

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jméno republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Stanislava Balíka a soudců Dagmar Lastovecké (soudce zpravodaj) a Jiřího Nykodýma o ústavní stížnosti stěžovatelky **B. F.**, zastoupené Mgr. Janem Vylegalou, advokátem se sídlem Olomouc, Božetěchova 9, proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2010 č. j. 4 Ads 17/2010-88, rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 11. 2009 č. j. 18 Cad 47/2008-57 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009 č. j. 6 Ads 14/2009-41, rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 8. 2008 č. j. 18 Cad 47/2008-19 a rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 4. 1. 2008 č. j. 476 220 488/428, za účasti Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Ostravě a České správy sociálního zabezpečení jako účastníků řízení, takto:

Návrh se z a m í t á .

O d ů v o d n ě n í

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 30. 8. 2010 se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí orgánů veřejné moci. Tvrdí, že těmito pravomocnými rozhodnutími byla porušena její ústavně zaručená základní práva dle čl. 30 odst. 1 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), princip rovnosti dle čl. 1 Listiny, zásada zákazu diskriminace dle čl. 3 Listiny a ze strany Nejvyššího správního soudu též princip právní jistoty dle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

2. Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) napadeným rozhodnutím přiznala stěžovatelce od 1. 6. 2007 starobní důchod podle ustanovení § 29 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a podle čl. 46 odst. 2 nařízení Rady (EHS) 1408/71 ze dne 14. 6. 1971, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve výši 3.738 Kč měsíčně. V odůvodnění uvedla, že pro výši důchodu byla započtena doba pojištění získaná v českém systému důchodového pojištění v délce 5264 dní a v slovenském systému důchodového pojištění v délce 10711 dní. Nárok na starobní důchod stěžovatelce vznikl pouze s přihlédnutím k dobám pojištění získaným ve slovenském systému důchodového pojištění a ve smyslu čl. 46 odst. 2 citovaného nařízení se základní a procentní výměra důchodu stanoví v částce odpovídající poměru délky dob pojištění získaných podle českých právních předpisů k celkové době pojištění získané ve všech členských státech. Proti rozhodnutí ČSSZ stěžovatelka podala žalobu, o níž Krajský soud v Ostravě rozhodl shora citovaným rozsudkem ze dne 28. 8. 2008 tak, že rozhodnutí ČSSZ pro vady řízení zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti ČSSZ však Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu v záhlaví označeným rozsudkem zrušil

a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud, vázán v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 s. ř. s. právním názorem Nejvyššího správního soudu, poté žalobu jako nedůvodnou shora uvedeným rozsudkem ze dne 12. 11. 2009 zamítl. Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud pro nepřípustnost napadeným usnesením odmítl.

3. Stěžovatelka v ústavní stížnosti zdůraznila, že vždy byla státní občankou České republiky a od 1. 9. 1984 byla zaměstnána u Českých drah, a. s., resp. dříve Československých státních drah (dále jen „ČSD“), Kontroly přepravních tržeb v Olomouci, která byla po celou dobu jejím místem výkonu práce, a zde též podepsala pracovní smlouvu. Je přesvědčena, že doba pojištění získaná do 31. 12. 1992 byla nesprávně považována za slovenskou dobu pojištění, a to v důsledku výkladu čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb. (dále jen „Smlouva“) a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 117/2002 Sb. m. s. (dále jen „Správní ujednání“) podaného Nejvyšším správním soudem. Ten totiž dospěl k závěru, že rozhodující bylo sídlo organizační složky Československých státních drah, a to odštěpný závod Správa přepravních tržeb Bratislava, zapsaná v kdysi podnikovém, později obchodním rejstříku.

4. Stěžovatelka je však toho názoru, že organizační složka ČSD neměla sama o sobě právní subjektivitu a nemohla být tedy jejím zaměstnavatelem, jímž byly ČSD jako celek, které vždy sídlily na území České republiky. Tento závěr stěžovatelka podpořila mimo jiné odkazem na stanoviska veřejného ochránce práv (například sp. zn. 3321/2005/VOP/ZG nebo 3321/2005/VOP/PK), z nichž se podává, že s ohledem na sídlo ČSD mají být všechny doby zabezpečení získané do 31. 12. 1992 považovány za české doby pojištění. Zaměstnancům ČSD tak vznikl nárok na starobní důchod dle českých právních předpisů, a to i z doby pojištění před 31. 12. 1992, tj. za existence federace. Veřejný ochránce práv měl dle stěžovatelky tento závěr odůvodnit mimo jiné tím, že jako zaměstnavatel může v pracovněprávních vztazích vystupovat pouze osoba, která má právní subjektivitu, nikoliv organizační složka, která ji nemá. Rozhodující pro posouzení nároku na důchod je tak vždy sídlo zaměstnavatele, nikoliv jeho organizační složky.

5. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru jinému, aniž by dle stěžovatelky odůvodnil, proč považuje organizační složku za zaměstnavatele, čímž v podstatě vykládá pojem zaměstnavatele deformativním způsobem. Nejvyšší správní soud dle stěžovatelky naopak konstatuje, že z hlediska určení zaměstnavatele není rozhodující jeho právní subjektivita, ale adresa organizační složky.

6. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na řadu nálezů Ústavního soudu, které se týkaly problematiky tzv. slovenských důchodů (sp. zn. Pl. ÚS 31/94, IV. ÚS 301/05, II. ÚS 405/02, Pl. ÚS 78/92, II. ÚS 405/02, Pl. ÚS 4/06, III. ÚS 252/04, I. ÚS 1375/07), a uvádí, že vzhledem ke skutečnosti, že dávky důchodového zabezpečení jsou ve Slovenské republice nižší než v České republice, cítí se být napadenými rozhodnutími neodůvodněně poškozována a diskriminována. Specificky pak stěžovatelka poukázala na nález sp. zn. III. ÚS 939/10 ze dne 3. 8. 2010, v němž Ústavní soud posuzoval obdobnou věc, přičemž dospěl k závěru, že organizační jednotka Správa přepravních tržeb se sídlem v Bratislavě nikdy neměla právní subjektivitu, a nebyla tudíž zaměstnavatelem. Zaměstnavatelem byly vždy ČSD se sídlem na území České

republiky, proto podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy jsou všechny doby pojištění do 31. 12. 1992 dobami pojištění České republiky, nikoliv Slovenské republiky.

7. S ohledem na vše uvedené se stěžovatelka domnívá, že Nejvyšší správní soud porušil napadenými rozhodnutími její ústavně zaručená práva a navrhla, aby Ústavní soud všechna napadená rozhodnutí zrušil.

II.

8. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřili účastníci řízení, tj. Nejvyšší správní soud, Krajský soud v Ostravě a ČSSZ.

9. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že při posouzení věci vyšel z čl. 20 odst. 1 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání, podle něhož se sídlem zaměstnavatelem rozumí adresa, která je jako sídlo zapsána v obchodním rejstříku. Je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky. Podle Nejvyššího správního soudu je proto rozhodující sídlo příslušné organizační jednotky ČSD ke dni rozdělení ČSFR, nikoliv sídlo ČSD. Organizační útvar právnické osoby je pak pro potřeby rozdělení dob zabezpečení získaných před rozdělením ČSFR vymezen územně, nikoliv funkčně, a proto z hlediska určení sídla zaměstnavatele není významné, že organizační jednotky ČSD zapsané do podnikového (obchodního) rejstříku neměly právní subjektivitu. Stěžovatelka přitom ke dni rozdělení ČSFR pracovala u Správy přepravních tržeb Bratislava se sídlem Klemensova 8, Bratislava, a tedy sídlo jejího zaměstnavatele se k rozhodnému dni nacházelo na území Slovenské republiky. Proto též dobu pojištění získanou do 31. 12. 1992 je třeba v případě stěžovatelky považovat za slovenskou dobu pojištění.

10. Nejvyšší správní soud však připustil, že v mezidobí rozhodoval obdobnou věc Ústavní soud, a to nálezem, na který rovněž odkazuje v ústavní stížnosti stěžovatelka, tj. nálezem sp. zn. III. ÚS 939/10 ze dne 3. 8. 2010, v němž dospěl k závěru opačnému. Nejvyšší správní soud, resp. jeho čtvrtý senát, tudíž připustil, že s odkazem na čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR při respektování tohoto nálezu by mělo být ústavní stížnosti stěžovatelky vyhověno a napadená rozhodnutí zrušena.

11. Krajský soud v Ostravě ve svém vyjádření toliko rekapituloval závěry, plynoucí z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jehož právním názorem byl v řízeních vázán.

12. Naopak ČSSZ poskytla Ústavnímu soudu rozsáhlé vyjádření. V něm nad rozsah dosud uvedeného uvedla, že stěžovatelka podala prostřednictvím svého právního zástupce dne 23. 2. 2010 žádost o převzetí výplaty důchodu vypláceného Sociální pojišťovnou v Bratislavě, které bylo s účinností od 1. 7. 2010 vyhověno.

13. V dalším pak ČSSZ uvedla, že při výkladu ustanovení čl. 20 odst. 1 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání vycházela z územního hlediska, tj. při stanovení příslušnosti k hodnocení doby zabezpečení získané před 1. 1. 1993 v bývalém Československu bylo rozhodující sídlo zaměstnavatele, a měl-li zaměstnavatel odštěpné závody či organizační složky, pak jejich sídlo. Tento výklad nebyl v minulosti zpochybněn a vychází i z opravdové vůle smluvních stran mezinárodní smlouvy a tedy i z účelu a smyslu, pro který bylo ustanovení čl. 15 odst. 1 Správního ujednání vytvořeno.

Smyslem totiž bylo vytvořit kritérium, podle kterého by se rozdělily náklady na výplatu důchodu mezi nástupnické státy. Smluvní strany si byly vědomy, že existovala řada podniků s celostátním působením, které logicky mají sídlo pouze v jedné z republik (často v Praze), a ve snaze docílit co nejspravedlivějšího rozložení nákladů na vyplacené důchody se proto smluvní strany dohodly, že za sídlo zaměstnavatele se bude považovat také sídlo organizační složky podniku zapsané v obchodním rejstříku. Rozhodující je proto hledisko územní, neboť by bylo v rozporu s ustanoveními smluv, pokud by za sídlo zaměstnavatele všech zaměstnanců bývalých ČSD byla považována Praha, kde sídlilo ústředí tohoto státního podniku.

14. ČSSZ v této souvislosti odcitovala z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ads 14/2009-41: „*Pokud by se za doby zabezpečení získané před zánikem ČSFR považovaly doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měla takto strukturovaná právnická osoba své ústředí, pak by totiž čl. 15 odst. 41 Správního ujednání postrádalo jakýkoliv smysl, neboť by nedopadalo na žádný případ.*“

15. Popření účelu čl. 15 odst. 1 Správního ujednání by dle ČSSZ neznamenalo přehodnocení sídla a příslušnosti k hodnocení doby zabezpečení získané v ČSFR pouze u stěžovatelky, ale v podstatě u všech zaměstnanců všech podniků (státních i soukromých), které zřizovaly odštěpné závody a další organizační složky na území Slovenské republiky, avšak jejichž hlavní centrála sídlila na území ČR (nejčastěji v Praze). K přehodnocení by ovšem muselo dojít i v opačném směru, tedy u podniků, jejichž centrála měla sídlo ve Slovenské republice a které zřizovaly odštěpné závody v České republice. Vzhledem k tomu, že většina federálních podniků měla sídlo v ČR, znamenal by takový výklad výrazný zásah do českého důchodového systému.

16. Stávající výklad smluv byl dle ČSSZ ustálený, a to i slovenskými orgány. ČSSZ však uvedla, že je jí známo přehodnocení tohoto výkladu také ze strany slovenských orgánů, konkrétně rozsudkem Krajského soudu v Bratislavě ze dne 12. 11. 2008, sp. zn. 6 Sd 10/06-86, podle kterého je u zaměstnanců Správy přepravních tržeb Bratislava příslušný k hodnocení doby zabezpečení do 31. 12. 1992 český nositel pojištění. Tento soud argumentuje stejně jako stěžovatelka, tedy že Správa přepravních tržeb neměla právní subjektivitu a nemohla být tudíž zaměstnavatelem. Tento závěr vedl v některých případech k situaci, kdy se k hodnocení doby zabezpečení „nehlásil“ ani jeden z nástupnických států. Došlo proto k uzavření dohody mezi příslušnými ministry obou států (dne 3. 6. 2010), která znovu potvrdila, že k hodnocení doby bývalých zaměstnanců ČSD, Správy přepravních tržeb Bratislava před 1. 1. 1993 je příslušná Sociální pojišťovna v Bratislavě, tedy slovenský nositel pojištění.

17. ČSSZ se dále vyjádřila též k nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 939/10, na který odkazuje stěžovatelka. ČSSZ si je vědoma, že dle čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR je povinna názor Ústavního soudu respektovat, byť je nadále přesvědčena o správnosti předchozího a dlouholetého výkladu čl. 20 odst. 1 Smlouvy ve spojení s čl. 15 odst. 1 Správního ujednání. Tento nálezu údajně vyvolal další jednání mezi českou a slovenskou stranou, přičemž slovenská strana vyjádřila přesvědčení, že uvedený nálezu se vztahuje dokonce i na slovenské občany, a trvá na tom, že příslušným k hodnocení doby zabezpečení před 1. 1. 1993 všech zaměstnanců organizačních složek je výlučně český nositel pojištění, a to bez jakýchkoliv refundací ze slovenské strany.

18. ČSSZ tuto situaci proto hodnotí jako další ze zásahů do již uzavřeného rozdělení nákladů na výplaty důchodů z doby federace, a to v neprospěch České republiky. Zároveň si však uvědomuje, že stěžovatelka v daném případě mohla mít očekávání ve vztahu k důchodovým nárokům z ČR, pokud celý svůj produktivní věk pracovala na území ČR. ČSSZ se snaží tyto situace řešit na základě čl. 26 Smlouvy, který umožňuje zmírňovat tvrdosti, které při provádění Smlouvy vzniknou, a na základě dohody, kterou uzavřela v roce 1994 s bývalou správou Fondu důchodového pojištění. Na jejich základě vznikl institut převzetí příslušnosti k výplatě důchodu a posléze zprostředkované výplaty důchodu, které se uplatní za předpokladu, že o to pojištěnec výslovně požádá. Při zprostředkované výplatě poukazuje Sociální pojišťovna v Bratislavě slovenský důchod na účet ČSSZ, přičemž česká správa vyplácí na základě opatření ministra práce a sociálních věcí vydaného podle § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. důchod celý, a to ve výši, na kterou by měl žadatel nárok, pokud by byla příslušná k hodnocení veškerých dob pojištění, včetně náhradních dob, tj. i dob před rozdělením společného státu, samotná ČSSZ. Základní podmínkou je, že sídlo zaměstnavatele oprávněné osoby bylo ke dni 31. 12. 1992 na území dnešní Slovenské republiky a trvalý pobyt i pracoviště oprávněné osoby bylo ke stejnému dni na území dnešní České republiky.

19. Od těchto dvou institutů je třeba odlišovat tzv. dorovnání, které je pojištěncům vypláceno na základě judikatury Ústavního soudu a jím vytvořeného aplikačního pravidla. Při výplatě tohoto dorovnání je slovenský důchod nadále vyplácen Sociální pojišťovnou v Bratislavě a ČSSZ vyplácí pojištěnci jen důchod ve výši rozdílu mezi důchodem stanoveným podle českých právních předpisů za celou dobu pojištění a vypláceným slovenským důchodem, přičemž každoročně dochází k zúčtování vyplaceného rozdílu na základě podkladů zaslaných Sociální pojišťovnou v Bratislavě.

20. ČSSZ dále konkretizovala, že v případě stěžovatelky se právě uplatnil institut převzetí příslušnosti k výplatě starobního důchodu a na základě shora popsaných postupů slovenský nositel pojištění oznámil, že od 1. 7. 2010 zastavil výplatu slovenského důchodu k rukám stěžovatelky, a následně došlo k převzetí příslušnosti českou stranou. Stěžovatelce je tedy vyplácen důchod ve výši 13.146 Kč měsíčně, která byla stanovena podle českých právních předpisů za celou dobu pojištění.

21. ČSSZ své vyjádření uzavřela tak, že pokud Ústavní soud shledá v postupu správního orgánu porušení ústavních principů, nezbude jí, než se vypořádat s aplikačním pravidlem Ústavního soudu, a to se všemi důsledky, které z toho pro český důchodový systém a státní rozpočet ČR vyplývají.

22. Ústavní soud následně požádal ČSSZ o doplnění jejího vyjádření a výslovné specifikace toho, z jakých složek se skládá důchod stěžovatelky, jakou měrou se na něm podílí slovenská strana a jaký důchod by stěžovatelka pobírala, by-li by vypočítán výlučně při zohlednění dob zabezpečení podle českých předpisů. ČSSZ ve svém vyjádření ze dne 22. 3. 2012 rekapitulovala, že stěžovatelce byl ČSSZ přiznán dílčí starobní důchod ve výši 3.738 Kč měsíčně, přičemž slovenským nositelem pojištění byl stěžovatelce přiznán důchod ve výši 6.091 Sk měsíčně.

23. Dne 26. 2. 2010 byla ČSSZ doručena žádost stěžovatelky o převzetí příslušnosti k výplatě starobního důchodu; této žádosti bylo vyhověno. Vzhledem k tomu, že toto převzetí v sobě zahrnuje i nárok na výpočet důchodu podle právních předpisů státu,

který výplatu převzal, je od 1. 7. 2010 stěžovatelce vyplácen důchod vypočtený podle českých právních předpisů, který činí 13.361 Kč měsíčně. Pro výši důchodu přitom byla hodnocena jak doba pojištění získaná na území ČR po 31. 12. 1992, tak i doba pojištění získaná na území společného státu před 1. 1. 1993. Částka 13.361 Kč je tedy plným českým starobním důchodem. Navíc za dobu od 1. 6. 2007 do 30. 6. 2010 byl stěžovatelce formou jednorázového doplatku ve výši 89.463 Kč vyplácen rozdíl mezi českým „dílčím“ a slovenským starobním důchodem. Pokud by byl stěžovatelce nadále vyplácen pouze český dílčí důchod, činila by k datu podání vyjádření starobní penze výši 4.405 Kč měsíčně. Slovenská strana se pak dle ČSSZ na nákladech podílí formou refundace jednotlivých částek slovenského důchodu na účet ČSSZ; její aktuální výše činí 261,60 EUR, avšak toto finanční vypořádání nezahrnuje náklady spojené s výplatou českého starobního důchodu v části přesahující výši refundovaného slovenského důchodu.

24. Ústavní soud vyjádření a doplnění vyjádření účastníků zaslal právnímu zástupci stěžovatelky k reakci. Ten však v určené lhůtě nereagoval.

25. Ústavní soud si dále podle § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu vyžádal od stěžovatelky a všech účastníků řízení souhlas s upuštěním od ústního jednání.

26. Po takto provedeném řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost stěžovatelky není důvodná.

III.

27. Ústavní soud se aplikací čl. 20 Smlouvy a na něj navazujícího čl. 15 Správního ujednání zabýval ve své judikatuře již opakovaně, na což ostatně ve svých podáních odkazovali všichni účastníci řízení.

28. Jak ve svém vyjádření přílehavě uvedla ČSSZ, ve věci tzv. slovenských důchodů jde o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi rozdělením nákladů na důchodové systémy obou následnických států bývalé československé federace, jak bylo vyjádřeno v kritériích obsažených v mezinárodních smlouvách uzavřených oběma státy v souvislosti s rozpadem federace, na straně jedné, a právy osob účastnících se systému důchodového zabezpečení, zejména těch, které po celou dobu svého produktivního života byly občany jednoho ze států federace, území tohoto státu nikdy neopustily, a přesto na základě kritérií zvolených v předmětných smlouvách měly pobírat a pobírají důchod z druhého státu bývalé federace.

29. Ústředním motivem rozhodování Ústavního soudu tak v těchto případech bylo nalezení spravedlivého zacházení s občany, kteří byli de facto poškozeni na výši důchodů v důsledku rozdělení federace: aniž by tito občané v průběhu svého života migrovali, předmětné smlouvy je vystavily situaci, kdy měli pobírat důchod z druhého státu se všemi riziky, které z tohoto modelu mohou plynout (rozdílná úroveň ekonomik obou států a z toho plynoucí výše výpočtu důchodu, rozdíly v měnových kurzech atd.). Osoby dotčené těmito pravidly mohly nepochybně považovat takovou právní situaci za nespravedlivou a cítily se legitimně poškozeny na svých právech. Vzhledem k tomu Ústavní soud poskytoval takovým osobám ústavněprávní ochranu, a to skrze výklad čl. 30 odst. 1 Listiny, který garantuje občanům přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří ve spojení s čl. 3 odst. 1, který zakazuje odlišné zacházení. Ústavní soud tak ve své

judikatuře vytvořil pravidlo, podle něhož je třeba vyplácet tzv. vyrovnávací či dorovnávací příspěvek do výše, která by byla přiznána občanu České republiky, pokud by veškeré doby jeho účasti na důchodovém pojištění byly považovány za doby české. Jinak řečeno, účelem bylo při zachování systému nastaveného v mezinárodních smlouvách, vytvořit pravidlo dovozené z ústavního pořádku, skrze které byla poskytnuta dodatečná ochrana osob, jež byly zvolenými kritérii poškozeny. Toto pravidlo se vlastně nikterak nedotýkalo mechanismu, který byl vytvořen mezinárodními smlouvami.

30. Při posuzování nároků těchto osob je třeba mít stále na zřeteli i původní účel, který předmětné mezinárodní smlouvy sledovaly a jímž bylo nejen určení státu příslušného k přiznání důchodových dávek, ale rovněž i spravedlivé rozložení zátěže státních rozpočtů či veřejných fondů, z nichž je v tom kterém nástupnickém státě důchod vyplácen.

31. Jednou ze stěžejních zásad, jimiž se řídí mezinárodněprávní závazky, je princip *pacta sunt servanda*, který by měl být reflektován také ve stabilitě výkladu mezinárodní smlouvy, jak jej podávají vnitrostátní orgány aplikující tuto smlouvu. Při aplikaci mezinárodní smlouvy je proto třeba hledat výklad, který bude respektovat toto pravidlo a současně neporuší pravidla plynoucí z ústavního pořádku. Je-li to možné, je nezbytné hledat takový výklad, který umožní respektovat pravidlo plynoucí z mezinárodního práva, a současně též práva garantovaná v ústavním pořádku ČR.

32. Ústavní soud je proto toho názoru, že při výkladu čl. 20 odst. 1 Smlouvy ve spojení s čl. 15 odst. 1 Správního ujednání nelze zcela přehlížet argumenty, předestřené ve vyjádření ČSSZ, totiž že výklad, podle něhož v případě někdejších zaměstnavatelů s celofederální působností je třeba přihlížet toliko k sídlu ústředí (jež ve většině takových případů bylo umístěno v Praze jako hlavním městě někdejší federace) naruší dosavadní stabilitu zvoleného systému a navíc povede k nezamýšlenému zatížení veřejných rozpočtů v ČR. Nelze odhlížet od toho, že takový výklad by vedl k závěrům, že rovněž všichni slovenští občané pracující naopak celý svůj produktivní život na Slovensku, avšak pro zaměstnavatele, jehož ústředním sídlem byla do 31. 12. 1992 Česká republika, což je právě i nyní posuzovaný případ ČSD, mají nárok na výplatu důchodu od českého nositele důchodového pojištění. Takový výklad by mohl vést k narušení dosavadního provádění předmětných mezinárodních smluv, a to se všemi negativními důsledky, jak ostatně ve svém vyjádření naznačila ČSSZ.

33. Je pravdou, že čl. 15 odst. 1 Správního ujednání není jazykově vyjádřen zcela pregnantně, pokud uvádí „*je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky*“. Jazykový výklad tohoto ustanovení by skutečně vedl k závěru, že podmínkou aplikace takového pravidla je skutečnost, že odštěpný závod či organizační složka musela mít samostatnou pracovní právní subjektivitu, tj. musela být sama zaměstnavatelem. Lze se domnívat, že přesnější jazykové vyjádření pravidla, jež smluvní strany zamýšlely stanovit, mělo znít „*má-li zaměstnavatel odštěpný závod nebo organizační složku...*“. Při výkladu mezinárodního práva, a přirozeně nejen jeho, je však třeba přihlížet rovněž i k účelu, jenž smluvní strany vytvořením právního pravidla sledovaly. Ostatně také z judikatury Ústavního soudu plyne, že jazykový výklad slouží toliko k prvotnímu přiblížení se smyslu právní normy. Naopak teleologická výkladová metoda jako interpretační přístup hraje

neopominutelnou úlohu, neboť je způsobilá spolu s racionální argumentací vytvářet významný korektiv při zjišťování obsahu právní normy (srov. například nález I. ÚS 529/09).

34. Ústavní soud si je vědom, že jeho dosavadní judikatura mohla v tomto směru vyvolávat řadu nejasností, zejména pokud jde o nález sp. zn. III. ÚS 939/10 ze dne 3. 8. 2010, na který odkazovala stěžovatelka a v němž Ústavní soud uvedl, že „z výše uvedeného nástinu pro posouzení věci relevantních právních, jakož i interních předpisů dle Ústavního soudu vyplývá, že organizační jednotka Československé státní dráhy, Správa přepravních tržeb se sídlem v Bratislavě, nebyla zaměstnavatelem stěžovatelky, neboť nikdy neměla právní subjektivitu, která by jí umožnila uzavřít s ní pracovní smlouvu. Zaměstnavatelem vždy byly Československé státní dráhy, jejichž sídlo bylo na území České republiky. Podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy jsou proto všechny doby pojištění (zabezpečení), jež stěžovatelka získala do 31. prosince 1992, dobami pojištění (zabezpečení) České republiky, nikoli Slovenské republiky“. Avšak nález současně obsahoval též jinou pasáž, neocitovanou stěžovatelkou: „Ústavní soud zároveň zdůrazňuje, že přiznání důchodu v předmětné věci ve smyslu Dohody a ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, lze dle ústavně právní interpretace čl. 20 Smlouvy, čl. 15 odst. 1 Správního ujednání a § 61 zákona č. 155/1995 Sb. akceptovat toliko ve významu nároku na zprostředkovanou výplatu dávky poskytované Sociální pojišťovnou v Bratislavě, doplněnou o rozdíl do výše důchodu, na který by měla oprávněná osoba nárok, pokud by byla Česká správa sociálního zabezpečení příslušná k hodnocení veškerých dob pojištění (zaměstnání), včetně náhradních dob, které tato osoba získala, tj. i dob před rozdělením společného státu. Za těchto okolností předmětná úprava představuje toliko úpravu rozdělení podílu obou nástupnických států na úhradě důchodu, nedotýká se ale chráněné ústavně právní pozice občana České republiky, plynoucí z judikatury Ústavního soudu (viz nálezy sp. zn. II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04, IV. ÚS 158/04, IV. ÚS 301/05, IV. ÚS 298/06, I. ÚS 365/05, II. ÚS 156/06, IV. ÚS 228/06, I. ÚS 366/05, I. ÚS 257/06, I. ÚS 1375/07 i Pl. ÚS 4/06).“

35. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012, v němž Ústavní soud rovněž posuzoval důchodové nároky bývalého zaměstnance ČSD, Ústavní soud již jednoznačně aproboval požadavek toliko dorovnání důchodu na výši, jakou by stěžovatel dostával, pokud by všechny jeho doby pojištění byly započitatelné podle českých předpisů, a naopak nepožadoval, že by k výplatě důchodu za všechny doby důchodového zabezpečení do 31. 12. 1992 měl být příslušná ČSSZ. Jinak řečeno, Ústavní soud již netrval na výkladu čl. 15 odst. 1 Správního ujednání, k němuž dospěl v předchozím nálezu sp. zn. III. ÚS 939/10, naopak požadavek dorovnání vztáhl i na bývalé zaměstnance ČSD. Pozdější nález třetího senátu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2173/10 sice vyšel z toho, že trvá na závěrech plynoucích z nálezu sp. zn. III. ÚS 939/10, avšak jak uvedeno, z tohoto nálezu bylo možno dovodit několik výkladových možností a právních závěrů.

36. Jinak řečeno, nález sp. zn. Pl. ÚS 5/12, přijatý nikoliv pouze senátem, ale celým plénem Ústavního soudu, představuje reprezentativní rozhodnutí, v němž se Ústavní soud přiklonil k výkladu, který bere v potaz jak shora rozebraný účel čl. 20 odst. 1 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání, tak též požadavek rovnosti plynoucí z ústavního pořádku ČR a dovozený ve věcech tzv. slovenských důchodů i předchozí judikaturou Ústavního soudu.

IV.

37. V případě nyní posuzované ústavní stížnosti je proto Ústavní soud toho názoru, že závěry, k nimž v napadených rozhodnutích dospěla ČSSZ, respektive Nejvyšší správní soud, pokud jde o výklad čl. 20 odst. 1 Smlouvy a zejména čl. 15 odst. 1 Správního ujednání, jsou z ústavněprávních hledisek akceptovatelné, avšak toliko v kombinaci s dalšími opatřeními, k nimž bylo vůči stěžovatelce přistoupeno a s nimiž byl Ústavní soud seznámen ve vyjádřeních ČSSZ. To z důvodu, že teprve tato opatření reflektují požadavek rovnosti, který plyne z čl. 3 Listiny, resp. požadavek, aby se stěžovatelce, která veškeré doby pojištění získala na území ČR, nicméně pro zaměstnavatele, jehož organizační součást měla sídlo na Slovensku, dostal starobní důchod ve výši, která by jí byla přiznána, pokud by všechny doby pojištění z doby společného státu byly počítány jako doby české. Zda je tohoto požadavku dosahováno formou tzv. dorovnávání či převzetím příslušnosti k výplatě starobního důchodu je již věcí příslušných orgánů sociálního a důchodového zabezpečení.

38. V případě stěžovatelky tak Ústavní soud nemohl přehlédnout právě skutečnost, která vyplynula z vyjádření ČSSZ, totiž že stěžovatelce je vyplácen starobní důchod na základě převzetí příslušnosti, a to ve výši českého důchodu, tj. ve výši jakou by pobírala, pokud by všechny doby důchodového pojištění byly počítány výlučně dle českých předpisů (prostý součet vyplácených důchodů od českého a slovenského nositele pojištění by byl nominálně asi o třetinu nižší). Navíc z vyjádření ČSSZ vyplynulo, že stěžovatelce byl zpětně vyplácen i rozdíl ve výších důchodů za období, kdy jí vznikl na starobní důchod nárok.

39. Ústavní soud dal ve své výzvě ze dne 14. 5. 2012 stěžovatelce možnost na tato tvrzení, obsažená ve vyjádřeních ČSSZ v replice reagovat. Ta však již dále nereagovala, čímž dala implicite najevo, že vůči obsahu vyjádření ČSSZ nemá námitek.

40. Je tedy nepochybné, že stěžovatelce je českým státem vyplácen důchod ve stejné výši jako jiným občanům ČR, kteří stejně jako stěžovatelka po celou dobu důchodového pojištění pobývali na území ČR. Stěžovatelka proto není ve srovnání s jinými občany ČR diskriminována, jak namítala ve své stížnosti.

41. To, že ČSSZ k tomuto opatření přistoupila dodatečně, nikoliv ihned ve stěžovatelkou napadených rozhodnutích, není ústavněprávním deficitem, který by byl důvodem pro zrušení těchto rozhodnutí, resp. všech dalších rozhodnutí správních soudů na ně navazující. Jak totiž shora uvedeno, ochranu ústavně zaručených práv stěžovatelky, jakož i jiných bývalých zaměstnanců federálních podniků a dalších zaměstnavatelů, jejichž ústřední orgány sídlily na území jednoho z členských států bývalé federace, avšak současně disponovaly organizačními jednotkami na území druhého státu, nelze činit bez ohledu na účel, který sledovala ustanovení mezinárodních smluv upravující rozdělení břemene nákladů na důchodové systémy obou nově vzniklých států.

42. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud aproboval výklad čl. 20 odst. 1 Smlouvy a čl. 15 odst. 1 Správního ujednání zastávaný v napadených rozhodnutích Nejvyšším správním soudem, nepovažoval za podloženou ani námitku stěžovatelky stran nedostatečného odůvodnění a nepřezkoumatelnosti těchto rozhodnutí. Stěžovatelka nedostatek

odůvodnění spatřovala v tom, že Nejvyšší správní soud se nevypořádal s absencí pracovněprávní subjektivity příslušné organizační složky ČSD, která dle stěžovatelky sama o sobě nemohla být zaměstnavatelem. Jak již shora uvedeno, Ústavní soud akceptuje, že Správní ujednání je založeno na preferenci hlediska územního (umístění organizační složky) před hlediskem funkčním (samostatná způsobilost k právním úkonům), byť příslušné pravidlo nebylo smluvními stranami vyjádřeno zcela pregnantně a jeho čistě jazykový výklad by mohl podporovat závěr, k němuž se kloní stěžovatelka a ostatně je ve svém rozhodnutí (nález sp. zn. III. ÚS III. ÚS 939/10) zastával též Ústavní soud. Ústavní soud proto ani neshledal, že by napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu bylo porušeno právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.

43. S ohledem na to, že Ústavní soud ze shora uvedených důvodů neshledal porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky, ústavní stížnost podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 5. září 2012

Stanislav Balík
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
E. Kameníková