

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **JUDr. J. S.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 18. 2. 2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 12. 2011, č. j. 41 Ad 29/2011 - 20,

takto:

I. Soudnímu dvoru Evropské unie **se předkládají** tyto předběžné otázky:

1. Vylučuje nařízení Rady (ES) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení), ze svého rozsahu rationae personae občanku České republiky, která za okolností, jaké jsou v projednávané věci, před 1. 1. 1993 podléhala právním předpisům upravujícím důchodové zabezpečení zaniklého státu (České a Slovenské Federativní republiky), tyto doby se v souladu s článkem 20 Smlouvy uzavřené 29. 10. 1992 mezi Českou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení zapsaném v příloze III nařízení Rady (ES) č. 1408/71 (příloze II nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004) považují za doby Slovenské republiky a podle vnitrostátního pravidla vytvořeného Ústavním soudem ČR současně i za doby České republiky?

Pokud je odpověď na otázku č. 1 negativní:

2. Brání čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie ve spojení s čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a s čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1408/71 (popřípadě čl. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004) tomu, aby orgány České republiky mohly za okolností, jaké jsou v projednávané věci, poskytovat preferenční zacházení (vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznané podle článku 20 Smlouvy uzavřené 29. 10. 1992 mezi Českou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení a podle nařízení Rady (ES) č. 1408/71 (nařízení č. 883/2004) nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních předpisů České republiky) toliko občanům České republiky, pokud k takovému zacházení vede základní právo na zabezpečení ve stáří vyložené Ústavním soudem ČR specificky ve vztahu k dobám důchodového zabezpečení získaným v zaniklé ČSFR a vnímané jako součást národní identity, a pokud takové zacházení není s to narušit právo volného pohybu pracovníků jako základní právo Unie, za situace, kdy by poskytnutí obdobného zacházení všem ostatním občanům členských států EU, kteří také získali v zaniklé ČSFR obdobné doby důchodového zabezpečení, vedlo k významnému ohrožení finanční stability systému důchodového pojištění České republiky?

Pokud je odpověď na otázku č. 2 pozitivní:

3. Brání právo Evropské unie tomu, aby vnitrostátní soud, který je nejvyšším soudem státu v oblasti správního soudnictví, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, byl v souladu s vnitrostátním právem vázán právními posouzeními podanými Ústavním soudem ČR, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie, jak je vyloženo Soudním dvorem Evropské Unie?

II. Řízení se přerušuje na dobu do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžné otázce.

Odůvodnění:

I. Skutkový základ sporu, řízení předcházející položení předběžných otázek

[1] Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „žalovaná“) přiznala dne 15. 12. 2010 paní JUDr. J. S. (dále jen „žalobkyně“) od 1. 1. 2010 dílčí starobní důchod (dávku ve stáří) ve výši 4766 Kč měsíčně (nárok na starobní důchod žalobkyně vznikl s ohledem na dovršení důchodového věku dne 24. 12. 2009). Při posuzování nároku na starobní důchod a jeho výši žalovaná postupovala podle § 29 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a s přihlédnutím k článkům 45 a 46 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (dále jen „nařízení č. 1408/71“) a počínaje 1. 5. 2010 i s přihlédnutím k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „nařízení č. 883/2004“) a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále převážně jen „nařízení č. 987/2009“). Žalovaná přihlédla pro získání nároku k dobám získaným ve slovenském systému důchodového pojištění, neboť v českém systému žalobkyně nezískala potřebných 25 let pojištění a dále postupovala podle pravidel upravených v nařízení č. 1408/71, tj. stanovila teoretickou výši starobního důchodu, při jejímž výpočtu přihlížela k dobám pojištění získaným v ČSFR před 1. 1. 1993 i po tomto datu ve Slovenské republice (teoretická výše základní výměry starobního důchodu činila 2170 Kč, teoretická výše procentní výměry činila 10 179 Kč). Výpočtem pro rata ratio byl stanoven dílčí starobní důchod ve výši 4 766 Kč.

[2] Žalovaná při stanovení výše dávky vycházela ze skutečnosti, že žalobkyně, státní příslušnice České republiky, nar. X, od roku 1967 do 31. 12. 1992 studovala a poté byla zaměstnána na území bývalé České a Slovenské Federativní Republiky, po zániku tohoto státu, tj. po 31. 12. 1992 do 31. 8. 1993 byla zaměstnána na území Slovenské republiky a od 1. 9. 1993 do 31. 12. 2009 na území České republiky. Podle čl. 20 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení podepsané v Praze dne 29. 10. 1992 publikované pod č. 228/1993 Sb. (dále jen „Česko-slovenská smlouva“) se „*doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky (...) považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky*“. Žalobkyně byla k tomuto dni zaměstnána u zaměstnavatele, který měl sídlo na území Slovenské republiky (na tomto území, jež se stalo od 1. 1. 1993 územím Slovenské republiky, od roku 1970 studovala vysokou školu a poté pracovala a bydlela až do 31. 8. 1993). Žalovaná dospěla k závěru, že doba pojištění, kterou žalobkyně získala do 31. 12. 1992 a poté od 1. 1. 1993 do 31. 8. 1993 je dobou pojištění Slovenské republiky, doba pojištění

od 1. 9. 1993 do 31. 12. 2009 je dobou pojištění České republiky. Ve slovenském systému důchodového pojištění tak žalobkyně získala 9 497 dnů, v českém systému důchodového pojištění získala 5966 dnů, celkem 15 463 dnů pojištění. Slovenská instituce sociálního pojištění žalobkyni přiznala dne 5. 8. 2010 od 24. 7. 2008 starobní důchod ve výši 5670 Sk měsíčně (v slovenském systému sociálního pojištění vznikl nárok na starobní důchod dříve než v českém systému, důchod byl vypočten jako tzv. nezávislá dávka bez přihlédnutí k jiným než slovenským dobám pojištění).

[3] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně námitky (opravný prostředek), v nichž se dožadovala dorovnání dílčího důchodu z českého důchodového pojištění do takové výše, jako by všechny doby pojištění do zániku ČSFR byly získány v českém systému sociálního pojištění; tomuto opravnému prostředku žalovaná nevyhověla (rozhodnutí ze dne 18. 2. 2011, č. j. X). Žalobkyně poté podala proti uvedenému rozhodnutí žalované dne 3. 5. 2011 žalobu ke Krajskému soudu v Brně, v níž nesouhlasila s výší důchodu vyměřeného žalovanou a žádala, aby jí byl starobní důchod vyměřen v takové výši, jako by všechny doby pojištění byly získány v českém systému důchodového pojištění; poukázala přitom na názor Ústavního soudu České republiky (dále jen „Ústavní soud ČR“) vyjádřený v nálezu sp. zn. II. ÚS 405/02¹, podle něž v jednotném systému důchodového zabezpečení ČSFR bylo irelevantní, ve které části tohoto státu byl občan zaměstnán. Uvedla, že do 1. 9. 1975 měla bydliště na území České republiky a od 1. 9. 1993 rovněž (z toho plyne, že v letech 1970 - 1975 studovala a v letech 1975 až 31. 8. 1993 měla bydliště na území nynější Slovenské republiky). Očekává, že její nárok zajistí stát, ve kterém nyní trvale žije a který je nástupcem zaniklého státu ČSFR. V doplnění žaloby z 21. 6. 2011 pak v návaznosti na vyjádření žalované, která poukázala na úpravu v nařízení č. 1408/71 a v jeho přílohách, namítla, že na její věc evropské právo nedopadá, neboť nespadá pod osobní rozsah tohoto nařízení a vyjádřila názor, že na povinnosti vyplývající z úmluv o sociálním zabezpečení nařízení nemá vliv. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že úhrn českého dílčího důchodu a plného slovenského starobního důchodu žalobkyně k 1. 1. 2010 s přepočtem kursu eura k české koruně podle kurzovního lístku České národní banky z 4. 1. 2010 činí 10 226 Kč; teoretická výše důchodu podle českých předpisů činí 12 349 Kč. Žadatelka tedy usiluje o doplatek z českého důchodového pojištění ve výši 2123 Kč. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 7. 12. 2011, č. j. 41 Ad 29/2011 - 20, žalobu zamítl; poukázal na obdobnou právní věc, kterou řešil Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 3 Ads 130/2008, v níž byla podána předběžná otázka Soudnímu dvoru Evropské unie². Proti rozsudku Krajského soudu v Brně podala žalobkyně 23. 1. 2012 kasační stížnost; namítá v ní, že některým občanům České republiky, kterým nárok na starobní důchod vznikl do 30. 4. 2004, bylo vyrovnání důchodu poskytnuto, zatímco jiným, jimž vznikl nárok na starobní důchod po 30. 4. 2004, bylo odepřeno. Nadto setrvává na názoru, že za existence ČSFR existoval pouze jeden systém důchodového zabezpečení, přičemž rozlišující kritérium pro jeho rozdělení (sídlo zaměstnavatele) považuje za formalistické.

II. Řízení o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci Landtová C-399/09 a vývoj, ke kterému došlo ve sporech s obdobným skutkovým a právním základem

[4] Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) se k žádosti Nejvyššího správního soudu podané dne 23. 9. 2009 zabýval předběžnými otázkami týkajícími se obdobného sporu, jakým je předkládaná věc ve věci Landtová C-399/09. Dne 22. 6. 2011 vydal rozsudek, v němž rozhodl takto:

¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02. Všechna rozhodnutí Ústavního soudu ČR jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz/>

² Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 6. 2011 (Landtová C-399/09)

1. Ustanovení části A bodu 6 přílohy III nařízení Rady č. 1408/71 ze dne 14. 6. 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, (ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady č. 118/97 ze dne 2. 12. 1996, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 629/2006 ze dne 5. 4. 2006) ve spojení s čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení nebrání takovému vnitrostátnímu pravidlu, podle něhož je vyplácen vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznaná podle čl. 20 dvoustranné smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, uzavřené dne 29. 10. 1992 v rámci opatření určených k vyřešení situace po rozdělení České a Slovenské federativní republiky dne 31. 12. 1993, nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních norem České republiky.

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

[5] K druhé odpovědi pak Soudní dvůr v rozsudku blíže uvedl, že jakmile byla konstatována diskriminace, která je v rozporu s právem Unie, a dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že osobám patřícím do znevýhodněné kategorie jsou přiznány stejné výhody, jako jsou ty, jichž využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie, a dále vyslovil, že právo Unie nebrání, s výhradou dodržení obecných zásad práva Unie, opatřením, která obnovují rovné zacházení omezením výhod osob, které byly dříve zvýhodněny, nicméně před přijetím takových opatření žádná norma práva Unie nevyžaduje, aby kategorie osob, které již mají nárok na takový vyrovnávací příspěvek, byla o tento příspěvek připravena.

[6] Nejvyšší správní soud poté, co zjistil, že diskriminační pravidlo konstituované Ústavním soudem ČR nebylo doposud při posuzování nároků na dávky ve stáří vzniklých po 30. 4. 2004 (datu vstupu České republiky do Evropské unie) používáno a nejsou zde žádné osoby, které by z něho měly prospěch, rozhodl ve věci Landtová dne 25. 8. 2011 (rozsudek č. j. 3 Ads 130/2008 - 204) a ve věci občana Bulharské republiky T. dne 26. 8. 2011 (rozsudek č. j. 3 Ads 14/2010 - 41) tak, že se toto pravidlo v České republice neuplatní; citované rozsudky Nejvyššího správního soudu tak představují opatření, které obnovuje rovné zacházení, jak na ně poukázal Soudní dvůr, neboť zvýhodnění v podobě dorovnání českého důchodu nepřiznal žádnému občanu členského státu Evropské unie, tedy ani občance České republiky, ani občanu Bulharské republiky.

[7] V návaznosti na tato rozhodnutí Nejvyššího správního soudu rozhodly v obdobných intencích krajské soudy posuzující žaloby proti rozhodnutím žalované v obdobných věcech (tyto soudy většinou řízení přerušily do doby rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce C-399/09; postupoval tak i Nejvyšší správní soud v případech, v nichž očekával výsledek řízení o předběžné otázce. Případy uvedené v odst. 6 patřily mezi věci, o nichž měl Nejvyšší správní soud tehdy rozhodnout).

[8] Takovým případem byla i právní věc, v níž rozhodl Nejvyšší správní soud dne 31. 8. 2011 rozsudkem č. j. 6 Ads 52/2009 - 88. Soud zde posuzoval nárok na vyrovnávací příspěvek občana České republiky (K. H.), který získal doby pojištění v České a Slovenské Federativní Republice, ve Slovenské republice a v České republice, přičemž v důsledku aplikace čl. 20 Česko-slovenské

smlouvy byly doby získané v ČSFR považovány za doby slovenské, nárok na starobní důchod mu vznikl po 30. 4. 2004. Ze správního spisu bylo v tomto případě možno zjistit, že ve slovenském důchodovém pojištění (včetně dob za existence ČSFR i po jejím zániku) získal 11 961 dní a v českém důchodovém pojištění 5062 dnů (po roce 1993); teoretická výše starobního důchodu vypočtená podle pravidel nařízení č. 1408/71 k datu přiznání (11. 4. 2007) činila 11 461 Kč – výpočtem pro rata ratio (v poměru délky dob pojištění podle čl. 46 odst. 2 nařízení č. 1408/71) byla stanovena výše dílčího důchodu v částce 3409 Kč (v České republice je důchod složen ze základní a procentní výměry, postupu pro rata ratio podléhají obě složky důchodu). Ke dni 1. 5. 2010 provedla žalovaná výpočet důchodu, který by žalobci náležel podle článku 52 odst. 1 písm. b) nařízení č. 883/2004, přičemž výše byla identická jako předchozí výpočet (pouze s rozdílem přiznaných valorizací v roce 2008 a 2009). Průměrná výše slovenského starobního důchodu přiznaného tomuto žalobci představovala v období od dubna 2007 do prosince 2007 částku 11 454 Sk, po přepočtu na českou měnu platným kurzem české koruny vůči slovenské koruně stanoveným ČNB k 1. 7. 2007 činila 9620 Kč. Výše úhrnu českého dílčího starobního důchodu a starobního důchodu vypláceného slovenským nositelem pojištění po přepočtu na českou měnu v tomto období činila 13 029 Kč. Pokud by byl starobní důchod tohoto žalobce vypočten čistě podle českých právních předpisů, přičemž veškeré doby získané v ČSFR by byly hodnoceny jako doby české, činila by výše jeho důchodu k 11. 4. 2007 částku 11 676 Kč. Úhrn dílčího českého důchodu a starobního důchodu slovenského byl tedy o 1353 Kč vyšší než případně přiznaný český důchod. Nejvyšší správní soud kasační stížnost tohoto stěžovatele zamítl s argumentací totožnou jako ve věci sp. zn. 3 Ads 130/2008 (Landtová), tedy s odvoláním na výsledek řízení o předběžné otázce C-399/09.

[9] Proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 52/2009 - 88 (K. H.) byla podána ústavní stížnost, o které Ústavní soud ČR rozhodl v plénu pod sp. zn. Pl. ÚS 5/12 dne 31. 1. 2012³, napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu, ale rovněž další rozhodnutí jemu předcházející včetně rozhodnutí žalované zrušil a vyslovil, využívaje svého dříve definovaného postavení vrcholného strážce české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů, že v případě rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 22. 6. 2011 ve věci C-399/09 došlo „*ke excessu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské Unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires*“.

[10] Svůj výrok odůvodnil takto:

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

Dle konsolidovaného znění nařízení je jeho účelem, vyjádřeným v jeho preambuli, koordinovat dopady systémů sociálního zabezpečení členských zemí Evropské unie vzhledem k principu volného pohybu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky členských států. Nařízení se ve smyslu jeho čl. 2 odst. 1 vztahuje na osoby (a to zejména na zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné a studenty), jež podléhají nebo podlébali právním předpisům jednoho nebo více členských států a jež jsou státními příslušníky jednoho z členských států. Dle přílohy III bodu A/9 čl. 12, 20 a 33 Smlouvy zůstávají použitelné odchylně od čl. 6 a čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení. Uvedené ustanovení přílohy III bylo do nařízení vloženo nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 629/2006 ze dne 5. dubna 2006. Podle čl. 6 nařízení s výhradou článků 7, 8 a čl. 46 odst. 4

³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12

nabrazuje toto nařízení v rámci osobní a věcné působnosti ustanovení jakékoli úmluvy o sociálním zabezpečení zavazující buď a) výhradně dva nebo více členských států, nebo b) alespoň dva členské státy a jeden nebo více ostatních států, pokud se na urovnání příslušných případů nepodílí žádná instituce některého z ostatních států. Dle čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení bez ohledu na ustanovení čl. 6 zůstávají použitelná určitá ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uzavřených členskými státy přede dnem použitelnosti tohoto nařízení, pokud jsou pro příjemce výhodnější nebo pokud vznikla na základě zvláštních historických okolností a jejich účinek je časově omezen a pokud jsou tato ustanovení uvedena v příloze III. Nutno na tomto místě připomenout, že ústavní stížností napadená rozhodnutí správních soudů se opírají právě o čl. 20 Smlouvy, jenž je dle přílohy III nařízení použitelný odchýlně od čl. 6 a čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení. Jeho použitelnost je vymezena - odchýlně od nařízení - právě relevantní judikaturou Ústavního soudu. Ustanovení přílohy III mají přitom z hlediska unijního práva deklaratorní, a nikoli konstitutivní povahu: klíčovým hlediskem pro aplikaci nařízení je jeho účel a povaha posuzovaných právních vztahů, jež nutně musí obsahovat tzv. cizí prvek.....

Čl. 30 odst. 1 Listiny, tj. právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, je základním právem vázaným na státní občanství České republiky, resp. jen občané České republiky, a nikoli jiné osoby, mohou být diferenční skupinou pro testování případného odlišného zacházení ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. Tenorem judikatury Ústavního soudu dopadající v posuzované souvislosti na čl. 30 odst. 1 Listiny (viz sp. zn. II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 158/04, IV. ÚS 301/05, IV. ÚS 298/06, I. ÚS 365/05, II. ÚS 156/06, IV. ÚS 228/06, I. ÚS 366/05, I. ÚS 257/06, I. ÚS 1375/07, III. ÚS 939/10 i Pl. ÚS 4/06) je respektování ústavního principu rovnosti, tj. vyloučení neodůvodněné nerovnosti, v daném případě mezi občany České republiky. K účelu Smlouvy se pak explicitně Ústavní soud vyslovil v nálezu sp. zn. I. ÚS 1375/07. Uvedl, že "smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nemůže být krácení důchodových nároků vlastním občanům, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů". Za ústavně nepřijatelnou diskriminaci jedné vůči jiným skupinám občanů České republiky označil nerovnost založenou "jen v důsledku specifické okolnosti, mající svůj původ v zániku tehdejší československé federace".

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

Státní občané České republiky, kteří v době do 31. 12. 1992 byli zaměstnání u zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky, mají z uvedených důvodů nárok na vyrovnávací přírůstek k úhrnu jejich (dílčho) starobního důchodu přiznaného českým nositelem pojištění a (dílčho) starobního důchodu přiznaného slovenským nositelem pojištění, a to do výše předpokládaného (teoretického) důchodu, který by jim byl přiznán, pokud by všechny doby pojištění z doby společného státu byly počítány jako doby české. Dané řešení je výsledkem předmětné mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, upravující rozdělení nákladů na sociální zabezpečení mezi nástupnickými státy ve vztahu k nárokům založeným dobami zaměstnání do 31. 12. 1992.

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

Pro uvedené nelze na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo, tj. nařízení Rady (EHS) 1408/71 ze dne 14. června 1971, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství...“.

[11] Vedle toho vytkl Ústavní soud ČR Soudnímu dvoru údajné procesní pochybení, jež mělo spočívat v tom, že se Soudní dvůr neseznámil s argumenty Ústavního soudu vycházejícími „z historie společného státu a jeho pokojného rozpadu, tj. zcela specifické a historicky podmíněné situace, která sama o sobě nemá v Evropě obdoby“, a dále uvedl s poukazem na znění nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04⁴, že podmínkou poskytnutí vyrovnávacího příspěvku je pouze české státní občanství, nikoli trvalý pobyt na území České republiky.

[12] Žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení v návaznosti na zrušující výrok ze strany Ústavního soudu ČR vydala dne 29. 3. 2012 rozhodnutí č. j. X1, kterým realizovala citovaný nálezn tak, že žalobci K. H. přiznala identickou částku dílčího starobního důchodu, jakou mu přiznala před tímto zásahem Ústavního soudu, neboť jeho nárok na český důchod nebyl vyšší, nýbrž nižší než úhrn českého dílčího a slovenského starobního důchodu. Dovodila však také, že snad nebylo úmyslem Ústavního soudu ČR žalobce poškodit a snížit mu jeho dílčí starobní důchod tak, aby v úhrnu pobíral právě výši českého starobního důchodu, ačkoli by i takový závěr bylo možno z nálezu v důsledku vyloučení aplikace nařízení č. 1408/71 dovozovat. K takovému kroku se však žalovaná neodhodlala a ponechala výši dílčího starobního důchodu vypočtenou podle evropského práva nedotčenu. Nadto ovšem bylo zřejmé, že tomuto stěžovateli nevznikla žádná újma, naopak je zvýhodněn oproti jiným občanům České republiky, kteří získali tytéž doby zabezpečení v ČSFR (považované ovšem podle čl. 20 Česko-slovenské smlouvy za doby české, neboť sídlo zaměstnavatele ke dni rozdělení státu měli na území České republiky) za týchž skutkových okolností (s totožnými výdělky) a kteří pobírají nižší český důchod než stěžovatel, pro nějž aplikace evropského práva přinesla nepominutelnou výhodu.

[13] Parlament České republiky přijal dne 6. 11. 2011 zákon č. 428/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření, kterým v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, doplnil nový § 106a tohoto znění, jenž nabyl účinnosti 28. 12. 2011:

„§ 106a

Hodnocení některých dob za období před rokem 1993

⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, publ. ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu jako nálezn č. 16, svazek č. 36, ročník 2005, strana 173

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

[14] V přechodném ustanovení (čl. XIII) cit. zákona č. 428/2011 Sb., je pak obsažena úprava, podle níž se žádosti o vyrovnání odkládají popř. se řízení o nich zastavuje; opatření učiněná přede dnem účinnosti zákona zůstávají nedotčena a přiznané vyrovnávací příspěvky byly ponechány ve výši, v jaké náležely po vyúčtování zálohové výplaty za rok 2011 bez dalších změn souvisejících s valorizacemi důchodů obou států případně kurzovými vlivy po dobu, pokud bude trvat nárok na důchod (jedná se o dorovnání přiznaná k důchodům, na něž vznikl nárok před vstupem České republiky do Evropské unie).

[15] Tato zákonná úprava tedy v úrovni legislativní představuje opatření, které obnovuje rovné zacházení omezením výhod osob, které byly dříve zvýhodněny; nedotýká se však zásadně zvýhodnění dávek ve stáří v případě nároků, které vznikly v době před vstupem České republiky do Evropské unie.

[16] Ústavní soud ČR se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 vyslovil obiter dictum i k této zákonné úpravě a vyhlásil ji – byť právně neúčinně, neboť nešlo o úpravu, která byla v projednávané věci výslovně použita – za obsoletní, což má představovat důsledek výroku o postupu Soudního dvora Evropské EU ultra vires, neboť uvedená zákonná úprava byla reakcí na důsledky rozsudku ve věci Landtová C-399/09.

III. Použitelné vnitrostátní právo

[17] Rozsah použitelné vnitrostátní úpravy naznačil Nejvyšší správní soud již v předběžné otázce, která byla Soudním dvorem posouzena pod sp. zn. C-399/09 (část II. odstavec 6 - 8 usnesení ze dne 23. 9. 2009, č. j. 3 Ads 130/2008 - 107) a v této věci je možno na uvedené usnesení odkázat. Pro úplnost předkládající soud uvádí, že základní právo na zabezpečení ve stáří je z hlediska předpisů ústavního pořádku v České republice zakotveno v čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod – usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky („Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele“). Podle odstavce 3 téhož ustanovení „Podrobnosti stanoví zákon“.

[18] Správní soudy v České republice posuzují jim předložené věci podle právního stavu ke dni vydání napadeného správního aktu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

[19] Tento právní stav může být ovšem významně v průběhu řízení modifikován, pokud se Ústavní soud ČR vysloví v průběhu řízení před správním soudem o posuzované totožné právní otázce, byť v odlišné právní věci; podle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR závazná pro všechny orgány i osoby. V judikatuře Ústavního soudu ČR⁵ byla dovozena

⁵ Např. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 476/09, publ. ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu jako nálezy č. 81, svazek 53, ročník 2009, strana 23

precedentní závaznost jeho rozhodnutí (nerespektování nálezu Ústavního soudu zakládá podle této judikatury porušení principu rovnosti i právní jistoty, jakož i práva na fair proces v jeho časové dimenzi, neboť doba, o kterou se prodlužuje soudní řízení v důsledku projednání nezbytné ústavní stížnosti, kasačního zásahu Ústavního soudu ČR, jakož i nového projednání věci obecnými soudy, je dobou označitelnou za zbytečné průtahy v soudním řízení přičitatelné na vrub konkrétního soudce tohoto soudu). Na tomto principu správní soudy v České republice akceptují i rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce, byť bylo takové rozhodnutí vyнесeno později, než bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu, stane-li se tak v průběhu řízení o soudním přezkumu takového rozhodnutí – správní soudy také obvykle řízení, v němž má být posouzena totožná právní otázka, která byla předložena Soudnímu dvoru, přerušují a vyčkávají na výklad Soudního dvora (§ 48 odst. 3 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, stanoví, že předseda senátu může řízení přerušit, zjistí-li, že probíhá řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé).

[20] **Ústavní soud ČR vnesl do posouzení stěžejní právní otázky** (nárok občana České republiky, získavšího doby zabezpečení do roku 1992 na území bývalé ČSFR, na dorovnání starobního důchodu, pokud úhrn jeho dávky od Slovenské republiky a České republiky nedosahuje výše českého starobního důchodu stanoveného čistě podle vnitrostátních předpisů, založený na Ústavním soudem ČR dovozeném předpokladu, že doby do roku 1992 jsou bez ohledu na čl. 20 Česko-slovenské smlouvy vždy dobami českými) **svým nálezem ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 několik nových momentů:**

- a) Ústavní soud ČR patrně pominul skutkové okolnosti případu (odstavec 8. tohoto usnesení) zcela rozdílné od případů, které v minulosti posuzoval, a trval na dříve vytvořeném závěru o ústavním rozměru výše starobního důchodu občana České republiky, který získal doby v zaniklém státu ČSFR před 1. 1. 1993, vyslovil se k výkladu podanému Soudním dvorem v případě C - 399/09 Landtová, přičemž posoudil jeho postup jako ultra vires a následně sám podal výklad evropského práva (a to osobního rozsahu nařízení č. 1408/71),
- b) podmínku trvalého pobytu označil za irrelevantní,
- c) shromáždil argumenty ke zcela „unikátnímu“ rozdělení jednoho státu na dva a jeho důsledků pro oblast sociálního zabezpečení (jak byly citovány v odstavci 10. tohoto usnesení).

Pro dokreslení obrazu vnitrostátní situace lze poukázat na přijetí zákona č. 428/2011 Sb., jímž zákonodárce v České republice reagoval na rozsudek Soudního dvora v případě Landtová C-399/09, (odstavec 13. tohoto usnesení), ovšem z hlediska temporálního tato právní úprava nemůže být v tomto řízení použita (zákon nabyl účinnosti 28. 12. 2011, napadené rozhodnutí žalované je z 18. 2. 2011).

IV. Použitelné právo Evropské unie

[21] Ústavní soud ČR v nálezu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12 vnesl nový moment i z hlediska použitelnosti práva Evropské unie. Zatímco Nejvyšší správní soud, když předkládal předběžnou otázku ve věci Landtová C-399/09, nepochyboval o aplikovatelnosti nařízení č. 1408/71 (odstavec 14. usnesení ze dne 23. 9. 2009, č. j. 3 Ads 130/2008 - 107), Ústavní soud použití práva Evropské unie zásadně zpochybnil (odstavec 10. tohoto usnesení).

[22] Čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že v rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.

[23] Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech.

[24] Podle č. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii se podle zásady loajální spolupráce Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze smluv.

[25] Pro oblast koordinace sociálního zabezpečení platí k zajištění úpravy čl. 48 Smlouvy o fungování Evropské unie nařízení č. 1408/71 v rozsahu, jak byl podán v části III. shora citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 130/2008 - 107, kterým byla položena předběžná otázka C-399/09 (čl. 3, 6, 7 a příloha III. bod. 9 nařízení č. 1408/71), a to do 30. 4. 2010.

[26] Od 1. 5. 2010 se uplatňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení Evropského parlamentu, a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

[27] Poněvadž žádost o důchod byla žalobkyní podána přede dnem vstupu nařízení č. 987/2009 v platnost a nebyla do tohoto dne vyřízena, přičemž nárok na důchod vznikl v prosinci 2009 (tedy přede dnem vstupu tohoto nařízení v platnost), použila žalovaná pro posouzení žádosti v souladu s čl. 94 odst. 1 nařízení č. 987/2009 za dobu před 1. 5. 2010 nařízení č. 1408/71 a pro dobu od 1. 5. 2010 nařízení č. 883/2004.

[28] Pro přesnost je třeba uvést na pravou míru tvrzení Ústavního soudu ČR, jenž v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 uvedl, že čl. 20 Česko-slovenské smlouvy byl do přílohy nařízení č. 1408/71 vtělen až v roce 2006, a to zjištěním, že nařízení č. 1408/71 bylo novelizováno v Aktu o podmínkách přistoupení připojeném ke smlouvě o přistoupení České republiky a dalších zemí k Evropské unii, a to v příloze II (na kterou odkazuje čl. 20 Aktu), části 2 sub. A. Sociální zabezpečení, v níž pod písm. h) byla novelizována Příloha III část A „Ustanovení úmluv, která zůstávají použitelná bez ohledu na čl. 6 nařízení“ (čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení, přičemž sub. xi) byl vložen nový oddíl tohoto znění:

„44. Česká republika-Slovensko

Článek 20 smlouvy o sociálním zabezpečení ze dne 29. října 1992“.

[29] Nařízení č. 1408/71 (čl. 2 odst. 1) upravovalo osobní rozsah tak, že se vztahuje „na zaměstnané osoby ..., kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států a kteří jsou státními příslušníky jednoho z členských států ...“.

[30] Je třeba poukázat na odůvodnění bodu 7. nařízení č. 883/2004, podle něhož „V důsledku existence značných rozdílů mezi vnitrostátními právními předpisy, pokud jde o osoby, na které se vztahují, je vhodnější stanovit zásadu, že toto nařízení se použije na státní příslušníky členského státu a osoby bez státní příslušnosti a uprchlíky bydlící na území členského státu, na které se vztahují nebo se vztahovaly právní předpisy jednoho nebo více členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky a jejich pozůstalé“. Tato zásada byla promítnuta do čl. 2 odst. 1 nařízení č. 883/2004 upravujícího osobní rozsah nařízení.

[31] Podle čl. 4 nařízení č. 883/2004 „nestanoví-li toto nařízení jinak, požívají osoby, na které se toto nařízení vztahuje, stejné dávky a mají podle právních předpisů kteréhokoliv členského státu stejné povinnosti jako jeho státní příslušníci“. Do 30. 4. 2010 byl zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti obsažen v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71.

[32] Podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 883/2004 „v rámci oblasti své působnosti nabrazuje toto nařízení každou úmluvu o sociálním zabezpečení, která je použitelná mezi členskými státy. Některá ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uzavřených členskými státy přede dnem použitelnosti tohoto nařízení však zůstávají

nadále účinná, jsou-li pro příjemce dávek příznivější nebo pokud vycházejí ze zvláštních historických okolností a jejich účinek je časově omezený. Aby tato ustanovení zůstala nadále použitelnými, musí být uvedena v příloze II.“ Do 30. 4. 2010 byla obdobná úprava obsažena v čl. 6 a čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1408/71.

[33] Podle čl. 11 odst. 1 věty první nařízení č. 883/2004 „*osoby, na které se vztahuje toto nařízení, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu.*“. Podle odstavce 3 písm. a) téhož ustanovení se „*na zaměstnance (činného v členském státě – doplněno NSS) vztahují právní předpisy tohoto státu.*“. Do 30. 4. 2010 byla obdobná úprava obsažena v čl. 13 odst. 1 a 2 písm. a) nařízení č. 1408/71.

[34] V příloze II nařízení č. 883/2004 jsou uvedeny čl. 12, 20 a 33 Česko-slovenské smlouvy jako ty, které zůstávají v platnosti (obdobná úprava do 30. 4. 2010 byla obsažena v příloze III A nařízení č. 1408/71). Podle čl. 20 odst. 1 Česko-slovenské smlouvy se „*doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení ČSFR nebo naposledy před tímto dnem.*“

V. Rozbor předkládaných předběžných otázek

Úvodní poznámky

[35] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejdříve vyjádřit své přesvědčení, že předběžné otázky pokládá v souladu s povinnostmi, které mu ukládá čl. 267 třetí pododstavec Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť je soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky. Činí tak v situaci, kdy Ústavní soud České republiky označil předchozí rozhodnutí Soudního dvora za postup *ultra vires*, a to na základě výkladu aktu přijatého orgány Unie (nařízení č. 1408/71), tedy přímo použitelného práva Evropské unie, který přijal, aniž umožnil Soudnímu dvoru se k nastolené otázce vyjádřit, a kdy mimo jiné v minulosti zrušil procesní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jenž vyčkává na rozhodnutí ve věci Landtová C-399/09, přerušil řízení ve věci vedené pod sp. zn. 3 Ads 80/2009 (nález ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1012/10⁶) s odůvodněním, že pokud Nejvyšší správní soud vyčkává na stanovisko Soudního dvora, jde o postup v rozporu s Ústavou ČR.

[36] Soudní dvůr již v minulosti rozhodl⁷, že členský stát podpisem a ratifikací Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (nyní Smlouva o fungování Evropské unie) akceptoval, že tato smlouva a akty přijaté na jejím základě se včleňují do jejich vnitrostátního práva a mají přednost před každým opačným vnitrostátním pravidlem, ať je jakékoli hierarchie. Zásada přednosti práva Unie byla připomenuta v závěrečném aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. 12. 2007 - prohlášení č. 17 o přednosti práva stanoví: „*Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unií na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou.*“ Členský stát Unie se zavazuje přijmout veškerá vhodná opatření k zajištění účinného použití práva Unie a tato povinnost je uložena i jeho soudním orgánům. Vnitrostátní soud tak má povinnost zajistit ochranu práv poskytnutých ustanovením právního řádu Unie. Musí zejména ze své vlastní pravomoci ponechat nepoužité jakékoli ustanovení vnitrostátní normy, která je v rozporu s přímo použitelnou normou Unie, aniž by požadoval její předchozí zrušení ve vnitrostátním řádu⁸. Soud je povinen vykládat celé vnitrostátní právo v co největším možném rozsahu tak, aby dosáhl výsledku, který tato norma sleduje, v souladu

⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1012/10

⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 2. 1963 (van Gend & Loos 26/62, Recueil s. 3) a rozsudek ze dne 15. 7. 1964 (Costa 6/64, Recueil s. 1141)

⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1978 (Simmenthal 106/77, Recueil s. 629, body 24 a 26)

s požadavkem konformního výkladu. Vnitrostátní soud má tedy za úkol zajistit účinné použití práva Unie. Soudní dvůr již v minulosti také výslovně uvedl⁹, že nelze připustit, aby ustanovení vnitrostátního práva, i kdyby byla ústavní povahy, porušovala jednotnost a účinnost práva Unie.

[37] Předmětem řízení o předběžné otázce je zajištění jednotného výkladu práva Unie vnitrostátními soudy; tento jednotný výklad může být zajištěn pouze tehdy, pokud rozsudky Soudního dvora mají pro tyto vnitrostátní soudy závazný charakter. Soudní dvůr již potvrdil¹⁰, že rozsudek vydaný v rámci řízení o předběžné otázce váže vnitrostátní soud, co se týče výkladu dotčených ustanovení aktů Unie. Povinnost soudu položit předběžnou otázku byla posílena judikaturou, neboť bylo rozhodnuto, že zjevné porušení práva Unie soudem rozhodujícím v poslední instanci může založit odpovědnost státu¹¹ a že žaloba pro nesplnění povinnosti může být podána proti členskému státu kvůli vnitrostátnímu výkladu podanému judikaturou, který je v rozporu s právem Unie, pokud je tato judikatura potvrzena nejvyšším soudem nebo jím není vyvrácena¹².

[38] V citovaném rozsudku *Simmenthal* Soudní dvůr rozhodl, že by užitečný účinek řízení o předběžné otázce byl oslaben, kdyby bylo vnitrostátnímu soudu zabráněno použít právo Unie bezprostředně způsobem, který je v souladu s rozhodnutím Soudního dvora.

[39] Poněvadž situace, k níž došlo v České republice, je bezprecedentní, je Nejvyšší správní soud povinen, vyvstává-li otázka výkladu práva Unie, která nebyla explicitně Soudním dvorem posouzena (osobní působnost nařízení č. 1408/71, popř. nařízení č. 883/2004), obrátit se na Soudní dvůr (otázka 1). Ústavní soud ČR ve svém rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 5/12 namítal, že se Soudní dvůr neseznámil se všemi jeho argumenty, Nejvyšší správní soud je proto Soudnímu dvoru předkládá a pokládá k nim zejména otázku 2 s cílem zjistit, zda by tyto argumenty – dále ještě rozšířené Nejvyšším správním soudem - mohly vést k akceptaci preferenčního zacházení s občany České republiky; podle výsledku odpovědí na předchozí otázky pak Nejvyšší správní soud pokládá otázku 3 vztahující se k výkladu práva Unie ve vztahu k procesní úpravě vázanosti předkládajícího soudu posouzením Ústavním soudem ČR, pokud se zdá, že takové posouzení není v souladu s unijním právem, jak je vykládáno Soudním dvorem.

K prvé otázce:

[40] Podstatou prvé otázky je, zda případ žalobkyně spadá do osobní působnosti nařízení č. 1408/71 (a posléze i nařízení č. 883/2004). Soudní dvůr se podle názoru předkládajícího soudu v případě věci *Landtová C-399/09* implicitně použitelností ustanovení nařízení upravujících koordinaci sociálního zabezpečení zabýval, a vyřešil ji pozitivně, ovšem pro rozhodnutí týkající se aplikace zásady rovnosti nebylo třeba výslovně tuto otázku řešit. Tehdy předkládající soud výslovně vyjádřil názor, že ustanovení nařízení č. 1408/71 jsou použitelná (aniž ovšem považoval za potřebné s ohledem na tehdejší okolnosti případu blíže tento závěr analyzovat). S ohledem na novou situaci vzniklou po vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 Ústavním soudem ČR považuje předkládající soud za potřebné tuto otázku explicitně vyjasnit.

⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 9. 2010 (*Winner Wetten C-409/06*, bod 61); rozsudek ze dne 17. 12. 1970 (*Internationale Handelsgesellschaft 11/70*, Recueil s.1125, bod 3)

¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 2. 1977 (*Benedetti 52/76*, Recueil s. 163, bod 26); rozsudek ze dne 14. 12. 2000 (*Fazenda Pública C-446/98*, Recueil s. I-11435, bod 49)

¹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 9. 2003 (*Köbler C-224/01*, Recueil s. I-10239, body 34 a 35); rozsudek ze dne 13. 6. 2006 (*Traghetti del Mediterraneo C-173/03*, Sbírka rozhodnutí 2006 strana I-05177); rozsudek ze dne 12. 11. 2009 (*Komise v. Španělské království C-154/08*, Sbírka rozhodnutí 2009 strana I-00187)

¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 12. 2003 (*Komise v. Itálie C- 129/00*, Recueil s.I-14637, body 29 a 32)

[41] Úvodem lze uvést, že pochybnosti nemohou být o věcné působnosti nařízení, neboť žalobkyně žádá o starobní důchod, který je dávkou ve stáří spadající pod čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení č. 1408/71, popř. čl. 3 odst. 1 písm. d) nařízení č. 883/2004.

[42] Pokud jde o časovou působnost, zde také není v duchu judikatury Soudního dvora místo pro pochybnosti. Nařízení č. 1408/71 je od 1. 5. 2004 použitelné pro Českou republiku jako členský stát Evropské unie. To ovšem nebrání jeho použitelnosti na doby pojištění a doby zaměstnání žalobkyně získané před tímto datem¹³. Článek 94 odst. 2 nařízení č. 1408/71 totiž stanoví sčítání dob pojištění, zaměstnání nebo bydlení, a to i pro doby získané před prvním dnem vstupu nařízení v platnost. Článek 94 odst. 3 tohoto nařízení dále stanoví, že se nároku podle tohoto nařízení nabývá, i když se tento nárok týká pojistné události, ke které došlo přede dnem, od kterého je toto nařízení použitelné na území dotyčného státu. Zákaz zpětné účinnosti uvedený v čl. 94 odst. 1 nařízení č. 1408/71, podle něž toto nařízení nezakládá žádné nároky z období přede dnem, od kterého je použitelné na území dotyčného členského státu, není v projednávaném případě relevantní, protože nárok žalobkyně vznikl 24. 12. 2009, tedy poté, co nařízení v České republice vstoupilo v platnost (obdobné závěry podle předkládajícího soudu plynou i pro úpravu v čl. 87 odst. 1 až 3 nařízení č. 883/2004).

[43] Závěr o neslučitelnosti nařízení č. 1408/71 *rationae personae* (Ústavní soud ČR citoval čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1408/71) opřel Ústavní soud ČR (ale též žalobkyně) o předpoklad, že posuzované právní vztahy musejí obsahovat nutně cizí prvek, přičemž zaměstnání na území kdysi jednotného státu nebylo zaměstnáním v cizině; specifické okolnosti rozpadu státu je nutno odlišit od volného pohybu osob, jak je chápán v právu EU.

[44] Předkládající soud především poukazuje na skutečnost, že žalobkyně, občanka České republiky, (a v podstatě obdobně všichni účastníci případů, které řešil Ústavní soud ČR i předkládající soud) do zániku ČSFR ke dni 31. 12. 1992 byla zaměstnána a bydlela na území Slovenské republiky a po 31. 12. 1992 stále podléhala důchodovému pojištění Slovenské republiky; své zaměstnání i bydliště přenesla po zániku tohoto státu v době, kdy již existovaly dva samostatné státy Česká a Slovenská republika, od 1. 9. 1993 do České republiky. V některých případech, které předkládající soud i Ústavní soud ČR v minulosti řešil, došlo k přenesení bydliště a často i zaměstnání, tedy i příslušnosti k pojištění v různých obdobích po roce 1992, v některých případech tyto osoby nabyly i občanství České republiky až několik let po zániku ČSFR. V období let 1993 - 2009 tedy žalobkyně podléhala důchodovému pojištění dvou členských států Evropské unie, a proto podle názoru předkládajícího soudu splnila předpoklad existence přeshraniční situace vyjádřené slovy čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1408/71 „*podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho nebo více členských států*“ (obdobně čl. 2 odst. 1 nařízení č. 883/2004).

[45] Pokud jde o doby pojištění získané na území zaniklého státu ČSFR před 1. 1. 1993, je třeba se podle názoru předkládajícího soudu obrátit k prvku přeshraničí, jak byl definován judikaturou Soudního dvora.

[46] Nelze než vzpomenout rozsáhlou judikaturu Soudního dvora, jež zdůrazňovala¹⁴, že účinnost koordinace systémů sociálního zabezpečení by nemohla být zajištěna, pokud by byla omezena čistě na pracovníky pohybující se v rámci Unie za účelem zaměstnání; nařízení se proto má aplikovat na všechny „*pracovníky*“ v definici čl. 1 nařízení č. 1408/71 (tedy jde

¹³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 2. 2002 (Kauer C-28/00, Recueil s.I-1343, bod 46-47), rozsudek ze dne 10. 5. 2001 (Rundgren C-389/99, Sbírka rozhodnutí 2001 strana I-03731, bod 29-30)

¹⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 11. 1969 (Všeobecná belgická životní a úrazová pojišťovna 27/69, Recueil s. 405, bod 4); rozsudek ze dne 9. 12. 1965 (Maison Singer et fils 44/65, Recueil s. 1191), rozsudek ze dne 30. 6. 1966 (Vaassen-Göbbels 61/65, Recueil s. 377)

o každou osobu, která je pojištěna pro případ jedné nebo více pojistných událostí). Tato tendence ustálené judikatury našla ostatně výraz v koncepci nařízení č. 883/2004, jež v čl. 2 odst. 1 z hlediska osobního rozsahu stanoví, že se použije pro státní příslušníky členského státu, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více států.

[47] Tzv. přeshraniční prvek tedy vyžaduje, aby osoby, situace nebo požadavky měly právní vazbu na některý jiný členský stát. Tento prvek může existovat dokonce také tehdy, pokud pro určitou osobu platí nebo platily pouze právní předpisy jednoho jediného členského státu¹⁴, avšak nikoli tehdy, jestliže neexistuje žádná spojitost s jakoukoli ze skutkových okolností, které jsou relevantní pro právo Unie a jejichž žádný relevantní element nezasahuje za hranice jednoho členského státu¹⁵.

[48] Zánik České a Slovenské Federativní Republiky a vznik dvou států, které se oba staly členskými státy Evropské unie, představuje skutkovou okolnost, kterou nelze ignorovat. Ať byly okolnosti rozpadu státu jakkoli unikátní, zejména pokojným průběhem, realita zániku státu vedla k uzavření dvoustranné smlouvy, jež přiřadila doby zabezpečení získané do roku 1992 podle dohodnutého kritéria (sídla zaměstnavatele, případež bydliště k datu zániku státu) nově vzniklým dvěma státům, České nebo Slovenské republice. Toto rozdělení původně jediné doby zabezpečení bylo potvrzeno zápisem do přílohy III část A bodu 9. nařízení č. 1408/71; smlouva jistě není předmětem přezkumu Soudního dvora, neboť je součástí vnitrostátního práva¹⁶, přesto však může mít význam pro posouzení otázky, do jaké míry byla potlačena ustanoveními nařízení č. 1408/71.

[49] Vnitrostátní pravidlo konstituované Ústavním soudem ČR mění fakticky jednostranně zápis v příloze III část A nařízení č. 1408/71 pro občany České republiky tak, že doby zabezpečení získané do roku 1992 kdekoli na území ČSFR jsou rovněž (současně) vždy dobami českými, třebaže kritérium tam zapsané vede k příslušnosti Slovenské republiky; netrvá přitom na podmínce trvalého pobytu na území České republiky. Pro občany ostatních členských států EU platí zápis tak, jak byl v době jeho začlenění do přílohy nařízení č. 1408/71 uveden.

[50] Je všeobecně známou zkušeností mnoha desítek let trvajících koordinací systémů sociálního zabezpečení, že tyto systémy musejí reagovat na geopolitické události, s nimiž se zejména Evropa konfrontovala celé minulé století; velmi často přitom dochází k asimilaci či naopak dissimilaci teritoriální působnosti právních norem – příloha III nařízení č. 1408/71 (a obdobně příloha II nařízení č. 883/2004) je toho přímým dokladem; řada z nadále použitelných ustanovení bilaterálních smluv řešila právě otázku určení použitelných právních předpisů, a to odchylně od pravidla nařízení č. 1408/71 obsaženého v čl. 13 a násl. – je to například případ ustanovení smluv České republiky s Kypr, Lucemburskem i Rakouskem (body č. 6., 7. a 8. přílohy III část A nařízení č. 1408/71), nebo například ustanovení smlouvy ve vztahu Maďarsko-Slovensko (příloha II nařízení č. 883/2004), přičemž důvodem jsou vždy zvláštnosti historického vývoje. Rozbor zápisů v příloze III nařízení č. 1408/71, popř. v příloze II nařízení č. 883/2004) by ukázal, že i v minulosti se vyskytly případy, kdy pojištěnec podléhal určitému právnímu řádu a v důsledku geopolitických událostí posléze podléhal jinému právnímu řádu, aniž změnil místo výkonu práce (i na území České republiky k takovým důsledkům došlo například již po zániku Rakousko-Uherska, historické události se obdobně promítly do vztahů dalších členských států).

[51] Bez ohledu na to, na jakém území byla pracovní činnost vykonávána, dochází tak často k jednostranným či smluvním opatřením, v jejichž důsledku se doba zabezpečení (pojištění)

¹⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 10. 2001 (Khalil C-95/99, Recueil s. I-7413, body 68 a 69)

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 2. 1991 (Rönfeldt C-227/89, Recueil s. I-323, bod 29)

získaná původně na určitém území (popřípadě doba zaměstnání a doba jí naroven postavená) považuje za dobu zabezpečení jiného státu. Byly to především důsledky 2. světové války, které se promítly v masové migraci evropského obyvatelstva, jež jsou doposud předpisy o koordinaci sociálního zabezpečení řešeny a promítají se stále i do judikatury Soudního dvora¹⁷, důsledky zániku koloniální éry¹⁸ rovněž vyvolaly otázky možnosti zvýhodněného zacházení se státními příslušníky členského státu EU, přičemž taková možnost nebyla připuštěna, s konsekvencemi, které jsou zřetelné ještě i v současné době¹⁹. Recentní události, mezi něž jistě patří i rozpad Československa, jsou rovněž četné, nelze nepoukázat na přičlenění NDR k Spolkové republice Německo, na rozpad bývalé Jugoslávie a vznik nových států, rozpad Sovětského svazu, přičemž s ohledem na rozšíření Evropské unie mohou i tyto události vytvářet problémy obdobného charakteru, jimž čelily nástupnické státy bývalého Československa a které se objevovaly postupně i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva²⁰.

[52] Situace, kdy žalobkyně podléhala v průběhu doby jak předpisům Slovenské republiky, tak České republiky, a to jednak v důsledku smluvní úpravy v čl. 20 Česko-slovenské smlouvy (do 31. 12. 1992), jednak v důsledku úpravy v čl. 13 nařízení č. 1408/71 (od 1. 1. 1993 do 31. 12. 2009), je podle názoru předkládajícího soudu ze shora uvedených příčin nesrovnatelná s případy, v nichž v minulosti Soudní dvůr rozhodl, že jde o čistě vnitrostátní situaci²¹. Vynětí doby zabezpečení získané občany České republiky do konce roku 1992 z evropské koordinace by rovněž přivodilo podle názoru předkládajícího soudu minimálně značné znejistění ohledně statutu takové doby například z hlediska možnosti ji počítat s jinými dobami získanými po roce 1992 v jiných členských státech EU.

Ke druhé otázce: (pokud na 1. otázku bude odpovězeno tak, že nařízení č. 1408/71, popř. č. 883/2004 se z hlediska osobního rozsahu na případ žalobkyně vztahuje).

[53] **Soudní dvůr rozhodl v řízení ve věci Landtová C-399/09**, že čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71 brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, které umožňuje vyplácet vyrovnávací příspěvek ve stáří toliko českým státním příslušníkům (předkládající soud dovozuje, že okolnost, že vnitrostátní pravidlo již neobsahuje podmínku trvalého pobytu na území ČR, tento závěr nemůže ovlivnit). Přitom vyšel z předpokladu, že cílem judikatury Ústavního soudu ČR je českou dávku ve stáří přiznanou podle Česko-slovenské smlouvy (čl. 20) a nařízení č. 1408/71 pouze zvýšit tak, aby bylo dosaženo úrovně výše dávky, která by byla přiznána pouze na základě vnitrostátního práva. Tento předpoklad dovozuje předkládající soud nadále i po vydání nálezů Ústavního soudu ČR ve věci Pl. ÚS 5/12, jakkoli skutkové okolnosti případu, který Ústavní soud posuzoval (srov. odstavec 8. tohoto usnesení), mohou tento předpoklad zpochybňovat.

[54] Předkládající soud se domnívá, že argumenty uváděné Ústavním soudem ČR (odstavec 10. tohoto usnesení) a předložené Soudnímu dvoru v jejich plném znění mohou být podkladem pro hlubší úvahu nad možností akceptace výjimečného opatření spjatého se státním občanstvím členského státu.

¹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 12. 2007 (Doris Habelt C-396/05, Martha Möser C-419/05, Peter Wachter C-450/05, Recueil s.I-11895)

¹⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 7. 1987 (Giancarlo Laborero 82/86, Recueil s. 3401), rozsudek ze dne 9. 7. 1987 (Francesca Sabato 103/86), rozsudek ze dne 11. 7. 1980 (Komise v. Belgie C-150/79, Recueil s. 2621)

¹⁹ Žaloba ze dne 8. 3. 2011 Evropská komise v. Belgické království C-122/11

²⁰ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva Jankovic v. Chorvatsko 43 440/98, Kuna v. Německo 52449/99, Luczak v. Polsko 77782/01, Andrejeva v. Lotyšsko 55 707/00, Tarkoev a ost. v. Estonsko 14480/08

²¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 10. 2001 (Khalil C-95/99, Recueil s.I-7413, body 68 a 69)

[55] Ústavní soud České republiky pojímá výši starobního důchodu související s dobou existence společného státu - Československa vzniklého v roce 1918 - jako vysokou ústavní hodnotu mající svůj základ v principu právní kontinuity a vyžadující, aby český občan, ať byl zaměstnán na kterékoliv části území bývalého federálního státu v období před rokem 1993 (zánikem tohoto státu), zdržující se v současnosti kdekoliv, tedy i mimo území České republiky, obdržel dávku ve stáří v (úhrnné) výši odpovídající aktuálním předpisům České republiky. Ústavní soud tak nejspíše vyjadřuje rovněž emocionální vztah některých občanů České republiky (byť toto občanství nabyli kdykoli do okamžiku podání žádosti o starobní důchod) k zaniklému státu, k němuž byli vázáni dlouhá desetiletí, a připouští, že tyto emoce mohou být přetaveny v přesvědčení, že Česká republika je nejen sukcesorem do implicitních majetkových závazků zaniklého státu v oblasti sociálního zabezpečení v rozsahu stanoveném Česko-slovenskou smlouvou, nýbrž má povinnost i dalšího finančního plnění zajišťujícího takovou výši dávky ve stáří, jako by Česká republika převzala tyto závazky ve vztahu k celému území bývalé ČSFR. Předkládající soud doplňuje, že tentýž ústavní zákon, o který opírá svůj názor Ústavní soud ČR (ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky) a který stanoví princip právní kontinuity, stanoví rovněž (čl. 1 odst. 1 a čl. 1 odst. 2), že se nepoužijí ustanovení právních předpisů podmíněné toliko existencí ČSFR a že pokud právní předpisy spojují práva a povinnosti s územím ČSFR, rozumí se tím nadále území České republiky. Přesto Ústavní soud ČR vztahuje sukcesi v oblasti důchodového pojištění na celé území bývalé ČSFR.

[56] Právní předpisy o sociálním zabezpečení vázaly k datu zániku ČSFR příslušnost k důchodovému zabezpečení, pokud šlo o výkon zaměstnání, na území ČSFR – platil tedy princip *lex loci laboris*; znamená to podle názoru předkládajícího soudu, který byl v jeho rozhodovací činnosti několikrát podrobně odůvodněn²², že od 1. 1. 1993 by bez smluvního ujednání mohla Česká republika hodnotit osobám pojištěným v ČSFR toliko doby zaměstnání na území České republiky v hranicích od 1. 1. 1993 (k obdobnému řešení by podle názoru předkládajícího soudu vedla i aplikace čl. 13 nařízení č. 1408/71, kdyby zde nebyl čl. 20 Česko-slovenské smlouvy). Jednostranné řešení by však nemohlo zabránit situacím, které řeší koordinační nástroje sociálního zabezpečení, tedy především duplicity v příslušnosti k předpisům, anebo absenci takové příslušnosti. Toto klasické řešení (kritérium místa výkonu práce) ovšem narazilo na neexistenci potřebné evidence, proto bylo zvoleno v Česko-slovenské smlouvě velmi blízké kritérium sídla zaměstnavatele, jež bylo v minulosti vždy evidováno, a nadto bylo řešením přijatelným pro obě smluvní strany. Tehdejší předpisy o sociálním zabezpečení kritérium občanství pro doby zaměstnání, které zakládaly účast na důchodovém zabezpečení, v zásadě neobsahovaly.

[57] Ústavní soud ČR požaduje pro všechny občany České republiky totožnou výši dávky ve stáří, třebaže byli zaměstnání v odlišných částech bývalého státu (který byl státem federálním a rozlišoval od roku 1968 českou a slovenskou část federace) a tyto doby zaměstnání – či jim doby na roveň postavené – se staly od 1. 1. 1993 dobami dvou států, které se později staly členskými státy Evropské unie. Nepovažuje ani za potřebné provést test proporcionality takového řešení (tedy zda rozdílnost zacházení s občany ČR pracujícími na rozdílných místech bývalého státu nemá legitimní účel a zda zvolené prostředky tohoto rozlišení byly rozumné). Sepětí s ústavními hodnotami vnímá Ústavní soud ČR v těchto případech daleko silněji než například u příjmů za výkon práce ve služebním poměru²³, i když právo na spravedlivou odměnu za práci a právo na přiměřené zabezpečení ve stáří podle čl. 28 a čl. 30 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky) jsou zařazena

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2005, č. j. 6 Ads 62/2003 – 111. Všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz

²³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 1. 2001, sp. zn. II. ÚS 214/98

mezi hospodářská a sociální práva, jichž se lze (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Vychází z dikce čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jenž formuluje právo na přiměřené hmotné zabezpečení jako právo občana státu; s ohledem na historické souvislosti dovozuje, že totožné právo nemusí být přiznáno jiným osobám (než občanům ČR), které rovněž získaly doby zaměstnání v důchodovém zabezpečení zaniklého státu ČSFR. Čl. 30 odst. 3 Listiny základních práv a svobod odkazující na zákon v důsledku toho ponechává v pozadí.

[58] Problém, s nímž je předkládající soud konfrontován, tkví v tom, že právo Evropské unie je z principu založeno na potlačení výlučnosti státního občanství členského státu, koordinace sociálního zabezpečení zvláště. Na tomto fundamentu také stojí rozsudek Soudního dvora ve věci Landtová C-399/09, který označil pravidlo konstituované Ústavním soudem ČR v otázce státní příslušnosti za přímou diskriminaci. Předkládající soud si plně uvědomuje symbolický význam zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Generální advokát Jacobs²⁴ uvedl, že Společenství „*není pouze obchodním ujednáním mezi členskými státy, nýbrž společným dílem a podnikem, kterého se všichni občané Evropy účastní jako jednotlivci. Žádný jiný aspekt práva Společenství se jednotlivce nedotýká tak bezprostředně ani neposiluje pocit společné identity a společného osudu, bez něhož by byl „stále ušší svazek evropských národů“ proklamovaný v preambuli Smlouvy, jen prázdným heslem*“.

[59] Ústavní soud ČR posuzoval soulad Lisabonské smlouvy s předpisy ústavního pořádku České republiky²⁵ a musel si tedy být vědom čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie zakazující jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti (ostatně existující už v době přistoupení České republiky k Evropské unii jako čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství), principu přednosti práva Evropské unie stvrzenému členskými státy při podpisu Lisabonské smlouvy i rozsáhlé judikatury Soudního dvora v oblasti koordinace sociálního zabezpečení; přesto na výlučném zacházení se státními občany setrval a projevil je nebývale silně dokonce tím, že prohlásil postup Soudního dvora ve věci Landtová C-399-09 za překročení rozsahu svěřených pravomocí. Jestliže Ústavní soud ČR v nálezu cit. v poznámce 25) uvedl: „*Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva...Pokud by...evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápáné ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu..., potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty*“ a tento závěr použil na případ výše dávky ve stáří českého občana, nelze než dovozovat, že jde o situaci představující naprosto elementární zájem členského státu EU.

[60] Předkládající soud – jakkoli nemíní zastírat, že přesvědčení Ústavního soudu ČR nesdílí – se cítí povinen zachovat loajalitu jak vůči ochránci ústavnosti, tak vůči orgánu společenství, jehož je jeho stát plnoprávnou součástí a jehož principy se zavázal respektovat (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii). Proto předkládá Soudnímu dvoru úvahu, kterou zakládá na čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii deklarující závazek Unie ctít národní identitu členských států spočívající v jejich základních politických a ústavních systémech. Vychází přitom z poznatku, že ačkoli existují v judikatuře Soudního dvora případy, v nichž Soudní dvůr poté, co určil, že došlo k přímé diskriminaci na základě státní příslušnosti, nepokračoval ve zkoumání možného odůvodnění²⁶, několik rozsudků však naznačuje teoretickou možnost odůvodnění přímé

²⁴ Stanovisko generálního advokáta Jacobse z 30. 6. 1993 ve věci Phil Collins a další (C-92/92 a C-326/92, bod 11)

²⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (č. 446/2008 Sb.)

²⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 2. 1985 (Gravier 293/83, Recueil s. 593, body 15, 25 a 26); rozsudek ze dne 2. 2. 1989 (Cowan 186/87, Recueil s. 195, bod 10); rozsudek ze dne 20. 10. 1993 (ve spojených věcech Phil Collins a další C-92/92 a C-326/92, Recueil I-5145, body 32 a 33)

diskriminace²⁷. Ve věci Martínez Sala²⁸ Soudní dvůr uvedl, že „... jedná se totiž od diskriminaci uplatňovanou přímo na základě státní příslušnosti navrhovatelky“ a dodal „Soudnímu dvoru každopádně nebyl předložen žádný důvod, který by ospravedlňoval toto nerovné zacházení“. Také v rozsudku Landtová²⁹ Soudní dvůr uvedl „Soudnímu dvoru nebyla předložena žádná skutečnost, která by mohla takové diskriminační zacházení odůvodnit“, třebaže není zřejmé, ke které formě zjištěné diskriminace tuto poznámku učinil; předkládající soud má však za to, že okolnosti posuzované věci by měly umožnit předložit důvody, které by mohly takové zacházení ospravedlnit.

[61] Dodržovat základní práva jsou povinny jak Evropská unie, tak členské státy. Ochrana základních práv tak představuje legitimní zájem, který může odůvodňovat omezení povinností uložených právem EU, byť by se jednalo o povinnosti uložené na základě základní svobody zaručené Smlouvou, jako je volný pohyb pracovníků; historické okolnosti spjaté se zánikem bývalého Československa v kontextu českých ústavních dějin umožňují jejich uchopení jako prvku národní identity a jejich vzetí v úvahu při poměřování legitimního zájmu na výši dávek ve stáří ve specifické situaci se zákazem diskriminace z důvodu občanství. Tyto okolnosti rovněž odůvodňují premisu, že výhoda poskytnutá občanům ČR ve výši jejich dávek ve stáří oproti jiným osobám zaměstnaným na bývalém teritoriu tohoto státu nezasáhne žádným způsobem volný pohyb pracovníků chráněný čl. 45 a 48 Smlouvy o fungování Evropské unie. Při zajišťování základních práv Soudní dvůr vychází z ústavních tradic společných členským státům. Cíl ochrany zabezpečení dávkami ve stáří je jistě slučitelný s právem EU, nemluvě o tom, že Unie nezasahuje přímo do struktury a úrovně sociální ochrany členských států.

[62] Představený cíl pak nelze zajistit jinými prostředky, než vyloučením příslušníků jiných členských států; poskytnutí téhož postavení všem příslušníkům členských států EU by znamenalo významný negativní zásah do finanční bilance systému důchodového pojištění; na žádost předkládajícího soudu poskytlo Ministerstvo práce a sociálních věcí odborný odhad nákladů, které by s takovým opatřením byly spojeny. Odhad nákladů potřebných na úhradu závazků v oblasti důchodového zabezpečení vzniklých za existence Československa k datu rozpadu ČSFR představuje 2,5 biliónu Kčs - to byl objem závazků, které si nástupnické státy mezi sebe rozdělily Česko-slovenskou smlouvou (v České republice se užívá k pojmenování velkých čísel „échelle longue“, v níž bilion má význam milionu miliónů (10^{12})), přičemž roční hrubý domácí produkt České a Slovenské Federativní Republiky v roce 1992 představoval zhruba 1,2 biliónu Kčs, z toho České republiky zhruba 850 miliard Kčs. Odhad nákladů byl počítán ve zjednodušené formě tzv. implicitního dluhu, který představuje částku potřebnou k úhradě všech závazků vůči pojištěncům v situaci, kdyby byl důchodový systém v daném okamžiku zrušen.

[63] Dodatečný náklad pro Českou republiku, pokud by mělo být ústavně chráněné postavení občanů České republiky v podobě dorovnání úhrnné výše vypláceného důchodu do teoretické výše českého důchodu v situaci, kdy by doba zabezpečení získaná před rokem 1993 byla hodnocena vždy jako doba česká, poskytnuto všem ostatním občanům členských států EU (včetně Slovenské republiky), na výplatu důchodů po roce 2012 představuje podle téhož odhadu částku zhruba 120 - 160 miliard Kč (jedna miliarda v „échelle longue“ znamená tisíc miliónů (10^9)), nárok na český důchod či dorovnání by vznikl odhadem 400-500 tisícům osob, kterým byl důchod přiznán od roku 1993 do roku 2003 – jde především o osoby, které měly v roce 1992 méně než 10 let do dosažení důchodového věku. Pro představu o finanční náročnosti

²⁷ Generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci C-164/07, Wood, Recueil s. I-4143, bod 42 a poznámka 11, rovněž generální advokátka E. Sharpston ve svém stanovisku ve věci C-73/08, N. Bressol a další a C. Chaverot a další, Recueil s. I-2735, bod 128 až 131 a poznámka pod čarou 94

²⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 5. 1986 (Martínez Sala C-85/96, Recueil s. I-2691 bod 64)

²⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 6. 2011 (Landtová C-399/09, bod 47)

dodatečných nákladů lze uvést, že v roce 2011 vyplatil český nositel důchodového pojištění na důchodech zhruba 359 miliard Kč a na pojistném na důchodové pojištění vybral necelých 320 miliard Kč. Výše uvedené dodatečné náklady jsou očekávané skutečné náklady státního rozpočtu České republiky spojené s výplatou dorovnání.

[64] Jen po publikaci rozhodnutí Soudního dvora ve věci Landtová C-399/09 obdržel český nositel pojištění 641 žádostí o dorovnání důchodu, z nichž převážná část byla podána státními občany Slovenské republiky. Finanční následky spojené s případným rozšířením pravidla přiznávajícího či dorovnávacího český důchod za doby zaměstnání do zániku ČSFR byly také důvodem pro urychlený zásah zákonodárce, který zákonem č. 428/2011 Sb. doplnil do zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ustanovení § 106a, kterým zamezil (zrušil) jakékoliv poskytování dorovnání a pouze zachoval vyplácené dorovnání ve zmrazené výši pro nároky vzniklé do 30. 4. 2004 (data vstupu České republiky do Evropské unie).

[65] Soudní dvůr přitom již rozhodl, že zachování finanční rovnováhy vnitrostátního systému sociálního zabezpečení je v zásadě legitimním cílem, jenž může odůvodnit i omezení práva na volný pohyb³⁰.

[66] Pro úplnost předkládající soud dodává, že důchodové zabezpečení v době jednotného státu ČSFR do konce roku 1992 bylo státním systémem financovaným z daní (státního rozpočtu) a nebylo nijak navázáno na placení příspěvků; nevystává tedy za tuto dobu otázka protiplnění za zaplacené příspěvky.

[67] Předkládající soud se tedy obrací na Soudní dvůr, aby tyto předložené skutečnosti posoudil a rozhodl, zda za takových okolností, jako jsou okolnosti dané v tomto řízení, tedy ochrana národní identity, neexistence narušení práva volného pohybu a ohrožení finanční stability systému důchodového pojištění v České republice, umožňuje právo EU akceptovat pravidlo konstituované Ústavním soudem ČR.

Ke třetí otázce:

[68] Pokud bude druhá otázka odpovězena tak, že ani okolnosti a argumenty uvedené předkládajícím soudem a Ústavním soudem ČR nejsou sto přivodit změnu názírání Soudního dvora na povahu diskriminace založené pravidlem konstituovaným Ústavním soudem ČR, je třeba, aby předkládající soud získal jasné pravidlo pro další procesní postup. Jak již bylo uvedeno, vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR jsou podle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky závazná pro všechny orgány a osoby. Tato závaznost je vykládána nejen jako přímá, nýbrž i precedenční, a není-li respektována, je z ní dovozována odpovědnost.

[69] Soudní dvůr již rozhodl, že existence vnitrostátního procesního pravidla nemůže zpochybnit možnost soudu, aby předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, a z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že rozsudkem, který Soudní dvůr vydá v řízení o předběžné otázce, je vnitrostátní soud vázán, pokud jde o výklad dotčených aktů unijních orgánů³¹, a musí případně nepoužít posouzení soudu vyššího stupně, pokud má s ohledem na tento výklad za to, že tato posouzení nejsou v souladu s unijním právem. V minulosti se již Soudní dvůr zabýval rovněž i případy, kdy nastal nesoulad v posouzení základních zásad práva EU podaných Soudním dvorem EU a základních práv uznaných vnitrostátním právním řádem – v případě Anacleto

³⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 7. 2011 (Lucy Stewart C-503/09, body 89 až 90)

³¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 10. 2010 (Elchinov, C-173/09, bod 25, 29 a 30); rozsudek ze dne 20. 10. 2011 (Interedil C-396/09, body 35-36, 38-39)

Cordero Alonso³² Soudní dvůr uvedl: “*Vzhledem k tomu, že obecná zásada rovnosti a nediskriminace je zásadou práva Společenství, jsou členské státy vázány touto zásadou, jak je vykládána Soudním dvorem. To platí i tehdy, pokud je dotyčná vnitrostátní právní úprava podle judikatury ústavního soudu dotčeného členského státu v souladu s obdobným základním právem uznaným vnitrostátním právním řádem*”.

[70] Většina judikatury Soudního dvora dopadá na vztahy uvnitř soustavy obecných soudů, zatímco v projednávané věci není Ústavní soud ČR soudem Nejvyššímu správnímu soudu nadřízeným (vyšším). Jeho specifické postavení v ústavním systému České republiky však vyžaduje aplikaci obdobného principu vázanosti vysloveným právním názorem; proto považuje předkládající soud za potřebné vyjasnit dopad judikatury citované v poznámce č. 31 na projednávanou věc.

[71] S ohledem na nové skutečnosti a argumenty specifikované v této žádosti pokládá Nejvyšší správní soud předložené otázky za přípustné; jejich řešení nepovažuje ani za zjevné a nepochybné, ani dostatečně a nezpochybnitelně osvětlené dosavadní judikaturou Soudního dvora, výklad dotčených ustanovení práva EU je přitom nezbytný pro řešení projednávaného případu. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl podle čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie o předložení předběžných otázek ve znění, jež je uvedeno ve výroku tohoto usnesení.

VI. Přerušování řízení před Nejvyšším správním soudem

[72] V návaznosti na položení předběžných otázek pak Nejvyšší správní soud dle § 48 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 303/2011 Sb., přerušil řízení. Poté, co Soudní dvůr o předložených otázkách rozhodne, bude v řízení pokračovat (§ 48 odst. 5 cit. zákona).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění zákona č. 303/2011 Sb.).

V Brně dne 9. května 2012

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu

³² Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 9. 2006 (Anacleto Cordero Alonso C-81/05, Recueil I-7569, bod 41)