpečení bylo jako výdaj zahrnuto do konce roku 1992 v rozpočtech obou republik; financování důchodového pojištění ze státního rozpočtu bylo zavedeno zákonem č. 76/1952 Sb., o dani ze mzdy;

b) za základní procesněprávní vnitrostátní normu označil zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení – ustanovení § 81 odst. 2, § 108, a dále citoval ustanovení § 56 odst. 1 písm. b), c) a d) zákona o důchodovém pojištění;

c) z mezinárodních norem uvedl čl. 2 odst. 1 a čl. 9 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb., čl. 6 a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., čl. 12 odst. 4 Evropské sociální charty, vyhlášené pod č. 14/2000 Sb. m. s., a čl. 2 odst. 1 písm. b) Vídeňské úmluvy o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám, vyhlášené pod č. 292/1999 Sb.;

d) z práva Evropských společenství (dále též jen „ES“) vzhledem ke členství České republiky v Evropské unii dnem 1. 5. 2004 přihlédl k Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (dále též jen „Nařízení“), a to čl. 1 písm. t), čl. 3, čl. 6, čl. 13 odst. 2 písm. a), čl. 44, čl. 50, čl. 51, včetně přílohy II. (po přečíslování v důsledku Nařízení Rady (EHS) č. 1390/81 pod označením III.), která v odd. 44 uvádí, že použitelným ustanovením zůstává čl. 20 Smlouvy. Nejvyšší správní soud upozornil, že obecné kritérium pro určení relevantního právního řádu uvedené v čl. 13 odst. 2 písm. a) Nařízení se pro oblast vztahů krytých ustanovením čl. 20 Smlouvy nepoužije, neboť toto ustanovení Smlouvy je speciálním ve vztahu k citovanému ustanovení Nařízení, a zmínil temporální účinky práva ES ve vztahu k právnímu prostředí nově přistoupičích členů (čl. 94 Nařízení a v rozsudku citovaná rozhodnutí Evropského soudního dvora).

5. Při právním posouzení námitek stěžovatelky se Nejvyšší správní soud nejprve zaměřil na procesní aspekty věci; zdůraznil, že stěžovatelkou požadovaná dávka „vyrovnávací přídatek“ sice v systému sociálního pojištění neexistuje, její návrh však ČSSZ posoudila jako návrh na zahájení řízení o změně již přiznaného starobního důchodu. Návrhu však nebylo možno vyhovět, neboť nebylo zjištěno, že by důchod byl přiznán a vyplácen v částce nižší, než v jaké náleží. Nejvyšší správní soud uvedl, že by mohl stěžovatelčině námitce přisvědčit jen

tehdy, pokud by nabyl přesvědčení, že přiznání dílčího starobního důchodu opírající se o Smlouvu a ustanovení § 29 ve spojení s ustanovením § 61 zákona o důchodovém pojištění neslo známky zakázané diskriminace. Tomu však v jejím případě nebylo, a proto námitka nebyla důvodná. K odůvodnění svého závěru Nejvyšší správní soud považoval za potřebné zabývat se analýzou pojmání zákazu diskriminace v českém ústavněprávním prostředí, v prostředí ES, stejně jako v prostředí mezinárodněprávním, a její aplikací na projednávanou věc v kontextu systémových charakteristik sociálního (důchodového) pojištění s přihlédnutím k historicko-právním aspektům zániku společného státu (ČSFR) a ekonomickým souvislostem.

6. Zásadní kasační námitka stěžovatelky spojila porušení zákazu diskriminace s právem zaručeným v čl. 30 odst. 1 Listiny, podle kterého mají občané právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (a při nezpůsobilosti k práci či při ztrátě živitele). Podle Nejvyššího správního soudu je zákaz diskriminace obvykle interpretován buďto požadavkem vyloučení libovůle v postupu zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv, nebo požadavkem akceptovatelnosti hledisek odlišování. Z postulátu rovnosti nevyplývá obecně požadavek rovnosti každého s každým, plyne však z něj požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo a neznevýhodňovalo jedno před druhými. K porušení těchto principů pak dojde tehdy, pokud se s různými subjekty, které se nachází ve stejné nebo srovnatelné situaci, zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Jestliže zákonodárce zvolí určitý přístup, musí být založen na objektivních a rozumných důvodech a mezi cílem a prostředky k jeho dosažení musí existovat vztah přiměřenosti. K zásahům státu v oblasti sociálních práv a k hlediskům chápání zákazu diskriminace Nejvyšší správní soud odkázal na některé nálezy Ústavního soudu, např. Pl. ÚS 15/02, Pl. ÚS 16/93, Pl. ÚS 36/93, Pl. ÚS 5/95, Pl. ÚS 33/96 [Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále též jen „Sb. n. u.“), svazek 29, nález č. 11, vyhlášen pod č. 40/2003 Sb., svazek 1, nález č. 25, vyhlášen pod č. 131/1994 Sb., svazek 1, nález č. 24, vyhlášen pod č. 132/1994 Sb., svazek 4, nález č. 74, vyhlášen pod č. 6/1996 Sb., svazek 8, nález č. 67, vyhlášen pod č. 185/1997 Sb.] a další, judikaturu Soudního dvora ES (např. C-411/96, Margaret Boyle a spol. v. Equal Opportunities Commission, odst. 39, C-279/93, Finanzamt Köln – Altstadt v. Roland Schumacker, odst. 30) či na přístup Výboru OSN pro lidská práva.

7. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že hmotného zabezpečení ve stáří se lze domáhat pouze v mezích zákona; tímto zákonem je především zákon o důchodovém pojištění. Jeho osobní rozsah se odvíjí v principu od výdělečné činnosti na teritoriu státu a ztráta této schopnosti je kompenzována v rámci nedistributivních procesů. Nejvyšší správní soud vyslovil přesvědčení, že zákonodárce nemůže založit preferenční zacházení z důvodu občanství, tzn. přiznat výhodnější postavení občanu České republiky než jiné fyzické osobě, která je za obdobných okolností účastníkem takového systému. Taková odlišnost postrádá logiku a racionalitu, preferencí vlastních občanů by se Česká republika dostala do rozporu s Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech a řadou mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení, které uzavřela v zájmu mobility a zachování práv získaných v důsledku výkonu vymezených činností (převážně výdělečné činnosti) na teritoriu smluvních států, které jako prvotní zásadu obsahují rovnost zacházení s občany smluvních stran. Tato zásada je obsažena i v Úmluvě o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102), vyhlášené pod č. 461/1991 Sb., v čl. 12 odst. 4 Evropské sociální charty, vyhlášené pod č. 14/2000 Sb. m. s., Evropské prozatímní dohodě o soustavách zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých, vyhlášené pod č. 112/2000 Sb. m. s., a po vstupu do Evropské unie (dále též jen „EU“) jde o vůdčí zásadu umožňující volný pohyb osob, promítnutou do Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71. Zákon o důchodovém pojištění těmto požadavkům vyhovuje, a proto má-li Nejvyšší správní soud posoudit, zda s některou skupinou není zacházeno diskriminačně, musí jako diferenční skupinu volit nikoliv skupinu pojištěnců – občanů ČR, nýbrž skupinu osob pojištěných, a v rámci ní sledovat případné odlišné zacházení, neboť na území ČSFR do konce roku 1992 nebyli činní pouze občané České a Slovenské republiky, ale i občané třetích zemí a apatridé.

8. Nejvyšší správní soud se též zabýval osvětlením systému důchodového pojištění, jeho znaky a podstatou, neboť znalost těchto vlastností je nezbytná pro posouzení, zda zacházení s některými účastníky systému v souvislosti se zánikem ČSFR nebylo diskriminační. Nejvyšší správní soud uvedl, že jde o ex lege povinný systém, jenž v případě uznaných sociálních událostí zaručuje výplatu dávek. Zásadní je, že jeho průběžné financování se spoléhá na solidaritu mezi generacemi; nárok na starobní důchod tak v zásadě nezávisí na skutečném objemu příspěvků, které jednotlivec během svého produktivního věku skutečně odvedl, nýbrž na získání potřebné doby pojištění a dosažení určité věkové hranice. Výše dávky pak závisí na pojištěné době a výši dosahovaných příjmů, nikoliv však přímo úměrně a bezvýhradně. Není neobvyklé, že se dílčí prvky dávkově definovaného systému mění s ohledem na ekonomické a demografické aspekty; v období po druhé světové válce bylo důchodové pojištění reformováno každých deset let (v roce 1948, 1955, 1964, 1975 a 1988). Prvek jistoty a legitimního očekávání tak v tomto systému nikdy nemůže mít povahu přesvědčení, že např. vstupem do zaměstnání či jiné výdělečné aktivity je konzervován právní stav, jenž stanoví podmínky vzniku nároku na

dávky pro dobu, která nastane za čtyři až pět desetiletí. Snahou zákonodárce však vždy bylo v co možná široké míře zachovat srovnatelné postavení osob, kterým vznikly nároky podle dřívější a nové úpravy.

9. Nejvyšší správní soud připomněl, že v době zániku ČSFR platil pro oblast důchodového pojištění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Pro splnění nároku na důchod bylo třeba získat určitou dobu souhrnně nazývanou dobou zaměstnání. Pro účely důchodu tak musel pracovní poměr zakládat účast na nemocenském pojištění a tohoto pojištění byl účasten pouze ten, kdo byl činný v Československé republice (§ 2 odst. 1 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců). K zániku ČSFR tak existovaly doby zaměstnání, které byly získány činností na území ČSFR a v budoucnu mohly založit nárok na důchod. Jedním z důsledků zániku ČSFR byla nutnost určit, které „závazky“ (tento pojem Nejvyšší správní soud v daných souvislostech chápe nikoliv ve smyslu práva soukromého, ale jako veřejnoprávní povinnost), jež se materializují až v okamžiku vzniku nároku na dávku a její výplatu, převezme Česká republika a které Slovenská republika. Nejvyšší správní soud konstatoval, že obecnou analýzu situace vzniklé v souvislosti se zánikem ČSFR podal Ústavní soud v nálezu II. ÚS 214/98 (Sb. n. u., svazek 21, nález č. 21) (poznámka pod čarou 1). Nejvyšší správní soud tuto analýzu včetně jejích závěrů v projednávané věci použil a z citovaného nálezu k otázce sukcese států a jejího teritoriálního rozsahu citoval; obsah této citace lze koncentrovat do závěru, že Česká republika není pokračovatelem ČSFR, nepřebírá všechny majetkové závazky ČSFR, nýbrž jen některé z nich (jsou to ty, jejichž převzetí jí ukládá československý ústavní zákon, smlouva se SR nebo mezinárodní právo). Nejvyšší správní soud zdůraznil, že Ústavní soud považoval za zcela ústavně konformní, že Česká republika nepřevzala veškeré závazky v oblasti veřejných subjektivních práv v případě osob, které „nebyly efektivně spjaty s územím České republiky“, a nebyl ani znepokojen tím, že Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o přechodu práv a povinností ze skončení služebních poměrů policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie a vojáků z povolání vojsk Ministerstva vnitra (vyhlášená pod č. 60/1994 Sb.) stanovila jako kritérium pro převzetí příslušných povinností kritérium trvalého pobytu příslušníka federálního sboru ke dni zániku ČSFR, přičemž je evidentní, že místo jejich výkonu služby nemuselo být identické s jejich trvalým pobytem. Nároky ze služebně-právních vztahů těchto příslušníků pak mohla uspokojovat např. Slovenská republika v případě, že na jejím území měl takový příslušník ke dni zániku státu trvalý pobyt, přestože službu na území SR nevykonával (a naopak).

10. Z těchto závěrů Ústavního soudu Nejvyšší správní soud vyvodil, že pokud jsou doby výkonu činnosti (zaměstnání) na území ČSFR považovány za implicitní závazek ČSFR v oblasti důchodového zabezpečení (pojištění), pak Česká republika jako nástupnický stát převzala jen takové závazky, jejichž převzetí jí uložila Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení. Smlouva byla inkorporována do českého práva 31. 12. 1995 odkazem v ustanovení § 103 zákona o sociálním zabezpečení, po tomto datu odkazem v ustanovení § 61 zákona o důchodovém pojištění a od 1. 6. 2002 též v důsledku úpravy čl. 10 Ústavy. Nejvyšší správní soud považoval za nezbytné rozlišit, že Smlouva upravila dvě roviny vztahů – jednak vymezila v čl. 20, které závazky ČSFR převezme Česká republika a které převezme Slovenská republika, a jednak upravila vzájemné vztahy v oblasti sociálního zabezpečení pro futuro, a to na základě pravidel běžně užívaných v mezinárodní smluvní praxi pro proporcionalní smlouvy. Z toho pro projednávanou věc dle názoru Nejvyššího správního soudu vyplynulo jednak to, že v oblasti důchodového zabezpečení stěžovatelce ke dni zániku ČSFR žádné veřejné subjektivní právo de iure nevzniklo a dále že Česká republika „implicitní závazek“ přiznat její budoucí nárok nepřevzala, neboť stěžovatelka měla ke dni zániku ČSFR (od roku 1972) trvalý pobyt na území Slovenské republiky.

11. Nejvyšší správní soud vyzdvihl, že Česká republika (nadstandardně v pojetí ústavně konformní sukcese podané ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu) převzala nejen závazek přiznat budoucí nároky osob, které měly na jejím území trvalý pobyt ke dni zániku ČSFR (jako subsidiární kritérium), nýbrž především budoucí nároky v oblasti důchodového pojištění všech osob, jejichž zaměstnavatel měl sídlo na území ČR (což s vysokou pravděpodobností svědčilo o tom, že na tomto území pracují), a to bez ohledu na jejich státní příslušnost. Článek 20 Smlouvy se stal součástí právního řádu ČR a má přednost před zákonem, kterým je zákon o důchodovém pojištění, a jako součást příloh Nařízení je i součástí práva ES, a Nejvyšší správní soud považoval za svoji povinnost toto ustanovení vyložit ústavně konformním způsobem. Uvedl, že úmyslem jasně vyjádřeným oběma stranami bylo „s přihlédnutím k dosavadnímu společnému vývoji“ rozdělit budoucí závazky v oblasti důchodového zabezpečení (pojištění) mezi dva státy – sukcesory, přičemž byla zvolena kritéria sídla zaměstnavatele, popřípadě trvalého pobytu ke dni zániku ČSFR. O úmyslu smluvních stran neměl Nejvyšší správní soud pochybnosti, neboť je mu z úřední činnosti známa historie procedury vyjednávání i to, že výsledek byl kompromisem preferovaným zejména slovenskou stranou. Nejvyšší správní soud poukázal na obecně uznávanou zásadu užívanou v mezinárodním smluvním právu, podle které je pro výklad rozhodující opravdová vůle stran; podle čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb., je pravidlem, že

smlouva musí být vykládána bona fide v souladu s obvyklým významem ve smlouvě použitých slov v jejich celkové souvislosti a ve světle cíle smlouvy.

12. Pokud by bylo nazíráno na rozdělení dob zaměstnání mezi dva státy podle stěžovatelky, žádné kritérium, jež by vedlo k rozdělení, by jejímu požadavku nevyhovělo, neboť stěžovatelka požaduje sečíst doby získané na obou územích pro vznik nároku na důchod a jeho výši stanovit výlučně podle českých předpisů účinných v době vzniku jejího nároku, uvedl Nejvyšší správní soud. Stěžovatelka se tak fakticky dožaduje, aby soud rozhodl, že Česká republika odpovídá (jako sukcesor ČSFR) za doby, které stěžovatelka získala jako doby zaměstnání za existence ČSFR bez ohledu na znění Smlouvy. Nejvyšší správní soud měl však za to, že soud tak rozhodnout nemůže, neboť by tím popřel rozdělení státu v oblasti důchodového pojištění; navíc volba kritérií, v jejichž důsledku se doby zaměstnání veškerých osob považují buď za doby „české“, či „slovenské“, nese znaky subjektivního přístupu; rozdíly, které od 1. 1. 1993 vznikly, jsou podepřeny objektivními a rozumnými důvody. Od 1. 1. 1993 se na území České republiky zmenšil cca o jednu třetinu disponibilní počet ekonomicky aktivních účastníků systému, kteří v režimu průběžného financování mohli prostřednictvím placení pojistného financovat nároky na důchody, které započaly „dospívat“ od tohoto dne. I tyto účastníci oprávněně očekávají, že okruh osob, jejichž nároky jsou uspokojovány z jimi placených prostředků, bude jasně vymezen. Pokud by tento okruh měl být významně rozšířen, bylo by tyto závěry třeba jasně a přesvědčivě odůvodnit, neboť zátěž, kterou nese aktivní generace, by byla podstatně zvýšena.

13. Rozdělení „závazků“ ve vztahu ke společné minulosti považoval Nejvyšší správní soud za nanejvýš vhodné; bez něj by Česká republika mohla pro nárok a výši důchodu hodnotit pouze doby získané i v minulosti (před rokem 1993) na území České republiky v hranicích vymezených po 1. 1. 1993; pro některé doby by patrně pravidlo chybělo. Nejvyšší správní soud poukázal na to, že provádění důchodového pojištění je z hlediska nutné administrativy relativně náročné a v době existence společného státu mohlo běžně docházet k situacím, že účastník systému měl trvalý pobyt v jednom státě, zaměstnání vykonával ve druhém a toto místo se nekrylo se sídlem jeho zaměstnavatele. Pokud mělo být při přiznávání nároků po 31. 12. 1992 zřejmé, jaké doby pojištěnec získal, muselo být zvoleno kritérium, na němž se oba smluvní státy shodly a jež v zásadě vyjadřovalo jejich vůli nést závazky ČSFR. Zároveň toto kritérium muselo být zřejmé z administrativních podkladů, které jsou k dispozici z doby minulých desítek let, neboť tehdejší systém nezachycoval údaj o tom, zda je určitá činnost vykonávána na území České či Slovenské republiky, nemluvě o době před vznikem federace. Při neexistenci Smlouvy až do vstupu do EU by nebylo možné počítat doby získané na území nástupnických států a mohlo by se stát, že by pojištěnec nevznikl nárok na důchod, přestože by získal 25 let doby na území ČR, avšak neměl by na jejím území trvalý pobyt. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že rozsah, v němž obě republiky převzaly závazky ČSFR, se uplatňuje i vůči jiným pojištěncům než občanům České republiky a Slovenské republiky, kteří do zániku ČSFR „získali“ určité doby zaměstnání.

14. Nejvyšší správní soud shrnul, že přijetí kritéria obsaženého v čl. 20 Smlouvy neneslo prvek libovůle ani nerozumnosti, jeho objektivní potřeba byla zcela zřetelná a mezi cílem a zvoleným nástrojem byl vztah přiměřenosti. Doby zaměstnání získané účastníkem systému (tedy nikoli pouze občany ČR a SR) do 31. 12. 1992 byly rozděleny podle toho, kde měl sídlo zaměstnavatel (popř. účastník trvalý pobyt) ke dni rozdělení ČSFR. Nejvyšší správní soud uvedl, že v samé podstatě věci nešlo o smlouvu „o sociálním zabezpečení“, nýbrž o vypořádání implicitních finančních závazků ČSFR; Smlouva byla výslovně citována v dokumentu (smlouvě), kterým bylo definitivně ukončeno dělení majetku ČSFR.

15. K tvrzení stěžovatelky, že v důsledku přijetí těchto kritérií byla poškozena na důchodu ve výši cca 2 000 Kč, Nejvyšší správní soud uvedl, že tvrzené poškození není důsledkem přijetí určitého kritéria pro sukcesi, ale že rozdíly vyplývají z odlišných právních úprav a zejména odlišného ekonomického vývoje obou států. Před rokem 1990 byl téměř po tři desetiletí vývoj mezd v obou částech Československa totožný, po roce 1992 došlo k výrazné příjmové diferenciaci. Průměrná výše vyplácených důchodů v lednu 2004 činila v České republice 7 207 Kč, ve Slovenské republice činil starobní důchod 6 466 Sk, vliv má i kurs slovenské koruny. Je tedy otázkou, zda má Česká republika tyto rozdíly vyrovnávat v podobě přídatku k důchodu, tedy zda existuje nárok na vyrovnání důchodu spjatý s rozdělením státu. Pokud by odpověď na tuto otázku byla kladná, musel by podle Nejvyššího správního soudu tento závěr dopadat na všechny účastníky systému, kteří do 31. 12. 1992 „získali“ doby pojištění, protože rozlišování na občany ČR, SR, příslušníky třetích zemí a ty, kteří bydlí či nebydlí na území ČR, by zakládalo neodůvodnitelné rozdíly a bylo v rozporu s řadou mezinárodních závazků ČR, včetně jejich povinností vyplývajících z členství v EU, neboť zákon o důchodovém pojištění žádné podmínky ve vztahu k občanství či místu pobytu pojištěnce neklade.

16. Pokud by se měl nárok stěžovatelky odvíjet od teze, že mezinárodní smlouva nesmí zhoršit postavení občana, které mu přísluší podle vnitrostátního práva, a pokud by měla tento následek, neuplatní se její přednost před

zákonem, Nejvyšší správní soud s takovou tezí obecně souhlasí. K tomu však dodal, že podle vnitrostátního práva by stěžovatelce nárok na důchod vůbec nevznikl, neboť bez přihlédnutí k dobám hodnotitelným podle Smlouvy by jí mohla být započítána maximálně doba studia, péče o dítě a zaměstnání na území České republiky (pokud tyto doby do roku 1972 byly získány na území nynější ČR), což ve svém úhrnu dobu 25 let nutnou pro vznik nároku na důchod nepředstavuje. Nejvyšší správní soud upozornil, že některé smlouvy o sociálním zabezpečení uzavírané v minulosti obsahovaly úpravu tzv. vyrovnávacích příspěvků, šlo však o odlišné případy, které nelze poměřovat se situací spojenou se zánikem státu a převzetím některých jeho závazků. Typicky šlo o situace, kdy vnitrostátní zákonodárství umožňovalo hodnotit i dobu pojištění v cizině. Takový „národní“ důchod vypočtený s ohledem na dobu získanou v cizině mohl být vyšší nežli dva dílčí důchody, které se stanovily podle uzavřené smlouvy. Proto bylo důvodné přiznat nárok, který byl vyšší, aby v důsledku uzavření smlouvy nedošlo k poškození účastníka takového vztahu. Nejvyšší správní soud uvedl, že by v konkrétním případě byl připraven k extenzivnímu výkladu zákona o důchodovém pojištění, pokud by tímto pohledem na hodnocení dob mohl nárok vzniknout a takto vypočtený důchod by byl vyšší než úhrn dávek náležejících při aplikaci Smlouvy. Tuto úvahu však činí obiter dictum při vědomí, že po vstupu do EU členské státy aplikují čl. 20 Smlouvy, předvídjíce jeho plnou použitelnost, aniž by kalkulovaly s tím, že Česká republika by svým občanům mohla přiznávat nějaká nadstandardní plnění „navíc“ z titulu dávky důchodového pojištění podléhající koordinaci. To platí i pro státy, s nimiž má ČR uzavřeny dvoustranné smlouvy a jejichž občané získali v období do zániku ČSFR určitou dobu zaměstnání. Nejvyšší správní soud připomněl, že stěžovatelce nebyl založen nárok na důchod podle českých předpisů; pouze dobrodiní Smlouvy, umožňující sečíst veškeré doby zaměstnání, vedlo k přiznání nároků, které jsou stěžovatelce vypláceny.

17. Nejvyšší správní soud prohlásil, že vnímá požadavek stěžovatelky na vyrovnání tvrzené újmy jako apel na český stát, aby zvážil, zda je jeho vůlí poskytnout českým občanům nacházejícím se v obdobné situaci jako stěžovatelka nějaké plnění, jehož povaha by musela být jiná než důchod z důchodového pojištění. Šlo by ovšem o dobrovolný akt státu nad rámec závazků ČSFR, do nichž sukcedoval, a to po uzavření všech majetkoprávních dějů mezi ČR a SR. Nejvyšší správní soud uzavřel, že stěžovatelce byl právem přiznán dílčí starobní důchod odpovídající dobám pojištění získaným na území ČR od roku 1993 a že ČSSZ nepochybně, když žádost o změnu této přiznané dávky zamítla; současně vyjádřil přesvědčení, že aplikací Smlouvy a zákona o důchodovém pojištění nedošlo k porušení ústavních principů právní jistoty a zákazu diskriminace. K odlišnému zacházení se skupinou pojištěnců podle sídla jejich zaměstnavatele, popř. podle místa jejich trvalého pobytu, došlo z objektivních příčin, podepřených racionálními důvody. Příčiny stavu, na který stěžovatelka poukázala, primárně tkví v zániku ČSFR a sekundárně pak v rozdílném ekonomickém, sociálním a právním vývoji České republiky po roce 1992, a nikoliv v užití kritérií, podle nichž se nástupnické státy přihlásily k závazkům odvozujícím se od společné minulosti.

18. V závěrečné části odůvodnění svého rozhodnutí se Nejvyšší správní soud věnoval rozhodnutím Ústavního soudu v právních věcech, v nichž byla aplikována Smlouva, a uvedl k nim, že je respektuje ve smyslu kasačním nepochybně; ve smyslu precedenčním tak činí v případech, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nezpochybnitelně povahou své argumentace a jednotným pohledem na posuzované věci naznačují, jak v oblasti ústavnosti sjednotit rozhodovací praxi. Nejvyšší správní soud připomněl tato rozhodnutí:

– náleží II. ÚS 214/98 ze dne 31. 1. 2001 (Sb. n. u., svazek 21, náleží č. 21), ve kterém byly přijaty závěry výše nastíněné, z nichž vyplývá, že Česká republika není pokračovatelem Československa, ale pouze nástupnickým státem, přičemž České republice nevyplývá povinnost převzít závazky jiného státu, byť svého předchůdce, vůči jednotlivci, jenž nebyl v okamžiku sukcese efektivně spjat s jeho územím a jehož nárok byl založen na předpisech veřejnoprávní povahy;

– náleží II. ÚS 405/02 ze dne 3. 6. 2003 (Sb. n. u., svazek 30, náleží č. 80), ve kterém Ústavní soud vyslovil, že pokud byl český občan zaměstnáván ve Slovenské republice, nepovažuje se to z hlediska důchodového pojištění za „zaměstnání v cizině“. Skutkově šlo o posouzení nároku na předčasný starobní důchod, jenž v systému důchodového zabezpečení Slovenské republiky neexistoval. Temporálně šlo o posouzení rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci z období před tzv. euronovelou Ústavy (poznámka pod čarou 2);

– usnesení II. ÚS 21/04 ze dne 9. 12. 2004 (ve Sb. n. u. neuveřejněno), kterým byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu s odůvodněním, že po zhodnocení významu Smlouvy pro stanovení míry sociálního zabezpečení v souvislosti s rozdělením ČSFR nedošlo k diskriminaci (poznámka pod čarou 3);

– náleží III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (Sb. n. u., svazek 36, náleží č. 16), kterým Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu s výtkou, že nereflektoval náleží II. ÚS 405/02, a se zdůrazněním, že tento

nález má být východiskem pro rozhodování následujících případů stejného druhu. Ústavní soud v tomto nálezu současně připustil, že výklad a aplikace práva nemůže být neměnná, zejména je-li transparentně odůvodněna a opírá se o akceptovatelné racionální a objektivní důvody, které reagují i na právní vývoje předtím v rozhodovací praxi uplatňované. Pouze takto transparentně vyložené myšlenkové operace odůvodňují divergentní postup nezávislého soudu, vylučují v rámci lidsky dostupných možností libovůli při aplikaci práva (poznámka pod čarou 4).

19. K těmto rozhodnutím Nejvyšší správní soud poznamenal, že Ústavní soud zaujal ve věci aplikace Smlouvy rozdílná stanoviska, a že pokud přihlédne i k nálezu prvně uvedenému, povšiml si i rozdílného chápání důsledku zániku státu v rovině implicitní. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dle svého hodnocení své vlastní rozhodnutí odůvodnil maximálně transparentně. Druhým důvodem, jenž mu bránil bez dalšího přiznat shora uvedeným rozhodnutím sílu precedentu, byly některé dílčí prvky v odůvodněních, jež neposkytují odpovědi na nabízející se otázky. Jedná se např. o to, že doby zaměstnání na území ČSFR do konce roku 1992 skutečně nelze chápat jako doby zaměstnání v cizině (II. ÚS 405/02), nárok na dávku důchodového pojištění není podmíněn trvalým pobytem na území ČR (III. ÚS 252/04), vyloučená aplikace evropského práva po 1. 5. 2004 v témže nálezu zůstala minimálně blíže neodůvodněná. Pokud by Ústavní soud vystupoval v roli pozitivního zákonodárce, což by učinil, pokud by jednoznačně uzavřel, že Česká republika má doplácet v rámci důchodového pojištění blíže nespecifikovaný rozdíl ve výši dávek, pak by součástí takového právního názoru musela být jasná direktiva pro soud, a tedy i správní orgán, jak při stanovení a výplatě takového plnění postupovat. Pouze v nálezu III. ÚS 252/04 Ústavní soud uvedl, že principu obecně chápané spravedlnosti by se vymykalo, pokud by doby v ČSFR byly hodnoceny dvakrát, a „nemělo by tak dojít k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu“; odkaz na rozsudek Vrchního soudu v Praze (sp. zn. 3 Cao 12/96) však nebyl podle Nejvyššího správního soudu namístě, neboť skutkově šlo o situaci, kdy žalobce získal potřebnou dobu pojištění výlučně na území ČR, což se nestalo ani v jednom případě, které dosud Ústavní soud posuzoval.

20. Má-li mít právní názor sílu precedentu, musí podle Nejvyššího správního soudu vyřešit alespoň základní otázky, které by musel řešit i zákonodárce koncipující úpravu takového plnění: osobní rozsah, způsob stanovení a výši dávky, podmínky výplaty, řízení o ní a intertemporální důsledky takového rozhodnutí. Ústavní soud však neobjasnil, z jakých ústavněprávních důvodů by bylo možné zamítnout přiznání takových rozdílů i jiným pojištěncům než občanům České republiky, kteří mají trvalý pobyt na jejím území, jak by se stanovila výše onoho rozdílu při denně se měnících kurzech měn, jak často by se takové rozdíly přepočítávaly, jsoouce vázány „podle obecně chápané spravedlnosti“ na výši důchodu poskytovaného druhou smluvní stranou, jak by tyto rozdíly reagovaly na skutečnost, že druhá smluvní strana se rozhodne dlouhodobě pro jinou koncepci důchodového pojištění, včetně minimální valorizace dávek, případně úpravu těchto dávek pro souběh s jiným důchodem, popřípadě i zastavení výplaty pro neplnění některé z podmínek, například svázané s ekonomickou činností; to vše by byly (například) situace, které by zřejmě vedly k vyšším a vyšším částkám „doplatků“ ze strany České republiky. Nejvyšší správní soud upozornil, že nejasná je otázka exportu těchto rozdílů při pohybu osob požívajících důchodu mimo území ČR, a to jak na území států, s nimiž Českou republiku váží dvoustranné smlouvy, tak na území Evropské unie. Otázkou, kterou by bylo nutno řešit, by bylo, zda výrok, že na takové plnění existuje právní nárok, bude směřovat pouze pro futuro, anebo princip rovnosti vede k přepočtům a vyrovnání dávek počínaje rokem 1993. Nabízející se zobecňující závěr z doposud učiněných nálezů Ústavního soudu z roku 2003 a 2005 by mohl vést k nutnosti přiznat český důchod všem pojištěncům, kteří získali nějakou dobu na území ČSFR, bez ohledu na smluvní vztahy, jako by taková doba byla výlučně dobou českou, tedy například i osobám žijícím ve Slovenské republice a požívajícím důchod od slovenského nositele pojištění, v jehož nároku a výši byla zohledněna doba do 31. 12. 1992 (a všem ostatním pojištěncům, ať žijí kdekoliv). Tento princip považoval Nejvyšší správní soud za nezpochybnitelný zejména ve vztahu k těm osobám, na které dopadají mezinárodněprávní závazky ČR, jak byly výše osvětleny. S konstatováním, že maximálně respektuje právo Ústavního soudu ochránit ústavní principy státu a že je mu rovněž zřejmé, že tato ochrana může státu v některých případech přinést i značné fiskální důsledky, Nejvyšší správní soud tuto část svého odůvodnění uzavřel konstatováním, že v dosavadních nálezech, navíc nahlízejících na posuzovanou věc rozporuplně, Ústavní soud vědomí všech souvislostí dosud nepředestřel. Nejvyšší správní soud vyjádřil přesvědčení, že svým odůvodněním přesvědčivě vyložil teze, jež mohou přinejmenším konkurovat těm, jež byly vysloveny v nálezu Ústavního soudu II. ÚS 405/02.

21. Mimo právní rámec odůvodnění Nejvyšší správní soud uvedl, že si je vědom toho, že rozdělení státu a zánik ČSFR mělo vliv na téměř všechny oblasti života jeho obyvatel, včetně toho, že mnozí mohli tuto skutečnost pociťovat jako újmu ať v rovině lidských vztahů, tak i majetku a dalších oblastech svého života. Lze si však jen obtížně představit, že by nástupnický stát – Česká republika – mohl veškeré újmy odčinit v podobě nároků vznášených jako nezpochybnitelná veřejná práva. Nejvyšší správní soud v projednávané věci takové právo neshledal, a proto mu také neposkytl soudní ochranu, jež by jinak subjektivnímu veřejnému právu náležela.

I. B

Průběh řízení před Ústavním soudem

1. Argumentace stěžovatelky

22. Stěžovatelka v ústavní stížnosti vyjádřila přesvědčení, že obsáhlým odůvodněním svého rozsudku Nejvyšší správní soud bezpochyby sledoval dosažení změny stanoviska Ústavního soudu, který mezitím dne 4. 4. 2005 rozhodl nálezem IV. ÚS 158/04 (Sb. n. u., svazek 37, náleží č. 72) ve prospěch stěžovatelky A. W., jejíž věc byla skutkově shodná s její věcí. Uvedla, že by mohla založit svou ústavní stížnost jen na tom, že obecné soudy porušily zásadu uznávanou v mezinárodním právu pro provádění sociálních smluv, která je zakotvena v čl. 5 Evropské prozatímní dohody o soustavách zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých, kterou však Nejvyšší správní soud necitoval, i když se o ní zmínil. Zásada, že ratifikací mezinárodních smluv nejsou dotčena výhodnější práva zaručená vnitrostátním zákonodárstvím, kompenzuje do určité míry (nikoliv ve všech případech úplně) případné škody, které může smlouva založená na principu dílčích důhodů jednotlivci přinést, a to tím, že vnáší do vztahu mezinárodní smlouvy a vnitrostátního zákona prvek teritoriality. Újma, kterou může taková smlouva přinést, nastává tehdy, kdy jeden smluvní stát vyplácí důchodci (do státu trvalého bydliště) důchod za velmi dlouhou dobu zaměstnání ve výši mnohem nižší, než jaký by tomuto důchodci náležel bez takové smlouvy. Důchodce tak nese důsledky sociální a ekonomické politiky státu, ve kterém trvale nežije. Negativa takové „závislosti“ odstraňuje „vyrovňovací příspěvek“. Odstranění nepříznivých důsledků sledovala v letech 1994 a 1997 mimořádná opatření Ministerstva práce a sociálních věcí, která asi polovinu důchodců pobírajících v České republice slovenské důchody zaručovala standard, jaký přísluší obyvatelům státu podle vnitrostátního předpisu.

23. Právnímu názoru Nejvyššího správního soudu, že v případě Smlouvy nešlo o smlouvu o sociálním zabezpečení, stěžovatelka oponovala tvrzením, že šlo o zajištění nároku na důchod, na který si občan přispíval celý život ve svém státě, a k podpoře svého tvrzení citovala z odůvodnění předkladatele Smlouvy, předneseného na osmé schůzi České národní rady v roce 1992. Upozornila, že návrh byl odsouhlasen bez jediné připomínky 102 hlasy, a vyjádřila přesvědčení, že pokud by poslanci znali dopady Smlouvy, nebyla by „přijata“. V mezinárodní praxi není možné, aby tam, kde vznikne nárok výlučně podle předpisů státu trvalého bydliště, byla taková výše důchodu občanu odepřena (např. čl. 16 Úmluvy mezi Československou republikou a Polskou republikou o spolupráci na poli sociální politiky a správy, vyhlášené pod č. 260/1948 Sb.). Stěžovatelka má za to, že na zákon o důchodovém pojištění není třeba „extenzivně“ nahlížet, jak by Nejvyšší správní soud v některých případech připustil, naopak dle jejího názoru je občanům, kteří pracovali na Slovensku a do České republiky se přestěhovali ať již v roce 1992, či až v březnu 1993, společně to, že pracovali na československém území.

24. Stěžovatelka vyhodnotila, že Nejvyšší správní soud se staví kriticky k nálezu Ústavního soudu III. ÚS 252/04 a spatřuje v něm diskriminační zacházení s jinými než českými občany, položila si však otázku, zda lze diskriminovat české občany. Na podporu svého již dříve vyjádřeného názoru, že uzavření dohody o sociálním pojištění s jiným státem nemůže být (československému) občanu na újmu, citovala ze stanoviska Nejvyššího soudu ČSSR (Cpj 232/73 z roku 1973, str. 259 Sborníku stanovisek, zpráv o rozhodování soudů a soudních rozhodnutí Nejvyšších soudů ČSSR 1970–1983) a upozornila, že i tehdy platný zákon o sociálním zabezpečení (č. 101/1964 Sb. a pozdější č. 121/1975 Sb.) nevázal vznik nároku na důchod na občanství, a přesto stanovisko hovoří o československých občanech, a nikoliv o osobách či občanech ve smyslu obyvatel. Stěžovatelka se domnívá, že rozhodující pro zjištění, zda je zachován standard podle zákona, je trvalý pobyt ve státě, který má zajištění takového zákonného standardu zkoumat, což je v souladu s čl. 5 Evropské prozatímní dohody o soustavách zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých, čl. 68 Úmluvy o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102), čl. 17a a čl. 50 Nařízení. K argumentu zvýšených nákladů na vyrovnání důchodů důchodcům pobírajícím slovenský důchod, kteří pracovali v Československu a trvale žijí v Evropském hospodářském prostoru, stěžovatelka uvedla, že takových osob může být podle vyjádření mluvčího příslušného ministerstva Slovenské republiky maximálně cca 5 800. Stěžovatelka vyjádřila názor, že principy práva EU se vztahují na výpočet důchodů pouze tehdy, pokud jde o hodnocení dob pojištění získaných po 30. 4. 2004, a z tohoto důvodu nepovažuje za důležité, že si ČR vymínila v příloze k Nařízení použití článku 20 Smlouvy; dle jejího mínění by použití tohoto článku bylo samozřejmé i bez toho, neboť řeší zápočet dob získaných před vstupem ČR a SR do EU, a nikoliv vztahy nastalé využitím článku 39 a 42 zakládající smlouvy EHS.

25. V další části ústavní stížnosti se stěžovatelka věnovala konkrétním pasážím rozsudku Nejvyššího správního soudu. Ke konstatování, že její žádost o odstranění tvrdosti podle čl. 26 Smlouvy ministr práce a sociálních věcí

dvakrát zamítl, stěžovatelka, s předchozím poukazem na čl. 4 Dohody mezi ČSSZ a Národní pojišťovnou v Bratislavě o převzetí příslušnosti k výplatě dávek důchodového zabezpečení mezi nositeli zabezpečení obou států, kriticky hodnotila přístup Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, které její žádost zamítlo, aniž by odůvodnilo proč, neboť základní podmínky pro postup podle citované Dohody splnila. Stěžovatelka poukázala na to, že jí bylo (v důsledku úpravy v zákoně č. 582/1991 Sb.) odepřeno právo podat proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek, což je v rozporu s čl. 70 Úmluvy o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102). Uvedla, že Ministerstvu práce a sociálních věcí se praxe odstraňování tvrdostí při provádění Smlouvy nelíbí, nechce ji řešit a odvolává se na Evropskou unii, která institut odstraňování tvrdostí nezná.

26. S odvoláním na judikaturu nejvyšších soudů v bývalém Československu stěžovatelka poukázala na to, že i za minulého režimu bylo „zájmem společnosti, aby se každému občanovi dostalo na úseku sociálního zabezpečení toho, co mu podle zákona skutečně náleží, a aby byla zjednána náprava všude tam, kde došlo k pochybení ať již ve prospěch, nebo neprospěch občana, nedopatřením nebo z neznalosti skutečného stavu nebo právních předpisů nebo nastaly takové skutečnosti, že původní nárok zanikl“. Domnívá se tedy, že i když nepodala proti rozhodnutí, jímž jí byl přiznán český dílčí starobní důchod, opravný prostředek, neznamená to, že je jí navždy odepřena možnost nápravy, která je navíc v právu důchodového zabezpečení zajištěna postupem podle ustanovení § 56 zákona o důchodovém pojištění. Dle jejího názoru měla ČSSZ správně postupovat tak, že v řízení o přiznání dílčího českého starobního důchodu měla zkoumat, zda je stěžovatelce zajištěn standard podle zákonů, které ČSSZ provádí, a poté přiznat vyrovnávací přídavek; stěžovatelka by pak nemusela být vystavena nutnosti o něj žádat a být dvakrát chybně odmítnuta bez možnosti přezkumu takového rozhodnutí.

27. Stěžovatelka vytkla Nejvyššímu správnímu soudu, že citoval z řady právních předpisů a mezinárodních dokumentů, ovšem tam, kde by citace jednoznačně svědčila stěžovatelce, příslušný text neuvedl, např. čl. 5 Evropské prozatímní dohody o soustavách sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých či čl. 69 Úmluvy o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102). Přestože oba tyto dokumenty stojí nad Nařízením, Nejvyšší správní soud uvádí čl. 50 Nařízení, ze kterého stěžovatelka dovodila, že v určitých situacích, kterou je právě vztah dvou států vzniklých rozdělením dříve společného státu, platí v sociálním zabezpečení teritoriální princip, případně současně i občanský, pro zajištění nároku vyplývajícího z účasti na zabezpečení podle dříve platné společné legislativy.

28. K posouzení toho, zda je či není diskriminována, stěžovatelka blíže uvedla, že se vrátila ze Slovenské republiky do České republiky v dubnu 1993 a že si je vědoma toho, že bude pobírat za dobu zaměstnání do roku 1992 důchod ze Slovenské republiky, v čemž spatřuje specifikum rozdělení nákladů na důchody za společné doby. Připomněla, že v tehdejší době platil zákon o sociálním zabezpečení (č. 100/1988 Sb.), který Smlouva (vyhlášená ve Sbírce zákonů v květnu 1993) nezrušila, a připustila, že zákon o důchodovém pojištění (č. 155/1995 Sb.) může být v jejím případě aplikován jako druhý v pořadí po aplikaci Smlouvy. Nesouhlasila však s tím, že je s ní zacházeno hůře než s jinými českými občany, kteří stejně jako ona pracovali ve stejném státě a nyní mají důchody za stejnou dobu zaměstnání a ze stejných výdělků ve stejné měně o 20 % vyšší než ona. Stěžovatelka namítla retroaktivní působení právní normy jako „trest“ za to, že pracovala ve východní části Československa, či za to, že se nevrátila do České republiky do konce roku 1992.

29. K otázce financování důchodového systému stěžovatelka poznamenala, že důchodci, kterých se dnes dotýká Smlouva, začali pracovat koncem 60. a začátkem 70. let, tedy v době centrálního řízení ekonomiky umožňujícího přesunu zdrojů mezi oběma částmi státu v poměrně netransparentní podobě. Do federálního rozpočtu plynuly výnosy z vybraných daní, které odváděli i dnešní „důchodci“ a jejich zaměstnavatelé, a z tohoto rozpočtu se vyplácely důchody „aktuálním“ důchodcům, kterých bylo více v poměru k počtu obyvatel v českých zemích.

30. Za nejslabší místo napadeného rozsudku stěžovatelka označila tu část, ve které Nejvyšší správní soud za použití ústavního zákona č. 4/1993 Sb. dle jejího názoru obešel její nároky, a ve snaze dovodit, že jí nárok na český starobní důchod nevznikl a proč, musel ke Smlouvě přistupovat nikoliv jako ke smlouvě o sociálním zabezpečení, ale jako ke smlouvě o rozdělení závazků ČSFR. V tomto bodě se však Nejvyšší správní soud zřejmě neshodl s gestorem Smlouvy, kterým je Ministerstvo práce a sociálních věcí; to v oficiální publikaci z roku 2003 uvedlo, že „doba zaměstnání v bývalém Československu bez ohledu na to, ve které části společného státu byla získána, je pro ČR i SR nikoli dobou zaměstnání v cizině, ale dobou získanou ve společném státě, o jejímž zhodnocení v českém nebo slovenském důchodu se obě strany dohodly přijetím kolizního kritéria ve Smlouvě“. Stěžovatelka dále polemizovala s nastíněním možných problémů, kterým by podle Nejvyššího správního soudu byla ČSSZ vystavena při zjišťování údajů o tom, zda byla určitá činnost vykonávána na území ČR nebo SR. Podle stěžovatelky nejvíce žádostí o dorovnání výše důchodu pochází od osob, které v rámci

Československa pracovaly jak na území dnešní ČR, tak i SR, a doba jejich nemocenského pojištění na území ČR v rámci Československa by měla být započítávána pro výši českých dílčích důchodů.

31. Stěžovatelka akceptovala, že po politickém rozhodnutí rozdělit stát musely být co nejrychleji uzavřeny všechny potřebné smluvní dokumenty. Kladný přínos uzavření Smlouvy však hodnotila opačně než Nejvyšší správní soud s úsudkem, že do 31. 12. 1995, kdy v obou nových republikách platila federální úprava sociálního zabezpečení, která vázala vznik nároku na důchod a jeho výplatu na trvalý pobyt, by k žádným potížím nedošlo. Důchodcům by po přestěhování z jednoho státu (a zastavení výplaty důchodu) do státu druhého vznikl nárok ode dne trvalého pobytu ve státě druhém. S účinností zákona o důchodovém pojištění v ČR od 1. 1. 1996 by ale mohli žádat o český důchod i občané trvale žijící na Slovensku, i když by pobírali za stejné doby slovenský důchod. Tomuto překrývání nároků Smlouva zabránila. Podle mínění stěžovatelky existovalo spravedlivé kritérium pro rozdělení nákladů, které by nejlépe chránilo sociální práva občanů, a to aktuální trvalý pobyt – smlouva založená na principu teritoriality, pokud jde o doby zaměstnání v Československu. Stěžovatelka upozornila, že podobně postupují např. státy bývalého SSSR či bývalé Jugoslávie.

32. V závěru své ústavní stížnosti stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že postupem ČSSZ a obecných soudů byla porušena řada jejích práv zaručených Listinou, zejména právo na hmotné zabezpečení ve stáří ve výši odpovídající délce doby zaměstnání a pojištění, výši příjmu a z něho odvedených daní a pojistného, k čemuž došlo v důsledku nerespektování základních principů právního státu. Soud nedbal zásady rovnosti v právech, neboť různé zacházení s občany, kteří byli pro případ stáří účastní důchodového zabezpečení podle stejných předpisů, Smlouvou nezrušených, není založeno na objektivních a rozumných důvodech. Stěžovatelka rovněž tvrdila, že byla porušena zásada právní jistoty, která vylučuje veškeré retroaktivní zásahy do práv nabývaných v souladu s platnou úpravou, zásada předvídatelnosti práva, neboť Nejvyšší správní soud nerespektoval právní názory vyslovené Ústavním soudem, a bylo porušeno též právo na soudní ochranu tím, že stěžovatelce bylo upřeno právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u soudu, neboť proti rozhodnutí, kterým byla v rozporu s mezivládní dohodou zamítnuta její žádost, neměla možnost podat opravný prostředek.

33. Dne 2. 6. 2005 stěžovatelka doplnila ústavní stížnost podáním, ve kterém zaujala stanovisko k té části rozsudku, ve které Nejvyšší správní soud rozebral, jaké otázky by bylo nutno v souvislosti s přiznáním vyrovnávacího přídatku vyřešit, zejména co by musel Ústavní soud stanovit, aby jeho nálezy mohly mít precedenční charakter. Stěžovatelka upozornila, že na základě rozhodnutí bývalého ministra práce a sociálních věcí z roku 1997 bylo v řízení o odstranění tvrdosti podle § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. přiznáno několik desítek vyrovnávacích přídatků, takže po celou následující dobu je těmto osobám přídatek vyplácen, aniž by to činilo jakékoliv problémy. Stěžovatelka vyjádřila názor, že by nebylo obtížné porovnat výši důchodu vypláceného podle Smlouvy a fiktivní výši důchodu, který by náležel bez jeho existence. Frekvence přepočtu sice chybí, ale u česko-polské smlouvy se tak dělo měsíčně pozadu, u česko-slovenské smlouvy analogicky podle zákona o státní sociální podpoře jedenkrát za rok podle výše vypláceného důchodu ze SR za uplynulý rok a podle výše, která by náležela za uplynulý rok podle českých předpisů. Stěžovatelka navrhla vlastní postup výpočtu a zdůraznila, že nelze zohlednit dobu pojištění na Slovensku po roce 1992 a příjmy ve slovenské měně. Uvedla dále, že vyrovnávací přídatek je výsledkem řešení vztahu vnitrostátního zákona a Smlouvy, a jeho výplata proto náleží po dobu pobytu dotyčného občana ve státě, kde vnitrostátní zákon platí. Přídatek by nebylo možné vyplácet ani do států EU, kam také nebude dostávat důchod ze SR v české měně.

34. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud pokládá Smlouvu za smlouvu o rozdělení nákladů, podle stěžovatelky nesmí znamenat, že někteří důchodci, čeští občané, budou několik desítek let odkázáni na důchod z cizího státu, který si může budovat a přetvářet svůj důchodový systém, rušit některé dávky, valorizovat podle hospodářských a dalších ukazatelů apod. Rozdělení nákladů má znamenat, že občan bude pobírat důchod z cizího státu, ale nesmí to znamenat, že bude vyloučen z důchodového systému vlastního státu, ve kterém trvale žije a jehož zákonem stanovené podmínky pro nárok na důchod bez Smlouvy splnil, pokud by to bylo pro něho výhodnější v době splnění podmínek nároku na výplatu důchodu. Stěžovatelka zpochybnila úsudek Nejvyššího správního soudu, že po vstupu ČR a SR do EU platí čl. 20 Smlouvy uvedený v příloze III. Nařízení, i když by byl méně výhodný než Nařízení, neboť pro vztahy v sociální oblasti vyplývající mezi oběma státy z doby existence společného státu bude v každém z těchto dvou států platit Smlouva a příslušné vnitrostátní předpisy. Navíc v Nařízení není stanoveno, že by byli občané členského státu vyloučeni z výhod vnitrostátního zákona jen proto, že využili práva na volný pohyb v EU, což by bylo v rozporu s cílem sledovaným čl. 42 Smlouvy o založení EHS.

2. Argumentace účastníků řízení – Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze

35. K ústavní stížnosti se dne 28. 7. 2005 vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který poukázal na právní závěry vyjádřené v napadeném rozsudku a plně na ně odkázal, přičemž za stěžejní pokládal ty, jež se vztahovaly k charakteru hraničního určovatele obsaženého v čl. 20 Smlouvy a k otázkám sukcese České republiky do dluhů územního předchůdce (v podobě implicitního závazku přiznat a vyplácet počínaje dnem 1. 1. 1993 důchody ze sociálního zabezpečení), a konečně ty, které se týkaly možnosti preferovat v důchodovém pojištění pojištěnce na základě jeho státní příslušnosti a případných důsledků s tím spojených zejména z hlediska mezinárodních závazků České republiky.

36. K námitkám obsaženým v ústavní stížnosti, že ratifikací smlouvy nesmí být zasažena výhodnější práva zaručená vnitrostátním zákonodárstvím, Nejvyšší správní soud uvedl, že vztah smluv o sociálním zabezpečení a vnitrostátní právní úpravy je zcela zásadně modifikován okolnostmi zániku územního předchůdce České republiky. Přestože stěžovatelka tuto nezvratnou skutečnost zcela pomíjí, Nejvyšší správní soud nemohl důsledky zániku ČSFR v rovině právní nereflektovat. Uvedl, že obecně lze poukázat na metody mezinárodně smluvní praxe v oblasti sociálního zabezpečení, která respektuje stěžovatelkou preferovaný přístup u některých typů mezinárodních smluv, jinak tomu však je u jiných typů smluv, jejichž cílem je řešení kolizí pocházejících z aplikace odlišných národních právních předpisů. Hraniční kritéria, jež jsou pravidelně obsahem takovýchto smluv, mají za cíl řešit situace pozitivních i negativních konfliktů, které by byly pravidlem při pohybu pojištěnců na území takovýchto států. Důsledky jsou evidentní – jestliže je například podle takových pravidel možná pouze účast na pojištění ve státě zaměstnání, může se stát, že předpisy státu bydliště by rovněž takovou účast umožňovaly, a to i za výhodnějších podmínek než ve státě zaměstnání. Obdobně nelze zaručit, že výše důchodu v jednom státě nebude vyšší či nižší než ve druhém. Pohled stěžovatelky na tuto problematiku je značně zjednodušující a přehlíží naznačené souvislosti.

37. Nejvyšší správní soud připomněl, že stěžovatelka jako pojištěnec mohla k datu zániku státu oprávněně očekávat pouze důchod podle tehdy platného právního stavu. Toto očekávání nemohlo obsahovat přesvědčení, že přesídlí-li po vzniku nástupnických států z jednoho státu do druhého, stát tohoto sídla převezme veškeré závazky územního předchůdce a přizná důchod podle předpisů, které v mezidobí vytvořily zcela nový a s okamžikem sukcese nesrovnatelný právní stav (některé dávky zanikly či byly transformovány, některé nové byly zavedeny apod.). K tvrzení stěžovatelky o vzniku nároku na důchod podle předpisů státu trvalého bydliště Nejvyšší správní soud vysvětlil, že pokud smlouvy používají výraz „vnitrostátní předpis“, pak osobní rozsah těchto vnitrostátních předpisů se nezakládá na místě bydliště či pobytu pojištěnce. Z hlediska principu teritoriality, kterého se stěžovatelka dovolává, jedinou výjimku představuje čl. 50 Nařízení, které se týká zajištění minimálního standardu pro příjemce dávky, nikoliv, jak dovozuje stěžovatelka, do výše, jako by odpracoval celou dobu na území státu, na jehož území má bydliště. Ani podle smlouvy s Rakouskem z roku 1933, na niž stěžovatelka poukázala, nebyl vnitrostátním předpisem předpis státu bydliště. Úvaha Nejvyššího správního soudu ve vztahu k akceptaci „výhodnější“ vnitrostátní úpravy byla vedena výlučně k dobám získaným na území České republiky do okamžiku sukcese. Stěžovatelka však považuje doby získané v ČSFR za doby získané ve „vlastním státě“, Nejvyšší správní soud považuje za sukcesora územního předchůdce Českou republiku, a to na jejím teritoriu. Pokud by mělo dojít v důsledku výkladu soudu k postupu *contra legem* (ve vztahu ke Smlouvě by nebyl respektován hraniční určovatel čl. 20 a doby „získané“ na území České republiky do zániku státu by mohly ovlivnit vznik nároku na dávku podle českých právních předpisů), Nejvyšší správní soud by to nevyloučil pouze v situaci, kdy by tento implicitní dluh a jeho vznik v období do zániku ČSFR byl vztažen k území České republiky v hranicích od 1. 1. 1993.

38. Podle Nejvyššího správního soudu nelze dovodit použití předpisů státu trvalého pobytu ani z čl. 5 Evropské prozatímní dohody o soustavách zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých z roku 1953, ani z čl. 68 Úmluvy o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102), neboť smyslem těchto úprav je naopak zajistit rovnost v nakládání s obyvateli, kteří nejsou státními příslušníky země, kde mají bydliště; souvislost s požadavkem stěžovatelky na zajištění „zákonného standardu“ nebyla nalezena ani v čl. 17a Nařízení, který umožňuje osobě bydlící v jednom státě a pobírající důchod z jiného státu vynětí z působnosti právních předpisů státu bydliště, pokud tam nepracuje. Účelem této úpravy je respektovat vazby ke státu, který vyplácí důchod. K časovým účinkům práva Evropských společenství Nejvyšší správní soud zcela odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku s tím, že za stěžejní pro futuro považuje princip zákazu diskriminace. Upozornil, že pokud jde o dosavadní judikaturu Evropského soudního dvora k příloze III. Nařízení ve vztahu k čl. 7 téhož Nařízení, Evropský soudní dvůr aplikaci ustanovení smluv uvedených v příloze III. nikdy nezpochybil. Stěžovatelka poukázala na rozhodnutí, která řešila časové účinky práva Evropských společenství ve vztahu k mezinárodním smlouvám, jež nebyly zahrnuty do přílohy III. Nařízení, což je podle Nejvyššího správního soudu z hlediska judikatury Evropského soudního dvora rozdíl velmi podstatný.

39. Závěr stěžovatelky, že užití čl. 20 Smlouvy je samozřejmé, shledal Nejvyšší správní soud kontradiktorní ke všem jejím předchozím tvrzením, podle kterých měla být v důsledku tohoto ustanovení diskriminována, a argumentaci v tomto směru označil za nekonzistentní. Oponoval rovněž tvrzení, že neužil na věc dopadající ustanovení některých mezinárodních smluv, a upozornil, že stěžovatelka zasazuje čl. 5 Evropské prozatímní dohody o soustavách zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých do zcela nepřipadného kontextu a opomíjí charakter evropských prozatímních dohod o sociálním zabezpečení uzavřených dne 11. 12. 1953. Princip rovného nakládání s občany smluvních států je obsažen i v koordinačních předpisech Evropských společenství, vztah těchto dohod a Nařízení řeší čl. 7 odst. 1 Nařízení tak, že Nařízení nemá vliv na úpravu obsaženou v těchto dohodách. Stěžovatelka je však občankou České republiky a z tohoto titulu jí žádný nárok nebyl odepřen. Ustanovení čl. 69 Úmluvy o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102) na stěžovatelčinu věc nedopadá, neboť se vztahuje na případy odnětí již přiznané dávky či zastavení výplaty přiznané dávky.

40. K výkladu čl. 50 a čl. 17a Nařízení, které nejsou prozatím na posuzovanou věc přímo aplikovatelné, k nimž se však stěžovatelka opakovaně vrací, se Nejvyšší správní soud již vyjádřil a z toho, co uvedl, plyne zcela výjimečný charakter čl. 50 citovaného Nařízení. Jeho účinky, vymykající se obecným principům koordinace, však nastávají pouze v situacích výslovně upravených a nelze je nikterak zobecňovat. Pouze v jednom by dal Nejvyšší správní soud stěžovatelce za pravdu, a to pokud by součet českého a slovenského důchodu, případně i důchodů z jiných států Evropských společenství – po přistoupení České a Slovenské republiky k Evropské unii od 1. 5. 2004 – nedosahoval minimální výše českého důchodu v případě pojištěnce, který má bydliště na území České republiky, bylo by to v rozporu s čl. 50 Nařízení. V reakci na jeden z příkladů stěžovatelkou uvedený Nejvyšší správní soud připomněl, že stát, který vyplácí dávku důchodového pojištění, je podle citovaného Nařízení povinen respektovat princip nediskriminace a čl. 10 Nařízení upravující export dávek.

41. Nejvyšší správní soud upozornil, že se nikde ve svém rozhodnutí nevyjádřil v tom smyslu, že by stěžovatelka do roku 1993 pracovala v cizině. Ač stěžovatelka hovoří o „návratu do České republiky“ v dubnu 1993, Nejvyšší správní soud uvedl, že se nevracela do části dříve existujícího společného federativního státu, nýbrž přesídlila z jednoho samostatného státu do druhého státu, které byly sukcesory ve vztahu k územnímu předchůdci. K důsledkům zániku státu (a to i v mimoprávních vztazích) se Nejvyšší správní soud dostatečně vyjádřil v závěru svého rozsudku a ve svém vyjádření jen připomněl, že je nelze podceňovat. Pokud by však měl být nárok stěžovatelky v duchu jejích představ uznán, což by znamenalo vyloučení čl. 20 Smlouvy, pak by Nejvyšší správní soud očekával vyjasnění osobního rozsahu, tj. zda tato praxe je odůvodnitelná jen vůči občanům České republiky, a poté právní názor ke způsobu stanovení výpočtu dávky, jak stanovit rozhodné období, které doby vyloučit, k otázce valorizace přídatku, frekvenci přepočtu podle kursovních rozdílů mezi Kč a Sk a jak přistupovat ke zcela zásadním rozdílům např. v oblasti invalidních důchodů a k dalším problematickým otázkám spojeným s inkompatibilitou kritérií pro dávky v sociálních systémech obou zemí.

42. Nejvyšší správní soud odmítl jak kritiku stěžovatelky související se zjišťováním místa výkonu práce pojištěnce do konce roku 1992, tak její názor, že by kritériem pro příslušnost státu k hodnocení doby do konce roku 1992 měl být aktuální trvalý pobyt, neboť v situacích, kdy jeden stát po druhém podstupuje proces reformy, by to znamenalo, že si pojištěnec může vybrat, který důchod chce. Je otázkou, zda by bylo skutečně reálné, aby docházelo k „přelévání“ požadavků podle toho, jak je která úprava výhodná či nevýhodná. Primární kritérium obsažené ve Smlouvě tak z tohoto pohledu nelze hodnotit jako diskriminační. Nejvyšší správní soud nepovažoval za účelné vyjadřovat se k dalším námitkám stěžovatelky, ze kterých byl zřejmý její nevhodný postoj vůči tomuto orgánu, a řadu formulací právní zástupkyně stěžovatelky hodnotil jako hraničící s pravidly profesionální etiky.

43. V závěru svého vyjádření Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatelčiny kasační námitky posoudil s nejvyšší mírou pozornosti a stejně tak přistoupil i k její ústavní stížnosti. Zastává však stále názor, a to při vědomí dle jeho mínění ne zcela jednotné judikatury Ústavního soudu, že do práv stěžovatelky na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří nezasáhl, neboť stěžovatelka pobírá starobní důchod od slovenského nositele pojištění a dílčí důchod od českého nositele pojištění za dobu odpracovanou na území České republiky po roce 1992, přičemž výše dílčího důchodu odpovídá zákonu o důchodovém pojištění. Nejvyšší správní soud vyslovil přesvědčení, že jím zaujatá výkladová alternativa je ústavně konformní a že k diskriminačnímu zacházení, pokud byl aplikován čl. 20 Smlouvy, ani k zásahu do práv plynoucích z čl. 1 Ústavy nedošlo; k otázkám předvídatelnosti práva a ochrany nabytých práv odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku. Ze všech těchto důvodů měl Nejvyšší správní soud za to, že jeho rozhodnutí neporušilo základní práva stěžovatelky, a proto navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost stěžovatelky odmítl jako zjevně neopodstatněnou, případně ji zamítl. Nejvyšší správní soud souhlasil s tím, aby Ústavní soud ve věci rozhodl bez nařízení ústního jednání.

44. K výzvě Ústavního soudu se vyjádřil i Městský soud v Praze podáním ze dne 16. 4. 2007, který zcela odkázal na stanovisko, jež zaujal ve svém rozsudku ze dne 1. 10. 2003, jakož i obsáhlé právní hodnocení dané problematiky vyložené v ústavní stížnosti napadeném rozsudku Nejvyššího správního soudu. Uvedl, že ke stížnosti samé se nevyjadřuje, neboť si je vědom toho, že Ústavní soud zaujal právní názor v plénu ve věci Pl. ÚS 4/06 (Sb. n. u., svazek 44, náleží č. 54), kde byla řešena obdobná problematika jako v posuzovaném případě. Stejně jako Nejvyšší správní soud souhlasil i Městský soud v Praze s upuštěním od ústního jednání.

3. Argumentace vedlejšího účastníka řízení – České správy sociálního zabezpečení

45. K ústavní stížnosti se vyjádřila dne 27. 6. 2005 Česká správa sociálního zabezpečení jako vedlejší účastník řízení; zrekapitulovala skutkové okolnosti případu a uvedla, že nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že v případě Smlouvy jde o zajištění nároku na důchod, který je občanovi, jenž na něj celý život platil, snížen. Podle ČSSZ takové snížení vylučuje čl. 33 Smlouvy; v průběžně financovaném systému důchodového pojištění nemá osoba v době zaměstnání či placení pojistného vědomost o tom, jak bude vypadat její budoucí důchod řádově za desítky let, neboť se mění dávky, započítatelné doby, míra jejich zhodnocení, konstrukce důchodů, důchodový věk. Občané zaměstnaní v bývalém Československu tak mohli reálně předvídat pouze to, že bez rozlišování, jsou-li občany ČR nebo SR, a bez zřetele k tomu, ve které části společného státu mají trvalý pobyt, obdrží „československý“ důchod. Nebylo stanoveno, že by občané ČR měli mít nárok na „český“ důchod, že by jim mohla být přiznána dávka uzákoněná až několik let po rozdělení („předčasný“ starobní důchod) nebo že by se jim při přestěhování ze slovenské části společného státu do české části měl změnit (zvýšit) již vyplácený důchod.

46. Odkaz stěžovatelky na evropské prozatímní dohody o sociálním zabezpečení, čl. 68 Úmluvy o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102) a čl. 50 Nařízení ve vztahu k zajištění zákonného standardu ČSSZ nepovažovala za případný, neboť evropské prozatímní dohody o sociálním zabezpečení z roku 1953 obsahují pouze jeden ze čtyř základních koordinačních principů – o rovném nakládání s občany smluvních států. Vylučují diskriminaci cizinců a nejde v nich o to, zda při aplikaci národních zákonů a mezinárodních smluv mohou vzniknout rozdílné nároky u vlastních občanů. ČSSZ poznamenala, že zajištění stejných práv poskytovaných českým občanům by se mohli dovolávat občané všech států, které k dohodě přistoupily, slovenští občané však až poté, co by Slovenská republika tuto dohodu ratifikovala, což se zatím nestalo. Evropské prozatímní dohody o sociálním zabezpečení byly přijaty do doby přijetí komplexní smlouvy; v roce 1972 ji v rámci Rady Evropy v podstatě nahradila Evropská úmluva o sociálním zabezpečení, v rámci EHS pak o rok dříve přijaté Nařízení; v nich jsou obsaženy i další tři koordinační principy – aplikace právních předpisů jednoho státu, sčítání dob pojištění a export dávek. I přes skutečnost, že Nařízení nemá vliv na úmluvy Mezinárodní organizace práce, resp. Evropskou úmluvu o sociálním zabezpečení, není co porovnávat, neboť princip rovnosti nakládání je jak v Úmluvě Rady Evropy, tak v Nařízení. ČSSZ připomněla, že Evropský soudní dvůr se vztahem těchto dokumentů zabýval ve dvou případech a rozhodl, že evropské prozatímní dohody o sociálním zabezpečení přednost nemají. Pokud jde o Úmluvu o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102), platí totéž co pro evropské prozatímní dohody o sociálním zabezpečení. Článek 50 Nařízení je v přiznání určité úrovně dávek v závislosti na místě bydliště výjimečný. ČSSZ však upozornila, že nejde v žádném případě o nějaký důchodový „standard“ v místě bydliště, a uvedla, že ve smyslu rozhodnutí Evropského soudního dvora (Torri, C-64/1977, nebo Browning, C-28/1981) je třeba článek interpretovat tak, že celková výše důchodů pobíraná osobou ve státě bydliště nesmí být nižší než minimální výše důchodu stanovená těmito právními předpisy. Podle ČSSZ by bylo v rozporu se závěry tohoto soudu, pokud by byl porovnáván součet českého a slovenského důchodu vyplácený osobám s bydlištěm v ČR s teoretickou částkou důchodu, která by náležela, pokud by všechny doby pojištění byly hodnoceny podle českých právních předpisů. Nepoužitelný je rovněž čl. 69 Úmluvy o minimální normě sociálního zabezpečení (č. 102), neboť se týká zastavení či snížení nároku již existujícího.

47. Ke stěžovatelkou zmiňované zásadě, že ratifikací mezinárodních smluv nejsou dotčena výhodnější práva zaručená vnitrostátním zákonodárstvím, ČSSZ namítla, že u smluv o sociálním zabezpečení a nařízení EU tato zásada obecně neplatí. Kolizní kritéria těchto instrumentů nevychází v zásadě z požadavku nějaké výhodnosti pro občana, ale z objektivně stanovených kritérií, jejichž aplikace má sice za cíl zajistit ochranu pracovníka, ale vyváženou měrou i jednotlivé sociální systémy a jejich fungování v rámci provázané sítě pravidel. ČSSZ prohlásila za zavádějící tvrzení, že podle rozsudků Evropského soudního dvora jsou osobám zajišťovány ty nároky podle zákonů, smluv či nařízení, které jsou pro ně výhodnější. Evropský soudní dvůr např. v případě Hoorn (C 305/1992) rozhodl, že i doby pojištění získané (a pro důchod hodnotitelné) výlučně podle vnitrostátních právních předpisů jednoho státu mohou být na základě dvoustranné smlouvy uvedené v příloze III. Nařízení přičteny ke zhodnocení druhým státem; Nařízení však neřeší situaci rozdělení doby pojištění získané v rámci jednoho systému mezi dva nástupnické státy.

48. K námitce stěžovatelky, že bylo porušeno její právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří zakotvené v čl. 30 odst. 1 Listiny, ČSSZ upozornila, že podle čl. 41 Listiny se lze tohoto práva domáhat pouze v mezích zákonů, které ustanovení čl. 30 Listiny provádějí. Ze zákona o důchodovém pojištění pak vyplývá, že pojištěnec má nárok na „zaručenou“ výši důchodu, jen pokud jde o základní výměru důchodu ve výši 1 310 Kč měsíčně, od ledna 2004 upraveného na 1 400 Kč měsíčně a procentní výměru ve výši 770 Kč měsíčně (§ 33 odst. 1 a 2 věta třetí zákona o důchodovém pojištění), a to s přihlédnutím k ustanovení § 61 citovaného zákona a mezinárodním smlouvám.

49. V závěru svého vyjádření ČSSZ vyjádřila očekávání, že v případě, že by Ústavní soud dospěl k závěru, že je povinna doplácet v rámci důchodového pojištění blíže nespecifikovaný rozdíl ve výši dávek, mělo by být součástí takového právního názoru jednoznačné určení podrobností takového postupu, včetně stanovení výše rozdílu při denně se měnících kursech měn, frekvence přepočtu a případně reakce na další skutečnosti, např. pokud by se druhá smluvní strana rozhodla pro jinou koncepci důchodového pojištění či minimální valorizaci dávek. Podle ČSSZ by bylo rovněž žádoucí, aby soud deklaroval a zobecnil postoj k „diskriminaci“, tj. zda má být vnímána výlučně ve vztahu k českým občanům s trvalým pobytem v ČR nebo pouze k českým občanům nebo ke všem osobám, které byly v minulosti zaměstnány v bývalém Československu a mají-li tyto doby zhodnoceny v nižším slovenském důchodu.

4. Přerušeni řízení

50. V průběhu shromažďování podkladů potřebných pro rozhodnutí projednávané věci napadla Ústavnímu soudu ústavní stížnost stěžovatelky A. W. (evidovaná pod sp. zn. Pl. ÚS 4/06), brojící proti rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu řešícímu věc obdobnou posuzovanému případu. Vzhledem k tomu, že přezkum rozhodnutí rozšířených senátů Nejvyššího správního soudu si atrahovalo plénum Ústavního soudu (srov. sdělení Ústavního soudu publikované pod č. 14/2004 Sb.), čtvrtý senát rozhodl usnesením ze dne 6. 2. 2006 č. j. IV. ÚS 301/05-46 o přerušeni řízení do rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/06. V citované věci plénum Ústavního soudu rozhodlo nálezem dne 20. 3. 2007, vyhlášeným dne 29. 3. 2007 (Sb. n. u., svazek 44, nález č. 54) a čtvrtý senát Ústavního soudu proto usnesením ze dne 2. 4. 2007 č. j. IV. ÚS 301/05-53 rozhodl o pokračování v řízení.

5. Dodatečné sdělení stěžovatelky

51. Podáním ze dne 2. 7. 2007 stěžovatelka komentovala dle jejího názoru neobvyklý postup a výklad nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/06 ze strany orgánů moci výkonné, k čemuž připojila kopii dopisu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, adresovaného osobám odlišným od stěžovatelky (českým občanům pobírajícím důchod poskytovaný Sociální pojišťovnou v Bratislavě). Uvedla, že ministerstvu se nelíbí přiznání „vyrovnávací dávky“, která neexistuje, přitom je však v současné době vypláceno minimálně 150 takových vyrovnávacích přídavků představujících rozdíl mezi fiktivní výší důchodu, který by náležel podle českých předpisů nebýt Smlouvy, a výší důchodu vypláceného podle Smlouvy.

6. Upuštění od ústního jednání

52. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení stěžovatelce na vědomí k případné replice. Tu stěžovatelka nepodala a nereagovala ani na výzvu, zda souhlasí s upuštěním od jednání. Protože Ústavní soud od ústního jednání další objasnění věci neočekával, bylo od téhož upuštěno podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu za současné aplikace ustanovení § 63 zákona o Ústavním soudu ve spojení s ustanovením § 101 odst. 4 občanského soudního řádu.

II.

Vlastní přezkum

53. Po vyhodnocení všech shromážděných podkladů Ústavní soud přistoupil k meritornímu projednání věci a po přezkoumání napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že ústavní stížnost je ve vztahu ke kasačnímu požadavku k tomuto rozhodnutí se vážícím důvodná.

II.A

Obecný přehled

54. Předmětem projednávané věci jsou dvě otázky. Za první, zda rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, dle kterého stěžovatelka nemá podle zákona nárok na vyrovnávací příspěvek, bylo porušeno její ústavně zaručené základní právo podle čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 30 odst. 1 Listiny na důchod za rovných podmínek, a za druhé, zda tímto rozhodnutím bylo porušeno ústavní právo stěžovatelky podle čl. 36 odst. 1 Listiny zaručující každému domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu tím, že Nejvyšší správní soud rozhodl v rozporu s předcházející judikaturou Ústavního soudu řešící případy podobné stěžovatelčině věci. Tyto otázky jsou sice oddělitelné, ale pokud by Ústavní soud shledal, že Nejvyšší správní soud nerespektováním čl. 89 odst. 2 Ústavy porušil právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, dostatečně by odpověď na druhou otázku opodstatňovala rozhodnutí o kasaci stěžovaného rozsudku; Ústavní soud se proto nejprve zabýval právě otázkou druhou, která má navíc obecnější význam vzhledem k vážným námitkám, jež Nejvyšší správní soud vznesl proti Ústavním soudem vysloveným principům týkajícím se povinnosti obecných soudů reflektovat ústavněprávní výklady obsažené v nálezech Ústavního soudu. Navíc i kdyby Ústavní soud shledal, že Nejvyšší správní soud neporušil povinnost podle čl. 89 odst. 2 Ústavy, mohl by dospět k závěru, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu bylo porušeno hmotné základní právo stěžovatelky podle čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 30 odst. 1 Listiny a v důsledku toho též – byť v jiném aspektu – právo na spravedlivý proces.

II. B

Závazné účinky nálezů Ústavního soudu

1. Obecně

1. a) Úvod

55. Jak Ústavní soud zdůraznil ve svém nálezu III. ÚS 252/04 (Sb. n. u., svazek 36, nález č. 16), z čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá obecným soudům povinnost rozhodovat v souladu s právním názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezech, jinými slovy povinnost sledovat „ratio decidendi“, tj. vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral. V ústavní stížnosti napadeném rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil obecný názor na svou povinnost respektovat nálezy Ústavního soudu; bez výhrad se přihlásil k závaznosti kasační, značně restriktivně však k závaznosti precedenční (srov. dále citaci v odstavci 76).

56. Názor Nejvyššího správního soudu odráží doktrínu vyslovenou v judikatuře Ústavního soudu, dle níž pro odlišnou situaci jsou závazné účinky rozhodnutí Ústavního soudu různé. Je třeba pečlivě rozeznávat povinnost respektovat ratio decidendi nálezu Ústavního soudu v dalším řízení v té samé věci (smysl kasační) a povinnost následovat ratio decidendi Ústavního soudu v jiných, ale podobných věcech (smysl precedenční). Pokud jde o tvrzení Nejvyššího správního soudu, může Ústavní soud souhlasit toliko s tou jeho částí, jež se vztahuje ke smyslu kasačnímu, nikoliv však s částí pojednávající o smyslu precedenčním.

1. b) Závaznost kasační

57. Ve svém nedávném nálezu Pl. ÚS 4/06 Ústavní soud znovu (předtím srov. např. nálezy III. ÚS 425/97, III. ÚS 686/04, Sb. n. u., svazek 10, nález č. 42, svazek 36, nález č. 45) potvrdil, že v situaci rei iudicatae jsou požadavky plynoucí z čl. 89 odst. 2 Ústavy přísnější než v situaci precedentu plynoucího z rozhodování v jiných, byť podobných případech. V takové věci, následkem principu věci rozhodnuté, se neaplikuje právní věta z nálezu III. ÚS 252/04, týkající se možnosti nereflektovat výklady Ústavního soudu, pokud obecný soud přednese „konkurující úvahy“, kteroužto možnost mají obecné soudy jenom při svém prvním rozhodování ve věci, nikoliv až po nálezu Ústavního soudu rušícím jejich původní rozsudek (chybná byla opačná představa rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v jeho rozsudku ze dne 26. října 2005 č. j. 3 Ads 2/2003-112, který Ústavní soud zrušil nálezem Pl. ÚS 4/06). V řízení ve věci Pl. ÚS 4/06 se jednalo o stejnou otázku, kterou se zabývá Ústavní soud v nynějším případě, ale s tím rozdílem, že Ústavní soud už jednou rozhodl v té samé věci (v nálezu III. ÚS 252/04); z toho důvodu Ústavní soud uvedl, že při znovurozhodování po nálezu Ústavního soudu se aplikuje jiné pravidlo, a sice: „Při rozhodování následném byl tedy Nejvyšší správní soud vystaven požadavku ještě přísnějšímu; totiž tuto vázanost promítnout (a respektovat) nikoli coby ‚všeobecnou‘, nýbrž jakožto ‚konkrétní‘, založenou přímo ve věci posuzované, resp. jako závaznosti, která – konkrétní a Ústavním soudem posouzené (rozhodnuté) věci (materie) – se týká“.

58. Důvod odlišného pravidla je samozřejmý. Právní spory a soudní řízení musí být někdy dokončeny a nesmí pokračovat jako věčný ping-pong mezi soudními orgány, které trvají na svém. Ústavní soud prohlásil již v nálezu III. ÚS 425/97 (Sb. n. u., svazek 10, nález č. 42), že nebezpečí takové patové situace nehrozí, protože z

ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy vyplývá řešení. Pravidlo, že proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat, má za následek, že nález Ústavního soudu představuje definitivní řešení ústavněprávních otázek v konkrétní věci, a proto musí být dotčným obecným soudem věrně proveden a ústavněprávní výklad vyložený v nálezu Ústavního soudu jím musí být respektován bez ohledu na eventuální pochybnosti obecného soudu, zda je správný či fundovaný. Jak nasvědčuje doktrína formulovaná v nálezu III. ÚS 252/04 o konkurujících úvahách, Ústavní soud netvrdí, že je neomylný, ale trvá na tom, že v jednotlivých případech je konečnost sporu nepostradatelným znakem spravedlivého procesu, a proto jako orgán s posledním slovem musí být – jeho právní názor – v konkrétní věci nepodmíněně respektován. Opačný názor by odporoval samotnému principu kasačního rozhodování.

1. c) Závaznost precedenční

59. Odůvodnění Nejvyššího správního soudu v napadeném rozsudku naznačilo, že ústavněprávní výklady Ústavního soudu v nálezu III. ÚS 252/04 týkající se precedenčních účinků mohly vyvolat pro Nejvyšší správní soud některé interpretační problémy a snad i jejich nepochopení, pročež Ústavní soud považuje za užitečné ratio decidendi obsažené v nálezu III. ÚS 252/04 analyzovat detailněji.

60. V citovaném nálezu Ústavní soud vyslovil principy aplikovatelné pro situaci, v níž obecné soudy musí vyřešit otázky, které jsou podobné (nebo totožné) s otázkami ve věcech, jež Ústavní soud dříve rozhodl. Ústavní soud konstatoval, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy v souvislosti s čl. 1 odst. 1 Ústavy plynou pro obecné soudy významné požadavky upínající se k jejich rozhodovací činnosti; dle nich „již učiněný výklad [Ústavního soudu] by měl být ... východiskem pro rozhodování následujících případů stejného druhu“. Jinými slovy, obecné soudy musí respektovat ústavněprávní výklady Ústavního soudu, tj. jím „vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral“, jednoduše řečeno, následovat precedenty. Nesplnění těchto požadavků představuje porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy a představuje též porušení subjektivního základního práva dotčené osoby podle čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž práva „domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu“. V této specifické souvislosti, tj. opomine-li obecný soud právní názory Ústavního soudu, nenaplní svou činností „stanovený postup“ jsoucí v souladu s principem, který vyplývá z čl. 89 odst. 2 Ústavy. [Nadto porušení tohoto postupu představuje i porušení hmotného práva, v tomto případě práva na rovnost v důchodu, které je zaručené čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 30 odst. 1 Listiny, anebo více specificky práva na vyrovnávací příspěvek (srov. nálezy II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04)].

61. Kromě argumentů plynoucích z čl. 89 odst. 2 Ústavy Ústavní soud vyložil i strukturální důvody pro tento závěr; totiž že tato maxima vychází ze „smyslu a účelu efektivního a smysluplného koncentrovaného (specializovaného) ústavního soudnictví“, které má „nezanedbatelnou funkci při sjednocování judikatury v oblasti ústavně zaručených kautel“. Z čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci, což Ústavní soud obzvláště zdůraznil v nálezu III. ÚS 252/04 (a předtím vícekrát), vyplývá, že i obecné soudy mají povinnost poskytovat ochranu základním právům. Z uvedeného plyne, že Ústavní soud sám nerozhoduje všechny spory týkající se ústavních otázek, neboť v oblasti základních práv jsou i obecné soudy orgány ochrany ústavnosti, s tím však rozdílem, že Ústavní soud je autoritou sjednocující judikaturu v oblasti ústavní (srov. čl. 83 Ústavy). S tím souvisí často Ústavním soudem vyslovovaná doktrína o regulativních idejích (poznámka pod čarou 5) a vyzářování ústavních principů do obyčejného práva (poznámka pod čarou 6). V souladu s těmito myšlenkami Ústavní soud dedukoval z čl. 89 odst. 2 Ústavy nepostradatelný princip, dle něhož ústavněprávní výklady vyslovené v nálezech Ústavního soudu jsou pro obecné soudy zpravidla závazné. Nicméně vzhledem k nepřetržitému vývoji judikatury Ústavního soudu a nutnosti nechat otevřenou možnost, aby Ústavní soud svou judikaturu modifikoval anebo i překonal, plyne z nálezu III. ÚS 252/04, že vztahy mezi Ústavním soudem a obecnými soudy nejsou charakterizované jednosměrným diktátem; naopak musí být mezi nimi umožněn dialog.

62. Existuje několik možných postojů, které mohou obecné soudy zaujmout ve vztahu k „precedenčním“ judikátům Ústavního soudu. Lze je rozřadit za použití pojmu „reflektovat“ (srov. nález III. ÚS 252/04); rozsudek obecného soudu buď reflektuje, nebo nereflektuje ústavněprávní výklad vyložený v nálezu Ústavního soudu. Reflektovat znamená, že obecný soud rozhodl na základě ústavních principů prohlášených Ústavním soudem v jeho nálezech a navíc je aplikoval rozumně, přičemž aplikovat rozumně neznamená ani otrocké opakování, ani bezduché kopírování názorů Ústavního soudu. „Reflektovat“ (anebo respektovat) ústavněprávní výklad Ústavního soudu znamená následovat ho ve skutkově podobných případech, anebo přednést seriózní argumenty, které vedou k závěru, že vzhledem k relevantním skutkovým rozdílům není vhodné aplikovat již vyslovený princip v tomto dalším případě.

63. Na druhé straně „nereflektovat“ (anebo nerespektovat) znamená, že obecný soud ratio decidendi nálezu Ústavního soudu jako východisko pro vlastní rozhodování neužil. Nereflektování ústavněprávních výkladů Ústavního soudu může nabývat různé podoby závislé na okolnostech případu a postoji, který obecný soud zaujme k nálezům Ústavního soudu. V nálezu III. ÚS 252/04 Ústavní soud zcela zřetelně vyslovil, že pokud nejsou přítomny zcela specifické okolnosti, představuje nereflektování ústavněprávních výkladů Ústavního soudu obecným soudem naprosto nepřijatelný postoj znamenající porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy.

64. Nereflektovat může znamenat, že obecný soud zcela opomene nálezy Ústavního soudu a jejich odůvodnění a tím jednoduše zanedbá ústavněprávní hledisko při rozhodování ve věci, která zahrnuje ústavněprávní prvek (přestože z dosavadních nálezů Ústavního soudu jednoznačně vyplývá, že ústavní dimenzi má). Příkladem byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2004 č. j. 3 Ads 2/2003-60, který byl napaden u Ústavního soudu ve věci III. ÚS 252/04. Zde Ústavní soud konstatoval, že „rozsudku Nejvyššího správního soudu ... jakákoliv ústavněprávní argumentace ... zcela chybí“, a proto „Nejvyšší správní soud ústavněprávní výklad vyložený v nálezu Ústavního soudu [II. ÚS 405/02] nereflektoval“. Navíc ve vyjádření senátu Nejvyššího správního soudu k tehdejší ústavní stížnosti „předsedkyně senátu [pouze] zrekapitulovala závěry uvedené v napadeném rozhodnutí, [a] ... nálezu Ústavního soudu II. ÚS 405/02 ... jakkoliv nereflektovala“. V téže věci Ústavní soud vytykal Nejvyššímu správnímu soudu, že ani v rozsudku ze dne 6. listopadu 2003 č. j. 2 Ads 15/2003-39 (publikovaném pod poř. č. 230 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 6/2004) nebral v úvahu principy vyjádřené v nálezu II. ÚS 405/02. V takových případech obecné soudy rozhodují zcela v rozporu s ústavní úpravou výše vysvětlenou (tj. sdílená odpovědnost za ochranu ústavnosti, ale s Ústavním soudem majícím hlavní slovo); rozhodují, jako by jejich výlučnou povinností byla aplikace obyčejných zákonů a jako by si proto mohly dovolit opomenout ústavněprávní dimenzi věci. V právním státě si však žádný státní orgán nemůže nikdy dovolit přehlédnout ústavu, tedy v České republice to, co Ústava nazývá „ústavním pořádkem“. Jestliže vztah mezi Ústavním soudem a obecnými soudy musí umožnit dialog, pak si obecné soudy nemohou dovolit Ústavní soud neposlouchat (a to nikoliv ve smyslu slepé poslušnosti, ale ve smyslu otevřeného naslouchání) a na jeho vývody nereagovat. Jak dal Ústavní soud najevo v nespočetných nálezech, je postup obecných soudů nereagujících na jeho závěry naprosto nepřijatelný.

65. Dalším případem uvedeného nereflektování je zmínit ratio decidendi nálezu Ústavního soudu, ale nebrat jej při rozhodování v úvahu, např. v podobě otevřeného odmítnutí jeho následování nebo v předstírání, že byl respektován, ač ve skutečnosti byl odmítnut. Příkladem toho byl rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který Ústavní soud zrušil nálezem Pl. ÚS 4/06.

66. Poslední situací, kdy nálezu Ústavního soudu není reflektován, je odmítnutí obecného soudu aplikovat ústavněprávní výklad Ústavního soudu v případech obecně připuštěných v nálezu III. ÚS 252/04. Tato poslední výjimka je poměrně důležitá, protože je třeba ji blíže analyzovat.

67. Byť Ústavní soud umožňuje, aby obecné soudy měly možnost (výjimečně) dojít k jiným ústavněprávním závěrům než dříve vysloveným Ústavním soudem, je namístě, aby pro takovou výjimku existoval obzvláště dobrý důvod. Především je nejvyšší povinností Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti zachovávat ústavní pořádek, a proto si musí vyhradit možnost svoji interpretaci znovu uvážit. Ústavní soud musí mít možnost překonat své vlastní dříve vyslovené výklady (a to nejen senátní, ale i plenární) anebo se od nich odchýlit, a to i když jsou v zájmu principů právní jistoty a právního státu takové změny přípustné pouze za přísně omezených okolností (srov. nálezu Pl. ÚS 11/02, Sb. n. u., svazek 30, nálezu č. 87, vyhlášený pod č. 198/2003 Sb.). Navíc s ohledem na to, že většina nálezů je rozhodnuta v senátech, má plénum právo překonat právní názory vyjádřené v těchto senátních rozhodnutích. Protože Ústavní soud rozhoduje obecně a obzvláště v řízení o ústavní stížnosti ve specifickém skutkovém kontextu, je jeho judikatura stále v procesu vývoje, při němž se nepřetržitě modifikuje. (poznámka pod čarou 7) Právě proto přiznal Ústavní soud ve svém nálezu III. ÚS 252/04, že nutnost zpravidla postupovat podle ratio decidendi jeho rozhodnutí nemá za následek „kategorickou neměnnost výkladu či aplikace práva“.

68. Vzhledem k oprávnění Ústavního soudu měnit své ústavněprávní výklady, musí mít i obecné soudy jako součásti systému ochrany ústavnosti příležitost takové změny navrhnout; jejich příspěvek takovým návrhům je pro hledání spravedlnosti velmi cenný. Tento závěr patří k nosným myšlenkám nálezu III. ÚS 252/04, jímž Ústavní soud umožnil obecným soudům, aby ústavněprávní výklady nereflekovaly, ale jen s dostačujícím odůvodněním a s cílem přesvědčit Ústavní soud, aby své právní názory modifikoval.

69. Důvodem pro připuštění této možnosti je to, že zatímco obecné soudy mohou řízení před nimi přerušit a postoupit Ústavnímu soudu k posouzení otázku ústavnosti ustanovení zákona, v kontextu konkrétní kontroly procesní pravidla neumožňují, aby postoupily Ústavnímu soudu jako předběžnou otázku žádost o ústavněprávní

výklad (popřípadě znovu-uvážení) věci, kterou rozhodují a která v připodobitelném skutkovém stavu byla již Ústavním soudem prejudikována. Protože je správné připustit, aby obecné soudy hrály významnou roli v systému soudní ochrany základních práv tím, že mohou navrhnout konkurující úvahy, neexistuje jiná alternativa, než aby v situaci, kdy jsou přesvědčeny, že Ústavní soud pochybil zásadním způsobem, byly oprávněny rozhodnout v rozporu s ústavněprávními výklady, které Ústavní soud již vyslovil v nálezech. V případě takového rozhodnutí je nadto pravděpodobné, že proti němu bude podána ústavní stížnost, čímž se řešený problém znovu ocitne v rozhodovací pravomoci Ústavního soudu. V důsledku toho je tento postup funkčním ekvivalentem předběžné otázky.

70. V nálezu III. ÚS 252/04 Ústavní soud zdůraznil, že pokud obecný soud chce takto postupovat, musí být splněny některé základní požadavky. Mezi ně především patří naprostá výjimečnost ospravedlňující takový postup. Ústavní soud naznačil, které okolnosti dovolují odchýlit se od dosavadní praxe; totiž dojde-li „k následnému shledání dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém souhrnu více konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury“, a za situace, kdy obecný soud přednese ústavněprávní argumentaci „přesvědčivě přinejmenším konkurující obecně platným tezím vyloženým v nálezu“. (poznámka pod čarou 8)

71. Obecný soud by tedy neměl předložit konkurující úvahy z nepodstatných důvodů, ale toliko v případech, kdy je opravdově a z vážných důvodů přesvědčen, že by nebylo správné následovat rozhodovací praxi Ústavního soudu. V nálezu III. ÚS 252/04 Ústavní soud uvedl, že „z čl. 89 odst. 2 Ústavy plyne rovněž maxima zákazu svévolné interpretace nálezů Ústavního soudu“; důsledkem této maximy je další maxima, a sice že obecné soudy mohou přednést konkurující úvahy pouze v dobré víře. To znamená, jak již naznačeno, že se obecný soud smí odchýlit od judikátů Ústavního soudu a přednést konkurující úvahy jenom na základě vlastního upřímného a pevného přesvědčení pramenícího z objektivně ospravedlnitelných důvodů, že v souladu s ústavněprávními výklady Ústavního soudu obecně se buď dotýčný judikát na skutkově odlišný případ aplikovat nemůže (tzv. „distinguishing“ čili odlišení), anebo je-li na základě jeho interpretace anebo pochopení principů a pravidel v právním řádu jako celku (nejenom, ale především, ústavněprávních principů a pravidel) přesvědčen, že Ústavní soud může a měl by dotýčný ústavněprávní výklad znovu uvážit. Pokud takto obecný soud postupuje, pak fakt, že Ústavní soud nakonec jím navržené změny nepřijme, nepostačuje k závěru, že by obecný soud jednal chybně, a že tudíž porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy.

72. Z uvedeného se podává, že samotná polemika Nejvyššího správního soudu s ústavněprávním výkladem Ústavního soudu vyjádřeným v nálezech II. ÚS 405/02 a III. ÚS 252/04 a jeho nerefektování v napadeném rozsudku nemohou být považovány bez dalšího za odmítnutí respektovat Ústavní soud anebo dokonce za porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy. V ústavní stížnosti napadeném rozsudku Nejvyšší správní soud totiž předložil prima facie nikoliv nerozumné a současně pečlivě domyšlené argumenty a Ústavní soud je přesvědčen, že tak učinil nikoliv svévolně, ale dohodově (k uvedenému srov. dále odstavec 98 a 99 nálezu). K tomu je však nutno dodat, že konkurující úvahy mohou být takto nabízeny jenom jednou. Jakmile Ústavní soud po zralé úvaze odmítne konkrétní argument, který obecný soud nabízel jako konkurující úvahu, nemohou jej obecné soudy už znovu přednést; a fortiori by tato úvaha již nepředstavovala ospravedlnitelný důvod neposkytovat jednotlivci soudní ochranu jeho subjektivních základních práv.

2. Respekt Nejvyššího správního soudu k principu závaznosti nálezů Ústavního soudu v projednávané věci

2. a) Úvod

73. První otázkou je, zda v projednávané věci Nejvyšší správní soud při svém rozhodování dostal principům vysloveným v nálezu III. ÚS 252/04 ohledně precedenčních účinků ústavněprávních výkladů Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud evidentně neignoroval ústavní dimenzi věci a nepřehlédl relevantní ústavněprávní výklady Ústavního soudu (ve věcech II. ÚS 405/02 a III. ÚS 252/04); naopak je obsáhle diskutoval a vyvinul úsilí k jejich interpretaci [srov. též část II. B, 1 c) tohoto nálezu]. Na druhé straně je zřejmé, že napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu nereflektoval nálezy Ústavního soudu v tom smyslu, že by tyto principy aplikoval, takže konečný výrok rozsudku nebyl odrazem toho, co ony požadovaly. K tomu přistupuje otázka, zda ústavněprávní výklady Ústavního soudu nereflektoval s ohledem na vlastní konkurující úvahy.

74. Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku široce vysvětlil, jak a proč došel k názoru, že závěry Ústavního soudu byly nesprávné, a vyslovil názor, že jím vyložené teze přesvědčivě přinejmenším konkurují tezím vyloženým v nálezu II. ÚS 405/02.

75. Nejvyšší správní soud přitom nabídl konkurující úvahy v dvojím smyslu, tj. ve vztahu k oběma hlavním otázkám, kterými se Ústavní soud zabýval v nálezu III. ÚS 252/04, tj. nejenom ve vztahu k primární ústavní otázce týkající se vyrovnávacího příspěvku, ale také ve vztahu k otázce, za jakých okolností jsou obecné soudy povinny následovat právní názory v nálezech Ústavního soudu.

76. Pokud jde o druhou otázku, uvedl Nejvyšší správní soud následující: „Současně je nepochybně [Nejvyšší správní soud] připraven respektovat nálezy Ústavního soudu v individuálních případech, a to ve smyslu kasačním; ve smyslu precedenčním tak nepochybně učiní v případech, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nezpochybnitelně povahou své argumentace a jednotným pohledem na posuzované věci budou naznačovat, jak v oblasti ústavnosti sjednotit rozhodovací praxi.“ (část III. 2. 3. 3 rozsudku Nejvyššího správního soudu).

77. Nejvyšší správní soud tak vyjádřil názor, že je připraven respektovat nálezy Ústavního soudu i „ve smyslu precedenčním“, ale pouze za jistých okolností, to jest, pokud 1) argumentace Ústavního soudu je nezpochybnitelně povahy, 2) pohled Ústavního soudu na posuzované otázky je jednotný a 3) Ústavní soud naznačil, jak v oblasti ústavnosti sjednotit rozhodovací praxi. Nejvyšší správní soud evidentně dospěl k závěru, že v nálezech Ústavního soudu týkajících se projednávané problematiky tyto (jím samotným vytyčené) podmínky precedenční závaznosti judikatury Ústavního soudu absentují.

78. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud přednesl jasné konkurující úvahy k ústavněprávnímu výkladu Ústavního soudu, považuje Ústavní soud za nezbytné nejprve vyložit svůj názor na to, zda konkurující úvahy Nejvyššího správního soudu skutečně splňují principy, které Ústavní soud vyslovil v nálezu III. ÚS 252/04, jinými slovy, zda vskutku Nejvyšší správní soud přednesl „dostatečné relevantní důvody podložené racionálními a přesvědčivými argumenty“ a „přesvědčivě přinejmenším konkurující obecně platným tezí vyloženým v [dřívějším] nálezu“, které by ospravedlňovaly nereflexivní ústavněprávní výklad Ústavního soudu, a dále zda tyto úvahy přesvědčují Ústavní soud, aby modifikoval vlastní rozhodovací praxi.

2. b) K tezi první – argumentace Ústavního soudu je nezpochybnitelně povahy

79. Není úplně jasné, co měl Nejvyšší správní soud tímto kritériem přesně na mysli, ale s vysokou pravděpodobností mu šlo o kvalitu odůvodnění přijatého nálezu. Pokud tím Nejvyšší správní soud mínil vadnou argumentaci ve smyslu nedostatku postačujících a pochopitelných důvodů právního názoru Ústavního soudu a závěrů z něj plynoucích, za jistých okolností by to mohla být ospravedlnitelná, a proto přijatelná námitka. Pakliže by například Ústavní soud nálezu neodůvodnil vůbec nebo ho odůvodnil argumenty, které lze považovat objektivně za naprosto nedostatečné nebo celkem nepochopitelné, nebylo by možné očekávat od obecných soudů, aby z takového nálezu seznaly, co vyjadřuje, a tudíž stěžejí mohlo by být od nich očekáváno, aby jej respektovaly. V této situaci by nebylo ospravedlnitelné vytknout obecným soudům porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy. Judikatura Ústavního soudu týkající se principu právní jistoty vyžaduje přesnost a předvídatelnost soudního rozhodování. Ani zákon, ani soudní rozhodnutí nemůže nařídít to, co není možné, totiž aby se lidé a orgány řídili neexistující nebo nepochopitelnou normou, čili stejně tak neexistující nebo nepochopitelnou argumentací Ústavního soudu. V takovém případě by bylo namísto, aby obecný soud konstatoval, že smysl odůvodnění Ústavního soudu je nejasný, a rozhodl, jak nejlépe může.

80. Tuto myšlenku lze ovšem akceptovat pouze do jisté míry, neboť jinak by vedla do nebezpečné pasti. Ústavní soud se nesmí smířit s postupem, podle něhož by obecné soudy mohly odmítnout respektovat ratio decidendi jeho nálezu předložením pouhého tvrzení, že podle jejich subjektivního názoru není odůvodnění „dostatečně přesvědčivé“. V této souvislosti je třeba vážit, zda toto kritérium odráží názor, že státní orgány musí následovat ústavněprávní výklady Ústavního soudu toliko tehdy, mají-li je ony samy za natolik kvalitní, aby je přesvědčily. Pokud má Nejvyšší správní soud na mysli tuto koncepci, lze ji bez váhání odmítnout. Je axiomatické, že Ústavní soud jako orgán, který je povinen kontrolovat ústavněprávní interpretace ostatních orgánů veřejné moci, nezřídka bude docházet k právním závěrům, které nejsou ve shodě s vlastními (často i ustálenými) názory těchto orgánů, a již proto pro ně nebudou takové závěry „přesvědčivé“. V právním státě však není myslitelné, aby orgány veřejné moci byly povinny respektovat rozhodnutí orgánu, který je pověřen ochranou ústavnosti a jehož úkol je kontrolovat její dodržování ostatními orgány, jen tehdy, cítí-li subjektivní přesvědčení, že orgán kontroly ústavnosti má pravdu. Opačný názor by ve svých důsledcích znamenal, že všechny orgány, jejichž rozhodnutí a jiné postupy byly předmětem řízení před Ústavním soudem, by mohly jako superrevizoři hodnotit, zda si Ústavní soud počínal správně. Absurdita takové představy, zcela popírající skutečnou hodnotu ústavnosti, je očividná.

81. Jsou to právě obecné soudy, které musí přesvědčovat Ústavní soud, aby znovu uvážil a změnil svoje stanovisko (viz poznámka 8). Opačně to neplatí; Ústavní soud není povinen znovu a znovu přednášet argumenty k přesvědčování obecného soudu, aby změnil postoj a aby rozhodoval v souladu s právními názory Ústavního

soudu. Jak naznačil Ústavní soud ve věcech III. ÚS 425/97 a III. ÚS 252/04, takový požadavek by smysl institutu ústavní stížnosti zcela podkopával.

82. Pokud Ústavní soud nepřednese jasné a přesvědčivé důvody a argumenty jako základ pro svoje právní názory a závěry, je to nedostatek hodný následné kritiky, ale rozhodně jím nelze ospravedlnit přehlížení jeho ústavněprávních výkladů a závěrů z těchto výkladů plynoucích.

83. Řečené má ostatně i svoji obecnou dimenzi. Zajisté ani Nejvyšší správní soud (jako každý jiný kasační soud) nemohl by připustit, že jeho rozhodnutí budou respektována jen tehdy, budou-li je mít jejich adresáti za „argumentačně nezpochybnitelná“.

84. Nadto každopádně – jak vyplývá z dále uvedeného – v projednávané věci Nejvyšší správní soud nemůže vážně tvrdit, že Ústavní soud vůbec žádné důvody ani argumenty nepřednesl, a navíc neobstojí ani jeho názor, že odůvodnění Ústavního soudu bylo nepostačující.

2. c) K tezi druhé – jednotný pohled Ústavního soudu na posuzované věci

85. Je zřejmé, co je myšleno tímto kritériem, obzvláště když Nejvyšší správní soud vyslovil svůj názor, že Ústavní soud zaujal nekonzistentní stanovisko v oblasti tzv. vyrovnávacího příspěvku, neboť v odůvodnění stěžovaného rozsudku uvedl: „Je nepřehlédnutelným faktem, že Ústavní soud zaujal ve věci aplikace Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou a Slovenskou republikou explicitní rozdílná stanoviska.“

86. Obecně platí, že žádná lidská instituce nemůže zajistit, aby ve všech oblastech a vždy jednala naprosto konzistentně, a podobná myšlenka, že závěr o konzistentnosti tvrzení anebo postupů (např. rozhodnutí) je nevyhnutelně závěrem subjektivním, což znamená, že názory na to, zda konzistentnost existuje, či nikoliv, se mohou, jsouce hodnotovými úsudky, lišit. Nicméně nekonzistenci lze minimalizovat aplikací několika základních pravidel a vodítek.

87. Názory Nejvyššího správního soudu stran řečeného jsou založeny na dvou základních předpokladech: mají-li mít rozhodnutí Ústavního soudu precedenční účinky, musí mít precedenční účinky nezbytně všechna, přičemž všechna též mají stejnou váhu. Obojí je nesprávné a obojí vede k falešným závěrům. Je totiž třeba uvážit, které druhy rozhodnutí mají precedenční účinky a za jakých okolností a jak se různé druhy rozhodnutí liší v precedenční síle.

88. Je evidentní, že plenární nálezy mají vždy větší váhu než nálezy senátů (§ 23 zákona o Ústavním soudu a contrario). Problém představuje situace, kdy se dva plenární nálezy (popřípadě dva senátní nálezy) zdají být vzájemně nekonzistentní. Za jakých okolností lze tvrdit, že jeden z nich převáží nad druhým? Pokud jde o nálezy pléna, v situaci, kdy změnilo svůj názor na věc (např. Pl. ÚS 50/04, Sb. n. u., svazek 40, nález č. 50, vyhlášen pod č. 154/2006 Sb.), právní názor vyjádřený v předchozím nálezu, který byl překonán, samozřejmě už nemá vůbec žádnou precedenční sílu. Pokud zaujme plénum stanovisko podle § 23 zákona o Ústavním soudu, je evidentní, že plénem odmítnutý právní názor senátu též už nemá vůbec žádnou precedenční sílu. Avšak vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud poukázal na údajnou nekonzistentnost mezi dvěma nálezy a usnesením Ústavního soudu, je v řešené věci významné, že precedenční síla kteréhokoliv nálezu převažuje nad silou usnesení.

89. Kromě odmítnutí z formálních důvodů Ústavní soud rozhoduje věc usnesením typicky v situaci, kdy zjišťuje, že její řešení nemá ústavní dimenzi. Pro tvrzení, že precedenční síla kteréhokoliv nálezu je nesrovnatelná s precedenční silou kteréhokoliv usnesení, lze najít oporu v zákoně o Ústavním soudu. Jelikož je publikace soudního rozhodnutí všeobecně uznávaný předpoklad toho, aby mohl mít precedenční účinky, je významné, že na rozdíl od úpravy nálezů ustanovení § 59 zákona o Ústavním soudu dává Ústavnímu soudu prostor pro rozhodování, která usnesení publikuje. Zatímco platí domněnka, že každý nález je všeobecného významu, mezi usneseními by mohly mít precedenční účinky maximálně jenom ty, které Ústavní soud usnesením svého pléna vybral pro publikaci ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Navíc ustanovení § 23 ve spojení s ustanovením § 11 odst. 2 písm. i) zákona o Ústavním soudu stanoví povinnost senátu Ústavního soudu, jak má postupovat v případě, že nesouhlasí s právním názorem obsaženým v nálezu. Čili již tím, že zákon o Ústavním soudu explicitně omezuje tuto povinnost k nesouhlasu s nálezovým rozhodnutím, je zřejmé a contrario, že usnesení nejsou považována za závazná ani pro Ústavní soud, ani za obecně precedenčně významná. poznámka pod čarou 9). Přirozeně to neznamená, že nemohou mít za žádných okolností precedenční účinek a že proto vždy

mohou a měla by být opomíjena. V tomto ohledu žádná pevná pravidla neexistují. A proto je zřejmé, že povinnost respektovat dřívější rozhodnutí Ústavního soudu se vztahuje primárně (a téměř výlučně) na nálezy; v případě, že by soud přikládal precedenční účinek usnesení, stejně jeho sílu převáží precedenční účinek nálezu.

90. Kromě formálního zřetele existuje další podstatnější důvod (související se základním posláním Ústavního soudu), pro který nelze tezi vyslovenou Nejvyšším správním soudem přijmout. Jádro tvrzení Nejvyššího správního soudu spočívá v tom, že od obecných soudů lze požadovat, aby respektovaly a následovaly rozhodnutí Ústavního soudu jen tehdy, pokud tato budou jednotná a konzistentní. Přestože by taková situace byla nanejvýš žádoucí, je to, jak již bylo zmíněno výše, situace ne vždy dosažitelná, protože je nereálné pokaždé ji očekávat. (Řešení případné – výjimečné – nekonzistentnosti však existuje; srov. odstavec 91.). Dále pak, a to konkrétně ve vztahu k poslání Ústavního soudu, vývoj ústavních principů a sjednocení ústavněprávních interpretací prostřednictvím soudního rozhodování je již svou samotnou povahou procesem, během něhož jsou principy vždy do jisté míry proměnlivé, takže se mohou zdát do jisté míry nekonzistentní. Ani zákony nejsou zcela konzistentní, což však nikdy nebylo považováno za důvod k jejich opomíjení. Je věcí soudů, aby užitím interpretačních principů zajistily jejich rozumnou aplikaci. To je podobné otázce pochopení a interpretace nálezů Ústavního soudu, k jejichž výkladu by mělo být přistupováno s obecným předpokladem, že mohou být interpretovány konzistentně, přičemž nalézání konzistentní linie v ústavní judikatuře musí být činěno v dobré víře. V tomto ohledu je velmi důležité znovu připomenout nálezy III. ÚS 252/04: „Z čl. 89 odst. 2 Ústavy plyne rovněž maxima zákazu svévolné interpretace nálezů Ústavního soudu.“. Pokud obecné soudy nepostupují v tomto duchu, pak nikdy nebude problém nalézt zdání nekonzistentnosti; jinými slovy vyjádřeno, pokud obecné soudy neinterpretují v dobré víře, není těžké, aby našly záminku pro opomíjení ústavních principů.

91. I po aplikaci úvah o relativní precedenční síle nálezů Ústavního soudu a nalezení jejich konzistentní linie by mohla nastat (krajně nepravděpodobná) situace, v níž je obecný soud pevně přesvědčen, že Ústavní soud odůvodnil dva nálezy stejně váhy vzájemně logicky rozporným způsobem. V této situaci by tento soud měl ve světle obecné judikatury Ústavního soudu zvolit to řešení případu, které by bylo s obecnou judikaturou Ústavního soudu více konzistentní; z řečeného plyne, že ani takováto situace není pro obecný soud bezvýhodná.

92. Co se týče nynějšího sporu před Ústavním soudem, jeho rozhodnutí ve věci II. ÚS 21/04 vzhledem k tomu, že bylo jenom usnesením, a navíc ani nebylo publikováno, žádnou precedenční váhu nemělo a nemá, přičemž i kdyby ji snad mělo, stejně by jeho váha nemohla převážit nad váhou dvou, natož (posléze) tří nálezů (II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04 a IV. ÚS 158/04). Též z nálezu Pl. ÚS 4/06 vyplývá, že rozhodovací praxe Ústavního soudu v otázce „slovenských důchodů“ ani zdaleka není rozporná. Jak bude vysvětleno dále, interpretace těchto nálezů v dobré víře by vyústila v závěr, že jsou názorově naprosto bezrozporné. Z těchto důvodů nemohl Ústavní soud přijmout závěr Nejvyššího správního soudu, že rozhodovací praxe Ústavního soudu je v oblasti „vyrovnávacích příspěvků“ nekonzistentní, a že ji proto mohl přehlížet.

2. d) K tezi třetí – Ústavní soud má naznačit, jak v oblasti ústavnosti sjednotit rozhodovací praxi

93. Toto kritérium evokuje tvrzení vyslovené v nálezu III. ÚS 252/04 ohledně role Ústavního soudu v procesu „sjednocování judikatury v oblasti ústavně zaručených kautel“. Nejvyšší správní soud měl dvě podstatné námitky k rozhodovací praxi Ústavního soudu upínající se k projednávané problematice, a to že dělá příliš mnoho a že nedělá dost.

94. Nejvyšší správní soud sugeroval, že Ústavní soud ingerencí do činnosti obecných soudů (tím, že nařídí zaplacení vyrovnávacího příspěvku) překročí svoji pravomoc a působí jako pozitivní zákonodárce: „Ústavní soud [by] vystupoval v roli pozitivního zákonodárce ..., pokud by jednoznačně uzavřel, že Česká republika má doplácet v rámci důchodového pojištění blíže nespecifikovaný rozdíl ve výši dávek.“. Poté tvrdil, že pokud Ústavní soud jedná jako pozitivní zákonodárce, musí dělat více: „pak by součástí takového právního názoru musela být jasná direktiva pro soud, a tedy i správní orgán, jak při stanovení a výplatě takového plnění postupovat. ... Má-li mít takový právní názor sílu precedentu, musí vyřešit alespoň základní otázky, které by musel řešit i zákonodárce koncipující úpravu takového plnění: osobní rozsah, způsob stanovení a výši dávky, podmínky výplaty, řízení o ní a intertemporální důsledky takového rozhodnutí.“. To, že Ústavní soud tyto požadavky nesplnil, je důvod pro stanovisko Nejvyššího správního soudu, že nemůže následovat nálezy Ústavního soudu ve smyslu precedenčním: „... důvod, jenž brání Nejvyššímu správnímu soudu (při veškeré snaze dobrat se náležitě interpretace dosavadního rozhodování Ústavního soudu i účtět k orgánu ochrany ústavnosti) bez dalšího přiznat těmto rozhodnutím sílu precedentu, jsou některé dílčí prvky odůvodnění těchto rozhodnutí, jež neposkytují odpovědi na nabízející se otázky.“.

95. Je naprosto nejasné, zda tím Nejvyšší správní soud vskutku navrhuje, aby Ústavní soud působil jako pozitivní zákonodárce, a proto by měl tuto problematiku více regulovat, anebo zda naznačuje, že si Ústavní soud usurpuje (tím, že rozhoduje, jak rozhoduje) roli zákonodárce, a proto by neměl v tomto směru rozhodovat vůbec. Odpověď na tuto otázku není však nutné hledat, protože Ústavní soud má za to, že koncepce Nejvyššího správního soudu o roli Ústavního soudu, jakož i jeho názor, že Ústavní soud působí jako pozitivní zákonodárce, je mylná. Nejvyšší správní soud nerozeznal jasně rozpoznatelný a zásadně významný rozdíl mezi pozitivní zákonodárnou činností a soudním rozhodováním ústavních otázek se závazností pro všechny orgány a osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Ústavní soud bez váhání odmítá roli pozitivního zákonodárce, ale stejně tak bez váhání trvá na tom, že jeho poslání je řešit a závazně rozhodovat ústavní otázky.

96. Navíc Nejvyšším správním soudem nastolené otázky zřetelně vyvěrají z úvahy, že je složité zajistit, aby čeští občané, kteří mají nárok na slovenský důchod, dostávali stejnou částku jako ti, kteří mají nárok na český důchod. Existence potíží však není důvodem, který by mohl ospravedlnit rezignaci na ústavní povinnost. Ústavní soud se v předcházejících nálezech nezabýval způsobem zajištění rovnosti, nyní však dodává, že promítnutí ústavních principů se nemůže dít s aritmetickou precizností; z povahy věci není možné vyžadovat, aby tyto principy byly bezpodmínečně a vždy naplněny extrémně přesně a rigidně. Ve věcech volebních např. Ústavní soud uznal, že „krystalicky čistá proporcionalita v zastoupení není prakticky nikdy možná, protože mandáty jsou nedělitelné“ (Pl. ÚS 25/96, Sb. n. u., svazek 7, náleží č. 37, vyhlášen pod č. 88/1997 Sb.). Podobně je zřejmé, že jistá odlišnost je přijatelná, např. co se týče počtu voličů v různých volebních okresech. I v oblasti důchodové princip rovnosti nevyžaduje takovou přesnost, aby všichni důchodci obdrželi stejnou částku.

97. Je jisté, že v důsledku nepodstatných změn ekonomických podmínek, státní důchodové politiky anebo směnného kursu ti „slovenští“ důchodci, kteří obdrží vyrovnávací příspěvek, ve skutečnosti nedostanou každý měsíc přesně stejnou částku jako lidé, kteří obdrží český důchod (vlastně je krajně nepravděpodobně, že by vůbec kdy obdrželi přesně stejnou částku); taková nerovnost anebo odlišnost je snesitelná tehdy, je-li minimální a je-li pouze důsledkem potíže správy a nemožnosti nepřetržitě revidovat částku důchodu. Jako obecné vodítko může Ústavní soud naznačit, že taková rozdílnost by neměla přesáhnout nepodstatný rozdíl. To neznamena, že správní orgány mohou vyrovnávací příspěvek kalkulovat tak, aby měl plánovanou rozdílnost, ale že neplánovaný nepodstatný rozdíl není třeba ihned revidovat. Ústavní soud má za to, že by periodické přehodnocování částky bylo vhodné, ale že úvahy o administrativním pořádku a vyhnutí se nadměrným nákladům představují dostatečné důvody pro to, aby příslušné správní orgány nemusely tuto částku přehodnocovat nepřetržitě. Např. vyjma nepředvídaných okolností, jako jsou např. náhlé či výrazné změny ekonomických poměrů anebo v důsledku nich i důchodové politiky, české či slovenské, by byl dostačující plán, podle kterého by správní orgány obecnou situaci přehodnotily alespoň jednou ročně. Za předpokladu, že správní orgány a obecné soudy nepřekročí jisté „tolerované úvahy“ („margin of appreciation“), Ústavní soud nemá oprávnění do jejich činnosti zasahovat.

3. Shrnutí části II. B

98. Souhrnně k závazným účinkům nálezů Ústavního soudu může tedy být řečeno: ačkoliv mají nálezy Ústavního soudu precedenční účinky, není porušením čl. 89 odst. 2 Ústavy takový výjimečný postup obecného soudu, jenž právní názor v nálezu vyjádřený odmítne respektovat, pakliže je z opodstatněných a důkladně vysvětlených důvodů přesvědčen o tom, že je nutno právní závěry prezentované Ústavním soudem revidovat. Důvodem ospravedlňujícím takový postup však nejsou pouhá tvrzení obecného soudu, že právní názory Ústavního soudu jsou argumentačně nezpochybnitelné, že judikatura Ústavního soudu je v připodobitelných věcech nekonzistentní a že je respektuhodná, jen naznačuje-li podrobně další rozhodovací praxi. (poznámka pod čarou 10)

99. V projednávané věci by proto došlo k porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, pokud by Nejvyšší správní soud založil odmítnutí respektu k judikatuře Ústavního soudu toliko na těch jím (nesprávně) vytýčených podmínkách, za jejichž splnění teprve prý může názor Ústavního soudu reflektovat. Protože však Nejvyšší správní soud kromě těchto tezí předložil vlastní konkurující úvahy, jimiž se snažil vyvrátit dosavadní judikatorní závěry Ústavního soudu, přičemž Ústavní soud je přesvědčen, že tyto úvahy prezentoval Nejvyšší správní soud v upřímném přesvědčení o jejich správnosti, přičemž je podložil dostačujícím odůvodněním, neshledal Ústavní soud porušení citovaného článku Ústavy. Z důvodů dále vyložených však argumentaci Nejvyššího správního soudu vztahující se k věci samé akceptovat nemohl.

II. C

Judikatura Ústavního soudu upínající se k ústavně rozporné nerovnosti související s aplikací čl. 20 Smlouvy

1. Obecně

100. V této souvislosti a v návaznosti na již uvedené považuje Ústavní soud za potřebné vyjádřit se ke dvěma základním otázkám: zda je rozhodovací praxe Ústavního soudu ve zkoumané oblasti dostatečně odůvodněna, tj. zda jsou argumenty a důvody Ústavního soudu natolik jasné a konzistentní, aby informovaly obecné soudy o tom, co od nich vyžaduje při jejich rozhodování ústavní pořádek, a zda Nejvyšší správní soud přednesl dostatečné konkurující úvahy podle nálezu III. ÚS 252/04 a zda přesvědčil Ústavní soud, aby svou rozhodovací praxi případně změnil. Pro posouzení těchto otázek je třeba analyzovat nálezy II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04 a IV. ÚS 158/04; rozbor rozhodnutí II. ÚS 27/04 není potřebný, protože jde o nepublikované usnesení. I když rozhodnutí Pl. ÚS 4/06 bylo plenárním nálezem, analyzovat je není třeba, protože Ústavní soud v něm neposuzoval věc meritorně, neboť nosným důvodem pro výrok nálezu bylo konstatování, že ústavněprávní výklady Ústavního soudu vyslovené v nálezu III. ÚS 252/04 byly absolutně závazné v té samé věci, a zjištění, že Nejvyšší správní soud nerespektoval kasační účinky nálezu.

2. Jednotlivé nálezy

2. a)

101. V nálezech II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04 a IV. ÚS 158/04 Ústavní soud formuloval celkem jednoznačně a jasně:

„Ústavní soud tedy musel odpovědět na otázku, zda interpretace a aplikace příslušných zákonných ustanovení ze strany ČSSZ a obecných soudů, jež se vztahovala k uplatnění práva stěžovatele na „přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří“ (čl. 30 odst. 1), nepředstavuje diskriminaci, kterou zakazuje čl. 3 odst. 1 Listiny.“ (II. ÚS 405/02, Sb. n. u., svazek 30, nález č. 80, s. 253).

„Z pohledu na předmětnou věc aplikovaného jednoduchého práva, relevantního pro její ústavněprávní posouzení, bylo třeba zabývat se otázkou, zda Nejvyšší správní soud tím, že se ztotožnil s aplikací čl. 11 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení na daný případ, zasáhl do ústavním pořádkem chráněných práv stěžovatelky, či nikoliv. Ústavní soud konstatuje, že k tomuto neoprávněnému zásahu do základních práv stěžovatelky došlo.“ (III. ÚS 252/04, Sb. n. u., svazek 36, nález č. 16, s. 178).

„Ústavní soud ... nemůže akceptovat jako ústavně konformní takovou aplikaci některého ... ustanovení [Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení], jež by měla za následek stav, který není v souladu s Listinou či Ústavou coby součástmi ústavního pořádku.“ (IV. ÚS 158/04, Sb. n. u., svazek 37, nález č. 72, s. 30).

2. b) II. ÚS 405/02

102. Ústavní soud nepochybně, že způsob, jímž obecné soudy interpretovaly zákon o důchodovém pojištění a Smlouvu, byl správný, alespoň podle způsobů tradičně obvyklých výlučně ve vztahu k obecným zákonům, a proto uvedl, že „postup ... obecných soudů byl prima facie zákonný“. V tomto kontextu ale pojem „prima facie zákonný“ neznamená, že by byl současně i postupem bezvadným. Ústavní soud k tomu připomenul nutnost naplňování pojmu materiálněprávního státu: „Je tedy zřejmé, že ústavodárce nespojuje ústavní existenci českého státu s pouhým formálním postulátem ‚právního státu‘, nýbrž s takovým právním státem, jehož reálnou náplní je úcta k právům a svobodám člověka a občana.“ V tomto případě Ústavní soud zjistil, že příslušnými právy byla rovnost v právech v souvislosti se základními právy a základní právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Kromě principu v čl. 4 odst. 4 Listiny, že při omezení základních práv musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, Ústavní soud zdůraznil, že: „Článek 3 odst. 1 Listiny ... stanoví zákaz diskriminace při požívání kteréhokoli z práv zaručených Listinou“.

103. Co se týče principu rovnosti, Ústavní soud uvedl, že různé zacházení s občany je ústavně akceptovatelné tehdy, je-li rozlišování založeno na „objektivních a rozumných důvodech“. Vzhledem k tomu, že „společný stát charakterizoval jednotný systém důchodového pojištění, a tak z hlediska tehdejšího práva bylo právně irelevantní, ve které části československého státu občan byl zaměstnán, resp. kde měl sídlo jeho zaměstnavatel“. Rozlišování mezi občany České republiky, jež je založeno na fikci, podle níž bylo zaměstnání ve Slovenské republice tehdejšího společného československého státu (resp. sídlo zaměstnavatele) „zaměstnáním v cizině“, považoval Ústavní soud za diskriminující, neboť nebylo podloženo „objektivními“ a „rozumnými důvody“.

104. Ústavní soud uvedl, že právní úprava obsažená ve Smlouvě nemá za následek dotčení práv v Listině, a konstatoval, že postavení jednotlivých smluv je významné, protože jenom smlouvy o lidských právech, nikoliv obyčejné smlouvy, stanovují pro Ústavní soud závazná referenční hlediska pro posuzování ústavnosti.

105. Ústavní soud došel také k závěru, že postup ČSSZ a obecných soudů porušil i princip právní jistoty a předvídatelnosti práva.

2. c) III. ÚS 252/04

106. Vzhledem k tomu, že hlavní ústavní principy, které se aplikují v otázce rovnosti práva na důchod, byly jasně vysloveny v nálezu II. ÚS 405/02, stačilo, aby je Ústavní soud v nálezu III. ÚS 252/04 pouze zmínil. Jde o celkem typickou praxi v kontinentálních právních systémech a tento postup by měl postačit k tomu, aby obecné soudy pochopily, co měl Ústavní soud na mysli: „Ústavní soud ... v rámci dané problematiky obecně uplatnitelných nosných rozhodovacích důvodů, konstatoval v nálezu sp. zn. II. ÚS 405/02 ... následující“. Nadto citoval v plném znění hlavní argumenty z nálezu II. ÚS 405/02, i když po formální stránce to nebylo třeba. Poté, co zopakoval tyto argumenty, konstatoval Ústavní soud, že „závěry výše vyložené ... potom obdobně dopadají v plném rozsahu i na nyní projednávaný případ“. Námitka Nejvyššího správního soudu, že Ústavní soud neodůvodnil svůj nálezn III. ÚS 252/04 dostatečným a pochopitelným způsobem a že nedával pochopitelné vodítko o tom, co je správný ústavněprávní výklad aplikovatelný v této situaci, již z uvedených důvodů nemůže obstát.

107. Bez opory zůstal i argument Nejvyššího správního soudu, že právní názor Ústavního soudu ohledně nároku občana na vyrovnávací příspěvek lze omezit jenom na konkrétní situaci ve věci II. ÚS 405/02 (tzv. „odlišení“) tím, že občan má nárok jenom v mimořádné situaci, kdy by jinak nedostal nic, neboť právní úprava ve Slovenské republice nezná předčasný důchod. Ústavní soud neshledal, že situace ve věci III. ÚS 252/04 byla odlišná, naopak dospěl k závěru, že nosné rozhodovací důvody v nálezu II. ÚS 405/02 jsou obecně aplikovatelné na situaci tzv. „slovenských důchodů“, kde období odpracované za existence společného státu nelze považovat za práci v cizině.

108. Mimo to, že Ústavní soud ve svém nálezu III. ÚS 252/04 inkorporoval zmíněné argumenty a závěry z nálezu II. ÚS 405/02, předložil i dodatečné argumenty, které podporují závěry z nálezu II. ÚS 405/02: „Při výkonu této pravomoci [tj. vykládat jednoduché právo a sjednocovat judikaturu správních soudů] je přirozené i tento orgán veřejné moci povinen interpretovat jednotlivá ustanovení jednoduchého práva v první řadě vždy z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod . . . Vyjádřeno jinými slovy, není tak nikterak vyvázán z imperativu plynoucího z čl. 4 Ústavy, když ochrana ústavnosti v demokratickém právním státě není a nemůže být pouze úkolem Ústavního soudu, nýbrž musí být úkolem celé justice. V možnostech ústavního soudnictví je v této souvislosti klást akcenty na nejdůležitější otázky, případně korigovat nejextrémnější excesy.“

109. Ústavní soud dále konstatoval, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu došlo k neoprávněnému zásahu do základních práv stěžovatelky, „na kterémžto závěru ničeho nemění ani důsledky plynoucí pro obecné soudy z čl. 95 odst. 1 Ústavy“.

110. Odůvodnění nálezu III. ÚS 252/04 se zabývalo i problematikou precedenčního účinku nálezu Ústavního soudu, jak to vyplývá z čl. 89 odst. 2 Ústavy (srov. odstavec 55 a násl. tohoto nálezu).

111. Co se týče problematiky mezinárodního práva, Ústavní soud uvedl následující: „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.“ Tato teze navazovala a do konkrétní věci promítala již dříve Ústavním soudem formulovanou doktrínu, dle níž ratifikací mezinárodních smluv nejsou dotčena výhodnější práva, ochrany a podmínky poskytované a zaručené vnitrostátním zákonodárstvím (Pl. ÚS 31/94, Sb. n. u., svazek 3, nálezn č. 25, vyhlášen pod č. 164/1995 Sb.).

2. d) IV. ÚS 158/04

112. V nálezu IV. ÚS 158/04 Ústavní soud obecně odkázal na předcházející dva nálezy týkající se stejné problematiky a v nich vyslovené názory potvrdil: „Otázkou aplikace Smlouvy v podobné věci se Ústavní soud zabýval již ve svých rozhodnutích II. ÚS 405/02 ... a III. ÚS 252/04 ... a od obecných závěrů v nich vyslovených nemá důvod se odchýlovat.“

113. Také v nálezu IV. ÚS 158/04 Ústavní soud předložil dodatečné argumenty, které podporují závěry z nálezu II. ÚS 405/02 a III. ÚS 252/04, a to následující: „Argumentace České správy sociálního zabezpečení týkající se komunitárního práva je v této souvislosti nepřipadná. V posuzovaném případě nejde o vyřešení otázky, zda aplikovat či neaplikovat Přílohu č. III Nařízení Rady 1408/71/EHS, resp. čl. 20 Smlouvy. Je totiž nepochybné, že ustanovení smluv uvedených ve zmíněné Příloze č. III se aplikují přednostně, před Nařízením, jak ostatně judikoval Evropský soudní dvůr. Tuto aplikaci také stěžovatelka nezpochybňovala. Aplikace Smlouvy však nutně musí být v souladu s ústavním pořádkem, musí respektovat jeho základní principy. ... K vyjádření Nejvyššího správního soudu pak Ústavní soud podotýká, že situace vzniklá rozdělením České a Slovenské Federativní Republiky byla natolik specifická, že přijetí Smlouvy bylo nutné s ohledem na právní jistotu občanů v oblasti sociálního zabezpečení. Závěry učiněné v souvislosti s posuzovaným případem proto nemusí nutně dopadnout na důchodové nároky ostatních migrujících osob. ... Ústavní soud v této souvislosti podotýká, že je mu známo i usnesení sp. zn. II. ÚS 21/04, které se zabývá obdobným problémem. Uvedené usnesení však nezakládá povinnost senátu postupovat podle § 23 zákona o Ústavním soudu a senát Ústavního soudu neshledal důvody, pro které by se měl odchýlit od argumentace výše citovaných rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 405/02 a sp. zn. III. ÚS 252/04.“

3. Stanovisko Ústavního soudu ke konkurujícím tezím předloženým Nejvyšším správním soudem a představujícím dle Nejvyššího správního soudu dostatečně relevantní důvody pro nerefluktování judikatury Ústavního soudu

3. a) Rovnost a zákonodárcův prostor pro volné uvážení

114. Co se týče principu rovnosti obecně, může Ústavní soud souhlasit s formulací tohoto principu předloženou Nejvyšším správním soudem: „Princip rovnosti v právech není v zásadě chráněn sám o sobě, ale jen v souvislosti s porušením jiného základního práva, které je zaručováno ústavními zákony, případně mezinárodními smlouvami o lidských právech. ... Zákaz diskriminace je obvykle interpretován z dvojího pohledu – jednak je dán požadavkem vyloučení libovůle v postupu zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv, druhý je pak dán požadavkem akceptovatelnosti hledisek odlišování. ... Jestliže zákonodárce zvolí určitý přístup, musí tedy být založen na objektivních a rozumných důvodech a mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení musí existovat vztah přiměřenosti.“

115. Totéž platí o tezi, již Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podle judikatury Ústavního soudu zákonodárce užívá v oblasti důchodové větší prostor pro uvážení: „V oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát začasťe povinován k aktivním zásahům, jež mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti, disponuje zákonodárce logicky mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní. Volí proto preferenční zacházení mnohem častěji.“

116. Vzhledem k tomu, že konkurující úvahy, které v této souvislosti Nejvyšší správní soud uplatnil, jsou v podstatě právní názory odpovídající vlastní judikatuře Ústavního soudu, argumentované zejména v nálezu Pl. ÚS 15/02, nelze než očekávat, že je při svém rozhodování Ústavní soud vzal plně v úvahu, ale neshledal je pro dotýčnou věc za relevantní či klíčové. (Na okraj uvedeného budiž poznamenáno, že Ústavní soud považuje za naprosto přijatelné, aby obecný soud připomenul Ústavnímu soudu jím už vyslovené principy a ústavněprávní výklady v situaci, kdy je obecný soud přesvědčen, že při svém rozhodování v konkrétní věci je Ústavní soud přehlédl anebo jím nedal dostatečný důraz v daném kontextu.)

117. Tím, že Ústavní soud přiznal v nálezu Pl. ÚS 15/02, že zákonodárce disponuje v tam zmíněných situacích mnohem větším prostorem, neznamená, že by tím zákonodárci vystavil „bianco šek“. Navíc stále platí, že cílem právní úpravy musí být „odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti“.

118. Co se týče diferenčních skupin a námítky Nejvyššího správního soudu, že Ústavní soud vybral nesprávné diferenční skupiny, Ústavní soud konstatuje následující: Ustanovení čl. 30 Listiny zaručuje občanům přiměřené

hmotné zabezpečení ve stáří a v souvislosti s čl. 3 odst. 1 Listiny vyžaduje, aby všichni občané tohoto práva užívali za rovných podmínek. Proto bylo naprosto správné, že Ústavní soud vybral různé skupiny občanů jako diferenční skupiny. Jako konkurující úvahu Nejvyšší správní soud tvrdil, že s poukazem na mezinárodní normy je tato volba vyloučena. I v takto tvrzené souvislosti však platí, že Ústava a Listina jsou pro Českou republiku vrcholné právní předpisy. Názor Nejvyššího správního soudu, že několik mezinárodních smluv zakazuje preferenční zacházení na základě občanství, není výstižný. Ústavní soud nerozhodl, že ústavní pořádek vyžaduje, aby čeští občané byli preferováni vůči cizincům, ale trval na tom, že podle čl. 30 Listiny mají občané právo na přiměřené hmotné zabezpečení v stáří za rovných podmínek. Pokud má cizinec na základě smlouvy nárok na stejné zacházení, jaké požívají občané ČR, pak Ústavní soud netvrdil opak, tj. netvrdil, že právo na přiměřené hmotné zabezpečení v stáří za rovných podmínek musí znamenat, že se občanům musí dostat lepšího zacházení než cizincům či obráceně.

119. Další konkurující úvaha Nejvyššího správního soudu spočívala v tezi, že v případě většiny hospodářských, sociálních a kulturních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny zákonodárce užívá podle čl. 41 odst. 1 Listiny nepodmíněné volné uvážení, a proto je oprávněn vybrat kteroukoliv právní úpravu v oblasti hmotného zabezpečení podle čl. 30 Listiny. Ústavní soud takový postoj k této problematice razantně odmítl již na samém začátku své činnosti ve svém prvním nálezu zrušujícím zákon, tj. ve věci Pl. ÚS 35/93 (Sb. n. u., svazek 1, nález č. 7, vyhlášen pod č. 49/1994 Sb.), v němž dal najevo, že čl. 41 odst. 1 Listiny i ve vztahu k právům obsaženým v hlavě čtvrté Listiny neopravňuje zákonodárce k jakémukoliv volnému uvážení, neboť je jeho povinností dbát na to, aby byla šetřena podstata a smysl těchto práv. (poznámka pod čarou 11) Navíc se pro všechna práva v Listině zakotvená aplikuje i ustanovení čl. 3 odst. 1 Listiny, podle kterého se zaručují základní práva a svobody všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud už vícekrát rozhodl, že interpretace zákona a smlouvy představuje neoprávněnou diskriminaci podle čl. 3 odst. 1 Listiny, nelze projednávaný případ subsumovat pod čl. 41 odst. 1 Listiny.

3. b) Právní jistota a předvídatelnost

120. Co se týče argumentu právní jistoty, Nejvyšší správní soud poukázal na judikát Ústavního soudu Pl. ÚS 31/03 (Sb. n. u., svazek 32, nález č. 16, vyhlášen pod č. 105/2004 Sb.) a naznačil, že ho Ústavní soud přehlédl anebo ho ve své judikatuře v otázce slovenského důchodu nesprávně aplikoval. Relevantní částí z odůvodnění nálezu je následující: „Právní jistota ani předvídatelnost aktů veřejné moci nejsou absolutními kategoriemi, které by bylo možno stavět nad ostatní komponenty vytvářející pojem ‚demokratického právního státu‘. Ústavou chráněnou hodnotou je i ochrana zájmů České republiky jako svrchovaného státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Úkolem zákonodárce a potažmo vlády je tak optimalizovat možné nesouhlasné působení ochranných mechanismů obou hodnot, jinými slovy, zúžit na nejmenší možnou míru prostor pro možnou libovůli v aktech veřejné moci při současném zajištění efektivní ochrany zájmů státu. Přiměřeným omezením předvídatelnosti (právní jistoty) je takové nezbytné omezení, které ještě dokáže zajistit efektivně naplňování cíle zákona č. 148/1998 Sb.“.

121. Poté, co zmínil tuto právní větu, Nejvyšší správní soud došel k následujícím závěru: „Přiměřeným omezením předvídatelnosti (právní jistoty) v podmínkách právního státu je takové nezbytné opatření, které dokáže zajistit efektivní naplňování cíle zákona o důchodovém pojištění, tj. zajistit přiměřené zabezpečení ve stáří v souladu s demografickými a ekonomickými determinanty.“. Jinými slovy to ovšem znamená, že dle Nejvyššího správního soudu „právní jistotu“ lze obětovat v zájmu naplňování cíle obyčejného zákona. Takový postup by však podkopával ústavnost v samém jejím základu, pročež je nutno jej odmítnout. Argument Nejvyššího správního soudu je navíc problematický i tím, že za své východisko bere právní větu, která není přílehlavá k věci nyní projednávané: v nálezu Pl. ÚS 31/03 se jednalo o pravý střet mezi hodnotami tvořícími samé jádro právního státu, tj. mezi právní jistotou a předvídatelností na jedné straně a bezpečností a svrchovaností na straně druhé. V nynější věci Nejvyšší správní soud necitoval žádný podstatný komponent právního státu, se kterým lze srovnat právní jistotu a předvídatelnost; že by jim snad mohly být správně vhodnost („administrative convenience“) anebo zjednodušení správních úkonů, lze bez váhání odmítnout. Kromě toho se v nálezu Pl. ÚS 31/03 jednalo o jiný aspekt právní jistoty a předvídatelnosti; ve vztahu ke slovenskému důchodu je ve hře navíc legitimní očekávání.

122. Dodat lze, že v nálezu Pl. ÚS 31/03 se jednalo o řízení o abstraktní kontrole norem; již proto nemusí být odůvodnění tehdejšího nálezu beze zbytku přílehlavé a použitelné pro rozhodování v řízení o ústavní stížnosti.

123. Výtku Nejvyššího správního soudu o údajné nepředvídatelnosti judikatury Ústavního soudu (upínající se k Ústavním soudem kritizované aplikaci Smlouvy, která zakládala ústavně neakceptovanou nerovnost) Ústavní

soud zcela odmítá; naopak v souvislosti s řešenou problematikou nálezová judikatura Ústavního soudu zcela – a tudíž předvídatelně – respektovala již dříve formulovaná doktrinární východiska (srov. např. odstavec 100 a násl. tohoto nálezu).

3. c) Absence zákonného podkladu pro „vyrovnávací přídavek“

124. Nejvyšší správní soud předložil silnou námitku proti řešení problematiky „slovenského důchodu“ Ústavním soudem, pokud jde o postup státních orgánů při vyplacení vyrovnávacího přídavku. Nejvyšší správní soud má za to, že takové opatření není možné, protože zákon je výslovně nepředvídá, protože nejsou obecné soudy oprávněny vyplacení takové dávky nařídít: „Stěžovatelka činí středobodem své stížnostní námitky nesprávné právní posouzení jí tvrzeného nároku na dávku nazvanou ‚vyrovnávací přídavek‘, přičemž nepochybně, že taková dávka v systému důchodového pojištění neexistuje, a svou argumentaci vede výlučně v rovině ústavněprávní, tedy že tento nárok, ač v zákoně zakotven není, jí má příslušet jako důsledek ústavně konformního výkladu blíže nespecifikovaných předpisů, v každém případě pak jako důsledek tvrzené diskriminace, jež je v rozporu se shora uvedenými ústavními principy a principy smluv o lidských právech rovněž výše citovaných.“ (část III. 2. 3. rozsudku Nejvyššího správního soudu).

125. V širším ohledu Ústavní soud již na tuto námitku reagoval v části tohoto nálezu týkající se precedenčního účinku; přesto však považuje za vhodné vyjádřit se k ní detailněji. Česká republika je povinna podle čl. 30 Listiny poskytovat občanům přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří za rovných podmínek a zákon o důchodovém pojištění je konkretizací tohoto základního práva. Navíc v nálezu II. ÚS 405/02 Ústavní soud vyslovil právní názor, že ČR je oprávněna tuto povinnost delegovat podle mezinárodní smlouvy („Úprava těchto vztahů do budoucna nevytváří žádný specifický problém mezinárodněprávní či ústavněprávní povahy.“). Důvod pro takovou smlouvu může být správní vhodnost anebo zjednodušení správních úkonů. Dalším důvodem je fakt, že ČR a SR měly dlouhodobou pevnou vazbu tím, že sedmdesát let tvořily společný stát, a bylo proto třeba rozuzlit propojené vztahy, které byly v tomto období nastoleny. Ale to, že Česká republika je oprávněna takovou povinnost delegovat, a v tomto případě má k tomu i dobrý důvod, neznamená, že by mohla zatlačit do pozadí převažující ústavní princip. Co se týče práva občana na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, Česká republika má stále vůči svým občanům primární povinnost poskytovat ho i v případě, že zajistila náhradníka. Pokud náhradník nesplňuje zcela její povinnost, musí Česká republika pokrýt zbývající část povinnosti.

126. Ústavní soud proto v nálezu III. ÚS 252/04 zdůraznil rozdíl mezi částí, na kterou má stěžovatelka nárok podle českého práva, a částí, kterou skutečně dostává podle práva Slovenské republiky. Tím, že Slovenská republika jenom nahradí Českou republiku, musí Česká republika „dohnat“ eventuelní schodek či, jinak řečeno, Česká republika má povinnost platit do té míry, v níž Slovenská republika tuto povinnost zcela nekryje: „Konečně toliko jako obiter dictum ve vztahu k případu stěžovatelky považuje Ústavní soud za vhodné uvést, že pokud občan splňuje všechny zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod i bez existence Smlouvy a tento nárok by byl vyšší než nárok podle 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 výše důchodu pobíraného od druhé smluvní strany do zákonného nároku podle českých právních předpisů.“

127. Podle Nejvyššího správního soudu má skutečnost, že vyrovnávací přídavek není v zákoně o důchodovém pojištění výslovně upraven, za následek to, že navzdory nároku občana na takovou dávku z hlediska ústavního práva nemůže se jí úspěšně domoci. Ústavní soud už dříve odmítl jako přepjatý formalismus (vyplývající z čistě pozitivistického pohledu na právo) takový postup, podle kterého soudy neposkytují ochranu subjektivním základním právům jenom proto, že stát zanedbal vytvoření zákonného podkladu pro jejich uplatňování (srov. např. II. ÚS 98/95, Sb. n. u., svazek 5, nález č. 42). Je obecným principem právního státu, že pochybení státu nesmí být na úkor jednotlivce, a to zejména pokud jde o základní práva (srov. např. IV. ÚS 275/96, Sb. n. u., svazek 6, nález č. 104, ve kterém Ústavní soud uvedl: „Tímto výkladem orgány aplikující právo povýšily hlediska vhodnosti či praktičnosti nad zákon a především nad ústavní principy a nesouladnost zákonů přičítají k tíži toho, kdo realizuje svá ústavní práva.“).

128. Z pohledu srovnávacího je vhodné podotknout, že v oblasti komunitárního práva zaujal Evropský soudní dvůr podobné stanovisko. K otázce výše přídavku v oblasti sociálního zabezpečení migrujících pracovníků uvedl, že pokud konkrétní otázka není speciálně a explicitně regulována v aktu komunitárního práva sekundárního, musí ji soudy rozhodovat ve světle cíle dotyčného ustanovení Smlouvy o ES (o sociálním zabezpečení pracovníků v souvislosti s volným pohybem pracovníků) a obecných principů z něho vyplývajících (srov. věc *Claudio Rossi v. Caisse de compensation pour allocation familiales des regions de Charleroi et Namur*, 100/78, 1979 ECR 831, bod 12). Relevantním článkem citované smlouvy je

čl. 42 (bývalý čl. 51). V tomto kontextu vyplývá aplikovatelný obecný princip, že přídavek přiznaný jednotlivci by neměl být snížen v důsledku toho, že migrant-pracovník uplatňuje svoje právo na svobodný pohyb. Navíc Evropským soudním dvorem vyslovené argumenty při výkladu Smlouvy o ES jsou velmi blízké argumentům Ústavního soudu ohledně vyrovnávacího příspěvku: „Nárok na rodinný přídavek od členského státu, ve kterém bydlí příjemce, se nikterak nedotýká nároku na vyšší přídavek, který jiný členský stát příjemci už dříve přiznal. ... Pokud výše přídavku, kterou pracovník skutečně dostává od členského státu, ve kterém bydlí, je nižší než výše přídavku stanovená legislativou toho druhého členského státu, pak má pracovník nárok od příslušné instituce tohoto druhého [dříve přiznávající] členského státu na doplněk k přídavku, který se rovná rozdílu mezi přídavky.“ (věc Theo Dammer v. VZW Securex Kinderbijslagfonds and Rijksdienst voor Kinderbijslag der Werknemers, C-168/88, 1989 ECR 4553, bod 23). (poznámka pod čarou 13)

3. d) Závazky České republiky

vyplývající z mezinárodního práva veřejného

129. Nejvyšší správní soud přednesl konkurující úvahu v oblasti mezinárodního práva veřejného, a sice že „jedním z důsledků zániku ČSFR byla nutnost určit, které ‚závazky‘ ... převezme Česká republika a které Slovenská republika“; Nejvyšší správní soud měl za to, že relevantní a klíčové ústavní principy pro vyřešení této otázky vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu II. ÚS 214/98. Jde o další příklad nálezu Ústavního soudu, ve kterém Ústavní soud podle názoru Nejvyššího správního soudu pojednal ústavněprávní otázky správně, ale který prý Ústavní soud přehlédl při rozhodování o otázce vyrovnávacího přídavku. Jak uvedl Nejvyšší správní soud: „Pokud přihlídneme i k nálezu prvně uvedenému (II. ÚS 214/98), jde i o rozdílné chápání důsledku zániku státu (ČSFR) v rovině implicitní. Zde leží první důvod, proč Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí maximálně transparentně svůj výrok odůvodňuje.“ (část III. 2. 3. 3. rozsudku Nejvyššího správního soudu).

130. Jak je zřejmé z nálezu II. ÚS 214/98 a z jeho části citované Nejvyšším správním soudem v napadeném rozsudku, jednalo se o otázku sukcese nově vznikajícího státu k povinnostem zanikajícího státu. Ústavní soud tuto otázku rozebral z různých hledisek, ze kterých jen jedno bylo hledisko mezinárodního práva obyčejového. Ústavní soud k němu uvedl, že „ve vztahu mezi státem-sukcesorem a jednotlivci, kteří podléhali jurisdikci státu-předchůdce“, renomovaní autoři zpochybňují, zda doktrína nabytých práv je vůbec „součástí závazného mezinárodního obyčej“ a největší pochybnost je vůči „právním vzniklým ze vztahů veřejnoprávních“. Ústavní soud proto došel k následujícímu závěru: „České republice nevyplývá z obecného mezinárodního práva žádná povinnost převzít případné závazky jiného státu, byť svého předchůdce (ČSFR), vůči jednotlivci, jenž nebyl v okamžik sukcese nijak efektivně spjat se vznikajícím státem ani s jeho územím a jehož nárok byl založen na předpisech služební (veřejnoprávní) povahy.“

131. Vyřešením otázky mezinárodního práva obyčejového však nebyl problém vyčerpán, protože jak je z citace nálezu Ústavního soudu zřejmé, povinnost převzít případné závazky jiného státu by mohla vyplývat i z jiného zdroje práva. Ústavní soud pokračoval v nálezu II. ÚS 214/98 přezkumem otázky, zda České republice nevyplývá povinnost převzít případné závazky jiného státu z Ústavy, smlouvy anebo zákona, a rozhodl, že ve vztahu k této konkrétní problematice všechny tři zdroje odkázaly na závazky vyplývající z mezinárodního práva obyčejového, a proto byl výsledek totožný. Nejvyšší správní soud tento závěr Ústavního soudu nepochopil správně, protože závěr z nálezu II. ÚS 214/98 zevšeobecnil v situaci, kdy zevšeobecněn být neměl, vyvodiv z něho nesprávný závěr, že z ČSFR přešly na Českou republiku vůči jednotlivcům, kteří měli nároky vůči ČSFR, jenom ty závazky, které vyplývají následnickému státu z mezinárodního práva obyčejového: „Pokud doby výkonu činnosti (zaměstnání) na území ČSFR budeme považovat za implicitní závazek ČSFR v oblasti důchodového zabezpečení (pojištění), pak ... přebrala Česká republika jako nástupnický stát jen takové závazky, jejichž převzetí jí uložila smlouva se Slovenskou republikou.“ V důsledku toho Česká republika neměla při svém vzniku vůbec povinnost přiznat občanům nárok na uznání odpracovaného času za doby ČSFR. Proto podle Nejvyššího správního soudu mají jednotlivci pouze nárok, který vyplývá ze zákona a smlouvy; je to pouze akt dobročinnosti, za který by měli občané být vděční a nepožadovat více. Lepší příklad hyperpozitivistické argumentace by byl jen stěžejší k nalezení. Jak dal Ústavní soud najevo ve svém nálezu II. ÚS 405/02, Česká republika je materiální právní stát, a proto je takový postup vyloučen.

132. Nález II. ÚS 214/98 je relevantní pro vyřešení otázky vyrovnávacího přídavku, avšak v obecnější rovině a z jiných důvodů než těch, které přednesl Nejvyšší správní soud. Na rozdíl od Nejvyššího správního soudu má Ústavní soud za to, že všeobecně významný závěr vyplývající z nálezu II. ÚS 214/98 spočíval v tom, že otázka, které závazky převzala Česká republika z ČSFR, je otázkou regulovanou i jinými zdroji práva, včetně Ústavy a Listiny. Na rozdíl od věci II. ÚS 214/98 v nálezech týkajících se slovenského důchodu, tj. II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04 a IV. ÚS 158/04, Ústavní soud jasně vyslovil závěr, že ústavní pořádek, konkrétně čl. 30 Listiny, stanoví

větší povinnost vůči občanům. Tato povinnost vznikla už v roce 1991 ještě před rozpadem federace. Česká republika v čl. 3 a čl. 112 své Ústavy inkorporovala Listinu jako součást svého ústavního pořádku. Princip právní kontinuity má zde význam v tom, že Česká republika inkorporovala právní systém ČSFR, včetně závazků vyplývajících z tohoto právního systému, a tím tyto závazky potvrdila jako vlastní.

3. e) Komunitární právo

133. V nálezech III. ÚS 252/04 a IV. ÚS 158/04 Ústavní soud uvedl, že právo ES, konkrétně Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, se na posouzený případ nevztahuje. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku trval, mimo jiné, na tom, že se zmíněné Nařízení na tuto problematiku aplikuje. Přestože Ústavní soud nevidí důvod pro to, aby se od svého právního názoru odchýlil, považuje vzhledem ke konkurující tezi Nejvyššího správního soudu za vhodné blíže formulovat důvody pro tento svůj závěr.

134. Nejvyšší správní soud tvrdí zejména, že Nařízení bylo na základě Aktu o podmínkách přistoupení (k EU) změněno tak, aby Smlouva byla včleněna do okruhu úmluv podle čl. 7 odst. 2 písm. c), tj. do okruhu úmluv o sociálním zabezpečení, na které se Nařízení neaplikuje. (poznámka pod čarou 14) Od toho odvodil (chybný) závěr, že odkaz na Smlouvu v příloze Nařízení jí propůjčil postavení evropského práva, následkem čehož má i aplikační přednost před českým právem, zřetelně i před ústavněprávními předpisy, a že se stává nepodmíněně závaznou pro strany smlouvy. (poznámka pod čarou 15) Tato představa je mylná, poněvadž bilaterální smlouvy mezi členskými státy nejsou pramenem komunitárního práva. Bylo-li by tomu opačně, nastala by naprosto absurdní situace, v níž by byla bilaterální mezinárodní smlouva nepodmíněně kogentní pro její strany navzdory jejich vůli ji měnit, takže by pak mohly mezinárodní smlouvy měnit jenom orgány EU. Naopak odkaz na Smlouvu v Nařízení pouze naznačuje, že vztahy těmito smlouvami regulovanými (jak uvedl Ústavní soud v nálezu III. ÚS 252/04) nepodléhají právu ES. Smlouva se proto stále aplikuje na základě mezinárodního a českého práva a podle obvyklých principů aplikace mezinárodních smluv v českém právním řádu; jak uvedl Ústavní soud v nálezu IV. ÚS 158/04: „Aplikace Smlouvy však nutně musí být v souladu s ústavním pořádkem, musí respektovat jeho základní principy“ (srov. též doktrínu citovanou v odstavci 111).

135. Jako další zásadní důvod pro to, že právo ES, zejména citované Nařízení, se nemůže vztahovat na tento a obdobné případy, je fakt, že by jeho aplikace v této specifické problematice představovala porušení obecných právních principů, které tvoří součásti právního řádu ES a mají v hierarchii komunitárních norem přednost před sekundárními právními předpisy. V tomto ohledu jsou relevantní dva principy, které jsou odvozeny od principu právní jistoty, a sice zákaz retroaktivity a ochrana nabytých práv. Retroaktivitou se obecně rozumí aplikace právní normy na situaci nebo události, které nastaly ještě před vyhlášením normy nebo její účinností. V případě nově přístupujících států jsou normy evropského práva účinné vůči těmto státům dnem vstupu, pokud neexistuje explicitní přechodné ustanovení. V této oblasti se rozlišuje mezi pravou (anebo přímou) retroaktivitou a nepravou (anebo nepřímou) retroaktivitou, nazývanou i jako „okamžitý účinek anebo aplikace“. Jak vysvětlil Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí, okamžitý účinek se týká možnosti aplikace „nového“ práva na existující či do budoucna vznikající účinky situací nastalých za doby existence práva „starého“. Okamžitý účinek je příznačný pro právní úkony, které trvají delší dobu; těžko by se našel lepší příklad, než je vznik nároku na důchod. Nicméně aplikace nové normy na již dokončený právní úkon anebo pevně ustavenou situaci je jasným příkladem pravé retroaktivity, a proto by její aplikace představovala porušení zákazu retroaktivity, pokud by tím byla zkrácena nabytá práva. V každém případě, který Ústavní soud dosud posuzoval, vznikl stěžovateli nárok na důchod ještě před vstupem České republiky do Evropské unie, tj. před 1. 5. 2004, takže již z toho je zřejmé, že aplikace evropského práva na tyto nároky by představovala porušení zákazu retroaktivity a ochrany nabytých práv, pokud by zkrátila stěžovatelům jejich práva na důchod.

III. Závěr

136. Z uvedených důvodů Ústavní soud uzavírá, že v otázce interpretace a aplikace relevantních ustanovení zákona o důchodovém pojištění a zejména Smlouvy (zkráceně v otázce „vyrovnávacího příspěvku ke slovenskému důchodu“) nemůže souhlasit s názorem Nejvyššího správního soudu, dle něhož argumenty a důvody v dosavadní judikatuře Ústavního soudu nebyly natolik jasné a konsistentní, aby informovaly obecné soudy o tom, co od nich vyžaduje při jejich rozhodování ústavně konformní výklad relevantní právní úpravy. Navíc konkurující úvahy Nejvyššího správního soudu jej nepřesvědčily o potřebě modifikovat vlastní rozhodovací praxi opírající se o ústavněprávní výklad řešené problematiky, přičemž tento výklad byl a zůstává souladný s konsolidovanou judikaturou Ústavního soudu (a to nejen judikaturou Nejvyšším správním soudem citovanou).

137. Pro uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 62/2003-31 ze dne 23. 2. 2005 bylo porušeno základní právo stěžovatelky zakotvené v čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 30 odst. 1 Listiny. Nerespektováním těchto práv Nejvyšší správní soud uplatnil státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, čímž bylo porušeno i právo stěžovatelky zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

138. Pokud jde o návrh na zrušení rozsudku Městského soudu v Praze, Ústavní soud vzal v úvahu, že byl-li zrušen rozsudek Nejvyššího správního soudu jako kasačního soudu, který je vázán právním názorem Ústavního soudu, bude též ve věci rozhodovat znovu a přezkoumávat i napadený rozsudek správního soudu prvního stupně. Nálezem Ústavního soudu je tedy vytvořen procesní prostor pro ochranu práv stěžovatelky v soustavě správních soudů. Ústavní soud proto, veden zásadou minimalizace zásahů do pravomoci obecných (a tedy i správních) soudů, jakož i jiných orgánů veřejné moci, návrh na zrušení napadeného rozsudku Městského soudu v Praze odmítl jako nepřipustný (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

1) V této věci šlo skutkově o posouzení nároku příslušníka SNB na služební příjem, přičemž k datu zániku ČSFR tato osoba nebyla občanem ČR a neměla na území ČR trvalý pobyt. Dohodou mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o přechodu práv a povinností ze skončení služebních poměrů policistů zařazených ve Federálním policejním sboru a Sboru hradní policie a vojáků z povolání vojsk Ministerstva vnitra, vyhlášenou pod č. 60/1994 Sb., bylo v návaznosti na ústavní zákon č. 624/1992 Sb., o zániku funkce soudců a o skončení pracovních a služebních poměrů v souvislosti se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, jako kritériem pro rozdělení existujících závazků ČSFR vůči příslušníkům federálních ozbrojených sborů zvoleno kritérium trvalého pobytu těchto osob na území ČR a SR ke dni zániku ČSFR.

2) Skutkově byl posuzován nárok občana České republiky, narozeného v roce 1941, jenž získal doby zaměstnání v letech 1962–1995 na dnešním území Slovenské republiky; ve slovenském sociálním zabezpečení podle Smlouvy získal 12 945 dnů, v českém 1 221 dnů. Fakticky na území České republiky „získal“, pokud by neexistovala Smlouva, včetně doby do 18 let věku, 10 let a 214 dnů. Rozhodnutí vrchního soudu bylo zrušeno.

3) Srov. dále též odstavec 92 nálezu. Skutkově šlo o období nyní projednávané věci, rozhodným kritériem bylo sídlo zaměstnavatele ke dni zániku ČSFR. Posuzován byl nárok občanky České republiky, narozené v roce 1944, která by fakticky, pokud by Smlouva neexistovala, „získala“ na území ČR včetně doby studia dobu 11 let a na území Slovenské republiky 32 let.

4) Skutkově byl posuzován nárok občanky Slovenské republiky, nar. 1943, v letech 1958–1996 žijící a pracující na území Slovenské republiky, které byl přiznán důchod ze slovenského důchodového pojištění. Stěžovatelka přesídlila po přiznání tohoto důchodu do České republiky, kde jí bylo v roce 1998 uděleno české občanství. Fakticky na území České republiky nikdy nepůsobila a svou žádost o český důchod po svém přesídlení opřela o přesvědčení, že je diskriminována, neboť pobírá nižší důchod než jiní občané ČR, kteří pracovali stejně dlouhou dobu na území ČR.

5) Srov. např. nález IV. ÚS 537/01, Sb. u. u., svazek 26, nález č. 45: „Ústavní předpisy, jejichž neopomenutelnou a elementární součástí jsou ustanovení zakotvující základní lidská práva a svobody, jsou ‚ohniskem‘ vyznačujícím do celého právního řádu, z čehož plyne požadavek, aby právní předpisy âčšjednoduchého práva‘ byly právě jimi poměřovány a pod jejich aspektem také vykládány.“

6) Srov. např. nález III. ÚS 269/99, Sb. n. u., svazek 17, nález č. 33: „Základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě.“

7) Srov. nález IV. ÚS 613/06 ze dne 18. 4. 2007 (Sb. n. u., svazek 45, nález č. 68): „Judikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolání i k sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou zjevně je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování.“

8) Viz např. R. Alexy: „Ten, kdo se chce odchýlit od precedenční praxe, má břemeno argumentace.“ („Wer von einem Präjudiz abweichen will, trägt die Argumentationslast.“), Robert Alexy in Theorie der Grundrechte, Suhrkamp 1994, 2. Aufl., s. 505.

9) Srov. odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k odůvodnění nálezu Pl. ÚS 4/06: „Shora uvedené usne-sení Ústavního soudu, tak jako všechna usnesení Ústavního soudu, nespádají pod režim čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť jejich vykonatelnost zákon o Ústavním soudu vůbec neřeší (ta je řešena přiměřeným použitím o. s. ř.), a dále tato usnesení se nevyhlašují tak, jak předvídá odstavec 1 čl. 89 Ústavy, což je jeden z předpokladů pro zá-vaznost rozhodnutí Ústavního soudu podle odstavce 2 tohoto ústavního ustanovení.“

10) K precedenčním účinkům judikatury (byť jen rozhodnutí Nejvyššího soudu, pro jejichž závaznost opora obdobná čl. 89 odst. 2 Ústavy chybí) se vyjádřil Ústavní soud v nálezu IV. ÚS 451/05 (Sb. n. u., svazek 46, nález č. 112): „Projednávaná věc byla co do skutkových tvrzení a právního posouzení zcela podřaditelná pod rozhodnutí Nejvyššího soudu, jež bylo publikováno ve veřejně dostupné Sbírce rozhodnutí. Krajský soud v Ústí nad Labem však zaujal názor zcela odlišný, Nejvyšším soudem označený (byť v jiné věci) za právně nesprávný. Ta-kový postup sám o sobě nutně by nemusil být protiústavní, neboť faktické precedenční účinky publikovaných rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou v právním systému České republiky oslabeny potud, že právní názory v nich obsažené formálně nižší soudy nezavazují. Tím však není řečeno, že by judikatura Nejvyššího soudu neměla svoji normativní sílu. Je totiž sice právem nižšího soudu tyto judikatorní závěry (rozumí se samo sebou, že nikoliv závěry kasačního rozhodnutí v konkrétní věci) nerespektovat a odchýlením se od nich iniciovat jejich změnu, avšak taková iniciativa – má-li být ústavně konformní – nemůže se udát mimo rámec spravedlivého procesu. Chtěl-li odvolací soud v projednávané věci vskutku publikované právní názory Nejvyššího soudu pominout, bylo jeho povinností pečlivě v důvodech svého rozhodnutí vysvětlit, proč se s nimi neztotožňuje a proč považuje za nezbytné tyto závěry nahradit právními názory novými. Přitom však bylo by jeho povinností uvážít, existují-li dostatečně silné důvody takový postup ospravedlňující (k tomu srov. nález IV. ÚS 613/06, Sb. n. u., svazek 45, nález č. 68). Ústavní soud připomíná, že již dříve judikoval (nález III. ÚS 470/97, Sb. n. u., svazek 16, nález č. 163), že bezdůvodné opomenutí rozhodnutí Nejvyššího soudu může mít rysy jurisdikční libovůle. Vydáním rozhodnutí, jímž byla bez jakékoliv argumentace odmítnuta konsolidovaná judikatura, vybočil proto Krajský soud v Ústí nad Labem z rámce pravidel řádného a spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.“

11) „... V projednávané věci jde o otázku, zda právo na bezplatné základní a středoškolské vzdělání má nepodmíněnou povahu, či zda v této oblasti má své zákonné opodstatnění i výjimka, v daném případě uvozená vedlejší podmínkovou větou „nestanoví-li zákon jinak“. Na tuto otázku dává jasnou odpověď především Listina základních práv a svobod, která vzhledem k čl. 112 odst. 1 Ústavy České republiky je součástí ústavního pořádku Čes-ké republiky a která sama v ustanovení čl. 33 odst. 2 přiznává občanu jako jedno z jeho základních práv též prá-vo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách. Ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 2 Listiny mohou být mezi základních práv a svobod upraveny za podmínek stanovených Listinou pouze zákonem, při použití tohoto ustanovení musí však být šetřena podstata a smysl základních práv a svobod (čl. 4 odst. 4 Listiny). I když podle čl. 41 odst. 1 Listiny také práva uvedeného v čl. 33 odst. 2 Listiny, tj. práva na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, lze sotva mít za to, že s šetřením mezi základních práv a svobod by ještě byla slučitelná zákonnou výjimkou zpochybněná ne-podmíněnost práva na bezplatné základní a středoškolské vzdělání.“

12) Since the answer to this question is not expressly determined by the regulations dealing with social security for migrant workers, it can be found only through the interpretation of those regulations in the light of the aims pursued by the provisions of the Treaty (Articles 48 to 51) under which they were made.

13) Entitlement to family benefits from the State in whose territory the recipient of an invalidity pension resides does not take away the right to higher benefits awarded previously by another Member State. It went on to state that if the amount of the family benefits actually received by the worker in the Member State in which he resides is less than the amount of the benefits provided for by the legislation of the other Member State, he is entitled to a supplement to the benefits from the competent institution of the latter Member State equal to the difference between the two amounts.

14) Čl. 20 Smlouvy „... i nadále platný v rámci příloh Nařízení, je třeba považovat za speciální ustanovení ve vztahu k Hlavě II.“ (část III. 2. 1. 10 rozsudku Nejvyššího správního soudu).

15) „... čl. 20 Smlouvy je součástí právního řádu ČR a má přednost před zákonem (zákonem o důchodovém pojiš-tění), přičemž Ústava ČR neumožňuje tomuto soudu ani Ústavnímu soudu posuzovat soulad této smlouvy s

ústavním pořádkem ... Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani skutečnost, že v okamžiku jeho rozhodování byl čl. 20 Smlouvy součástí příloh Nařízení, tj. práva ES.“.