

## AKTUALITY

### „Českoslovenští“ důchodci v pasti práva Evropské unie

Filip Křepelka\*

#### I. Úvodní připomenutí

Červnový rozsudek Soudního dvora o otázkách Nejvyššího správního soudu k případu *Landtová*<sup>1</sup> se dostal na první stránky novin.<sup>2</sup> Slovinci by prý mohli chtít od České republiky vyrovnávací důchody. To by představovalo miliardové výdaje. Slovenský tisk začal nárok též ohlašovat.<sup>3</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí však rychle sdělilo, že dosavadní dorovnávání slovenských důchodů ukončí.<sup>4</sup> To by se dalo předpokládat dokonce u štedřejší vládní sestavy než té, jež se všemožně snaží omezit sociální výdaje a ukázat přítom přístnost.

Příběh „československých“ důchodců se vleče dvě desetiletí. Zmíněným rozsudkem nekončí. Následovat

bude další rozhodování českých soudů. Nelze vyloučit ani zásah zákonem.<sup>5</sup>

Význam případů „československých“ důchodců<sup>6</sup> už překračuje hranice právního odvětví. Nejde jen o celkem okrajové rozdělení důchodové soustavy při rozpadu státu,<sup>7</sup> ale obecně o postavení práva Evropské unie v novém členském státě při střetu s jeho ústavními základy.

Nechtěl bych čtenářům předstírat odstup od věci. V letech 1998–2003 jsem byl asistentem místopředsedy Ústavního soudu a v letech 2004–2008 poradcem pro evropské právo na Nejvyšším správním soudu. Několikrát jsem připravoval stanoviska pro rozhodování soudců nebo jsem byl žádán o vyjádření. Můj názor na věc se ovšem vyvíjel též debatami se špičkovými odborníky.<sup>8</sup>

\* Doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D., Katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

<sup>1</sup> Rozsudek Soudního dvora C-399/09 ze dne 22. 6. 2011 o otázkách Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009 pro rozhodnutí kasační stížností *M. Landtové proti České správě sociálního zabezpečení*, dosud pochopitelně nezveřejněn ve Sbírce rozhodnutí.

<sup>2</sup> Lidové noviny věnovaly problému 14. 7. 2011 první stranu. V dalších příspěvcích byl osvětlen celkem dobře.

<sup>3</sup> Deník Nový čas v člancích zveřejněných na <http://vas.cas.sk> Česko by malo vyplácť slovenským dochodcom desiatky miliard (13. 7. 2011), Dorovnávají Vám dochodok z Českej Republiky? Ozvite sa nám! (14. 7. 2011) a Verdikt o dochodkoch z Česka: Analýza bude hotová do 14 dní (16. 7. 2011) naznačuje, že povinnost vyrovnávat nižší slovenský důchod se týká (pouze nepočetných) slovenských občanů, kteří pracovali v české části Československa. Svým čtenářům tak vlastně tento slovenský bulvár zastírá rozsah problému.

<sup>4</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí, Tisková zpráva – Vyjádření MPSV k dorovnávání slovenských důchodů ze dne 25. 7. 2011, <http://www.mpsv.cz>.

<sup>5</sup> Dle zprávy ministerstvo „hodlá navrhnout zákonou úpravu, která by vyrovnávání slovenských důchodů zcela vyloučila“. Uvažuje se dokonce o ústavním zákoně, aby Ústavní soud nemohl zasáhnout.

<sup>6</sup> Rozhodl jsem se označit problematiku takto, neboť stěžovatelé jsou důchodci žijící v bývalém Československu, kteří se domáhají českého důchodu namísto či vedle nižšího slovenského. Ústavní soud označuje případy jako „Slovenské důchody“, o ně se však spor nevede.

<sup>7</sup> K mezinárodní a evropské koordinaci sociálního zabezpečení obecně KOLDINSKÁ K. a kol., Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU, Praha, C. H. Beck, 2007, ze zahraniční literatury FUCHS M., Europäisches Sozialrecht, Baden-Baden, Nomos, 2010.

<sup>8</sup> V této souvislosti chci poděkovat za podnětné diskuse soudcům Nejvyššího správního soudu JUDr. Miladě Tomkové, JUDr. Jaroslavu Vlašínovi a zmínit nyní již nežijící JUDr. Marii Součkovou.

## II. Rozdělení Československa a jeho stávajících a budoucích důchodců

Případ *Landtová* je vrcholek ledovce dostupivší až do „Lucemburku“. „Československých“ důchodců jsou tisíce a sporů před soudy desítky. Jejich osobní příběhy začínají roky před koncem Československa, natož před vstupem nástupnických států do Evropské unie. Příčinou je povaha důchodů. Získávají se podle rozhodných dob (odpracovaných a náhradních) jako sociální dávka založená na zásluhách.

Jednotná důchodová soustava socialistického Československa<sup>9</sup> přetrvala federalizaci po roce 1968, byť její správa byla svěřena republikám.<sup>10</sup> Rozpad Československa v roce 1992 si rozdělení však už vyžádal. Československo mělo průběžné financování odvodů stávajících zaměstnanců. Řešilo se tak jen, který ze států se postará o jednotlivé současné a budoucí důchodce, nikoli rozdělení nějakých úspor. Nezapomínejme přitom, že země prošla po roce 1989 politickou a hospodářskou reformou, která rozkolísala veřejné rozpočty.

Odrazem mírového rozdělení Československa<sup>11</sup> byla shoda nástupnických států. Dvoustranná smlouva<sup>12</sup> stanovila, který stát poskytne celý či dílčí důchod za dobu společného státu. Nezabezpečení ve stáří a srovnatelných stavech (invalidita, ztráta živitele) zakládajících nárok na důchod by hrozilo při jednostranném vymezení okruhu zabezpečených.

Pro tehdejší důchodce byla určena jako rozhodná příslušnost k republikové správě sociálního zabezpečení, pro budoucí důchodce z řad tehdejších zaměstnanců sídlo zaměstnavatele a pro ostatní - třeba osoby samostatně výdělečně činné nebo zaměstnance federálních orgánů a institucí - místo pobytu.<sup>13</sup> Ve všech případech byl klíčový jediný okamžik, totiž 31. prosinec 1992 jako poslední den existence Československa (dále proto „silvestrovské hledisko“<sup>14</sup>).

<sup>9</sup> Při cestě do minulosti dle zákona č. 100/1988 Sb. - z něhož byla v České republice problematika důchodů vyvedena následně zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění - a ještě předtím dle stejnojmenného zákona č. 121/1975 Sb. a předtím 101/1964 Sb. Důchody upravovala řada dalších předpisů a také opatření orgánů oficiálních odborů.

<sup>10</sup> Po roce 1989 zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a předtím mimo jiné zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení.

<sup>11</sup> Ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské federativní Republiky ze dne 25. 11. 1992.

<sup>12</sup> Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, sjednaná 29. 10. 1992, prozatímne uplatňovaná od 1. 1. 1993 a po ratifikacích platná od 3. 5. téhož roku, zveřejněná v 228/1993 Sb.

<sup>13</sup> Čl. 33, respektive čl. 20 odst. 1 a 2 smlouvy.

<sup>14</sup> Což je ironie u zaměstnanců, neboť na Silvestra si berou dovolenou a další pracují poněkud méně usilovně.

Teprve pro rozhodné doby nabyté od tohoto dne se předpokládají dílčí důchody od jednoho nebo druhého státu odpovídající rozhodným dobám.<sup>15</sup>

Popsaná řešení týkající se zaměstnanců se zakotvují jako výjimka z obvyklého řešení předpokládaného nadnárodním právem Evropské unie ve smlouvě, podle níž se Česko stejně jako Slovensko staly v roce 2004 jejími členskými státy.<sup>16</sup> V následně přepracované koordinační úpravě se doplnilo dvoustranné smluvní řešení týkající se stávajících důchodců.<sup>17</sup>

## III. Nespokojenost s rozdíly a její zmírňování

Rozdílný politický, hospodářský a sociální vývoj v Česku a na Slovensku se nemohl neodrazit na sociálním zabezpečení. Slovenské důchody (plné či dílčí) byly rychle zřetelně nižší než české a ve většině případů takové zůstávají dosud. To vyvolalo nespokojenost některých obyvatel Česka odkázaných na Slovensko. Zvolené řešení se považovalo za nespravedlivé.

Sama smlouva otevírala prostor<sup>18</sup> pro domluvené<sup>19</sup> převzetí některých důchodů od povinného státu a vyplacení vyšších důchodů oprávněným podle českých předpisů. To vše se dělo pomocí takzvaného odstraňování tvrdosti předpokládaného českým právem.<sup>20</sup> Slovensko podobně nikdy nic nevyrovnávalo a ani pro vyrovnávání českou stranou nemělo pochopení, zvláště po reformě důchodů, která zvýšila důchody nejlépe vydělávajícím.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Čl. 11 smlouvy.

<sup>16</sup> Příloha III bod 44 Nařízení Rady (EHS) 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci společenství ve znění Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská Unie uvádí jako zvláštní řešení čl. 20 česko-slovenské smlouvy.

<sup>17</sup> Příloha II bod „Česká republika - Slovensko“ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení ve znění Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. 9. 2009 přidává mezi zvláštní pravidla ještě čl. 12 a čl. 33 česko-slovenské smlouvy.

<sup>18</sup> Čl. 26 otevírá prostor pro zmírnění tvrdosti na základě dohody stran.

<sup>19</sup> O ujednáních a jejich obsahu vím o nich jen od konzultovaných odborníků, ministerstvem zveřejněna nejsou.

<sup>20</sup> Dle § 106 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

<sup>21</sup> Reforma důchodů zákonem 463/2003 Z. z. o sociálním pojištění.

Česká vstřícnost se týkala hlavně těch, kteří byli přičtení ke Slovensku proto, že zde jejich zaměstnavatel v rozhodný okamžik sídlil, avšak jejich pracoviště bylo v české části společného státu. Vstřícnost se projevila rovněž při řešení sporných případů příslušnosti zaměstnavatelů, což ovšem zastíralo povahu jednotlivých podniků, orgánů a institucí.

Vstřícná politika se během let nicméně měnila. Jednotlivé ročníky žadatelů neměly stejný osud. Starobní důchody se přitom přiznávají po dosažení důchodového věku a vyplácejí se do smrti. Také invalidní, vdovské a sirotčí důchody jsou dlouhodobé.

Postupně se začali ozývat další jednotlivci, že jsou nedůvodně znevýhodněni odkázáním na slovenský důchod. Za důvod vstřícnosti se stále více považovalo samotné české občanství. Správní soudy nicméně nebyly ochotné rozhodovat v jejich prospěch.

#### IV. Zásahy Ústavního soudu a odpor správních soudů a správy

Nespokojence vyslyšel až Ústavní soud. V roce 2003 v případě *J. H.*<sup>22</sup> konstatoval nutnost zrovnoprávnění při přiznávání předčasného důchodu. Během dalších let pak závěry zobecnil, když několika nálezy určil, že občané Česka mají obecné právo na dorovnání důchodů nižších důchodů vyplácených Slovenskem. Zmínit je třeba na prvním místě nejen nejproslulejší nálezy *Weiszová I a II*,<sup>23</sup> ale také další.<sup>24</sup>

Ústavní soud připomíná právo občanů na zabezpečení ve stáří zakotvené Listinou základních práv a svobod.<sup>25</sup> Především ale v nižších důchodech českých občanů odkázaných na slovenské zabezpečení spatřuje jejich bezdůvodné znevýhodnění, neboť podle jeho slov byli všichni účastní na československém zabezpečení.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Nález II. ÚS 405/02 ze dne 3. 6. 2003, N 80/30 SbNU 245. Stěžovatel se domáhal předčasného důchodu, který Slovensko neposkytovalo. Jeho dílčí český důchod za české doby tedy nedoplňoval žádný slovenský důchod.

<sup>23</sup> Nálezy III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 a Pl. ÚS 4/06, N 16/36 SbNU 173 ze dne 20. 3. 2007, N 54/44 SbNU 665. A. Weiszová představovala svůj příběh v televizi a tisku, anonymizace je tak zbytečná.

<sup>24</sup> Vyhovující nálezy V. H. IV. ÚS 158/04 ze dne 4. 4. 2005, N 72/37 SbNU 23, *Ing. M.G. IV.* Š 301/05 ze dne 13. 7. 2007, N 10/47 SbNU 465, *F.F. IV.* ÚS 298/06 ze dne 13. 12. 2007, N 222/47 SbNU 921 či *O. K. II.* ÚS 156/06 ze dne 6. 3. 2008, N 50/48 SbNU 585 (další viz <http://nalus.usoud.cz> při zadání č. 228/1993 Sb.).

<sup>25</sup> Čl. 30 slovy „Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří (...)“ naznačuje budování důchodového zabezpečení na státoobčanském zákoně, což nikdy neodpovídalo skutečnosti.

<sup>26</sup> Čl. 1 „Lidé jsou (...) rovní v důstojnosti a právech“ a čl. 3 odst. 1 „Základní práva a svobody se zaručují všem bez roz-

Smlouvu, která jejich vyřazení způsobila, nicméně za protiústavní neoznačuje, neboť není oprávněn tak činit.

Mezitím však Česko vstoupilo do Evropské unie. Česká správa sociálního zabezpečení a správní soudnictví, zejména pro sjednocování judikatury krátce předtím ustavený Nejvyšší správní soud, začaly poukazovat na neslučitelnost vyrovnávání nižších slovenských důchodů pro české občany s unijním právem.<sup>27</sup> Tu spatřovaly nejen ve zvýhodnění vlastních občanů oproti občanům jiných členských států, ale též v samotném zabezpečení osob, které unijní právo očekává od jiného členského státu.

Mezi Ústavním soudem na straně jedné a správními soudy a jejich prostřednictvím Českou správou sociálního zabezpečení a Ministerstvem práce a sociálních věcí se v některých případech rozehrála opravdová „házená“. Na Nejvyšším správním soudu byl do rozhodování zapojen rozšířený senát pro sjednocování judikatury a na Ústavním soudu rozhodovalo plénum.<sup>28</sup> Ten Nejvyššímu správnímu soudu vyčetl nerespektování zásady *res iudicata*.<sup>29</sup>

Čas od času se odmítání judikatury Ústavního soudu nakloněné „československým“ důchodcům věnoval tisk a televize. Vyznění bývalo jasné. Důchodová správa nemísto šetří a správní soudy jsou zkorumpované.

Nespokojených „československých“ důchodců se zastal veřejný ochránce práv,<sup>30</sup> jenž se tak stal jediným institucionálním názorovým spojencem Ústavního soudu.

Ministerstvo práce a sociálních věcí nakonec ustoupilo a Česká správa sociálního zabezpečení začala podle složitých instrukcí<sup>31</sup> přiznávat vyrovnávací české dů-

dílu pohlaví, rasy, barvy pleti, (...) nebo jiného postavení“. Ústavní soud dovozuje nedůvodnost rozlišování mezi českými občany odkázanými „silvestrovským“ hlediskem na Česko a Slovensko.

<sup>27</sup> Uvedenými nálezy *Weiszová I a II.* zrušené rozsudky 3. senátu Ads 2/2003-60 ze dne 19. 2. 2004 a rozšířeného senátu 3 Ads/2003-112 ze dne 26. 10. 2005.

<sup>28</sup> Dle § 17 soudního řádu správního a dle § 11 odst. 2 písm. k zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud nicméně Nejvyššímu správnímu soudu vyčetl umělost zapojení rozšířeného senátu, neboť rozpor mezi senáty neexistoval.

<sup>29</sup> Mimo jiné body 23–26 nálezu *Weiszová II.*

<sup>30</sup> Na prvním místě Stanovisko veřejného ochránce práv k nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2007 sp. zn.: Pl. ÚS 4/06 ze dne 3. 4. 2007 vítá tento náleží a předpokládá ukončení zmatků, přičemž doporučuje dotčeným určit kroky. Je třeba ale odlišit jednotlivosti, např. tisková zpráva Slovenské důchody: „Hlavně aby to bylo dřív, než zemřeme“ ze dne 14. 7. 2008 kritizuje Českou správu sociálního zabezpečení za odkázání některých pracovníků Československých státních drah pracujících v české části Československa na Slovensko navzdory judikatuře.

<sup>31</sup> Měl jsem pouze možnost do těchto dokumentů nahlédnout. Stručnou ministerskou instrukci rozvíjely instrukce dvou úrovní České správy sociálního zabezpečení.

chody<sup>32</sup> žádané judikaturou Ústavního soudu. Nikdy však výkonná moc nepřijala tuto judikaturu úplně za svou ve vztahu ke všem dotčeným, takže soudní spory pokračovaly.

Nakonec se po patrném váhání<sup>33</sup> Nejvyšší správní soud rozhodl položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku ohledně slučitelnosti poskytování vyrovnávacích důchodů se stanovenou příslušností a se zásadou rovnosti občanů jednotlivých členských států.<sup>34</sup>

## V. Podrobnější hodnocení odpovědi Soudního dvora

Soudní dvůr nedovodil hypotetičnost otázek, očekávanou některými pozorovateli. Tito mínili, že odepření srovnatelného důchodu občanovi jiného členského státu zakládající nerovnost ještě nenastalo. První nemohl odmítnout, neboť Nejvyšší správní soud se ptal na prvním místě na přípustnost odchýlení od příslušnosti, která již nastává. Pokud jde o rovnost, tak podle mne odpověděl proto, že spornost českého práva ve světle zásady rovnosti občanů Evropské unie je patrná,<sup>35</sup> přičemž připomíná námitky České správy sociálního zabezpečení jako žalovaného účastníka vnitrostátního soudního řízení.<sup>36</sup>

Připomínám, že tímto sporným českým právem je zde ustanovení Listiny vyložené popsáním způsobem Ústavním soudem jako jejím konečným vykladačem.<sup>37</sup>

Poskytování vyrovnávacího příspěvku samotné je dle Soudního dvora přípustné, nesmí však vyloučit ob-

čany či obyvatele jiných členských států. Soudní dvůr srovnatelnou vstřícnost asi nikdy dosud nehodnotil. Obvykle se členský stát dávku zdráhá poskytnout. Soudní dvůr dovozuje, že se jedná o zvláštní sociální dávku, která nenarušuje pravidla koordinace.<sup>38</sup> Dodávám, že přitom uznává roli členských států při určování sociálního zabezpečení.<sup>39</sup>

Připomenutí zrovnoprávnění občanů a obyvatel členských států je pak už nepřekvapivým zopakováním „zásady všech zásad“ unijního práva, kterou zdůrazňuje každodenně.

Pozornost si zaslouží upozadění Ústavního soudu. Ten totiž není účastníkem řízení před Soudním dvorem.<sup>40</sup> Stát zastoupený výkonnou mocí se shoduje s předkládajícím soudem a ve vnitrostátním řízení pod jeho vlivem příslušnými krajskými soudy a Českou správou sociálního zabezpečení. Není patrné, že by Soudní dvůr zvažoval nestandardní přizvání Ústavního soudu.<sup>41</sup> Jeho názor ve prospěch své klientky pochopitelně mohl tlumočit její advokát. Dobře připravenému advokátovi by ale byla zřejmá malá přesvědčivost jeho dosavadních závěrů před Soudním dvorem jako strážcem prosazování unijního práva.<sup>42</sup>

Soudní dvůr však zjevně nechce rozpoutávat střet s ústavním soudem členského státu, byť nového a jen středně velkého. Proto komentuje jeho judikaturu co nejméně.<sup>43</sup> Taková zdrženlivost je určitě důsledkem toho, že unijní (dříve komunitární) právo se nikoli vždy těší plnému přijetí ve členských státech, dostane-li se do střetu se základy jejich práva. S vysokými soudy členských států se proto zachází „v rukavičkách“. Soudnictví je totiž důležitým nástrojem prosazování tohoto nadnárodního práva.

<sup>32</sup> Zde už nikoli převzetí závazku platit důchod, neboť Slovensko odmítá další odstraňování tvrdosti.

<sup>33</sup> Podle mě se mohly otázky předložit již namísto rozsudku rozšířeného senátu v případě *Weiszová*. V samotné *Landtové* mohl Nejvyšší správní soud položit otázku při prvním projednávání (viz bod 20 odůvodnění rozsudku Soudního dvora). Důvodem však mohlo být to, že některé případy začaly žádostmi podanými před rokem 2004.

<sup>34</sup> Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná ze dne 16. 10. 2009, Úřední věstník C 24, 30. 1. 2010, s. 19. Nejvyšší správní soud se dotázal slovy práva sociálního zabezpečení, když se táže s ohledem na přílohu III část A bod 6 (původně bod 44 – přečíslováno nařízením 629/2006) v návaznosti na čl. 7 odst. 2 písm. c) Nařízení č. 1408/71 na (ne)možnost dvojího zhodnocení téže rozhodné doby. Při kladné odpovědi se táže na možnost jejího omezení na české občany ve světle čl. 3, 10 a 46 nařízení požadujícího zrovnoprávnění občanů členských států, jakož také obecného čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>35</sup> Ve čl. 43 odůvodnění se píše „Ze spisu přitom nepochybně vyplývá, že nález Ústavního soudu diskriminuje na základě státní příslušnosti příslušníky jiných členských států ve srovnání s českými státními příslušníky.“

<sup>36</sup> Soudní dvůr v bodech 26–30 konstatuje relevanci otázek pro rozhodnutí případu obecně.

<sup>37</sup> Dle čl. 83 Ústavy České republiky.

<sup>38</sup> Body 31–40 rozsudku Soudního dvora.

<sup>39</sup> Dle čl. 151 Smlouvy o fungování Evropské unie, resp. čl. 137 Smlouvy o založení Evropského společenství, které stanoví jenom doplňkovou roli celku v oblasti sociálního zabezpečení.

<sup>40</sup> Vedle České republiky se pochopitelně vyjádřilo též Slovensko, jež dovozovalo hypotetičnost otázek.

<sup>41</sup> Čl. 23 Statutu Soudního dvora Evropské unie (Protokol čl. 3 – pravidla se nezměnila vstupem Lisabonské smlouvy v platnost) a čl. 103–104 Jednacího řádu Soudního dvora z roku 1991 v příslušném znění. V řízení se pochopitelně vyjadřuje dotazující se soud, účastníky řízení jsou strany řízení před tímto soudem, členské státy a unijní orgány. Česká republika nenechala Českou správu sociálního zabezpečení jednat samotnou.

<sup>42</sup> Ani rozsudek Soudního dvora, ani stanovisko generálního advokáta neuvádějí cokoli, co uvedl advokát žadatelky, jen potvrzují, že se písemně vyjádřil.

<sup>43</sup> Avšak zřetelně uvádí v bodě 49, že „nález s sebou nese přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti“.

## VI. *Střet unijního a českého ústavního práva*

Střet mezi právem Evropské unie a českým ústavním právem již probíhá. Rozsudek Soudního dvora je jen jedno dějství, vrcholné, ale nikoli poslední.

Judikatura Ústavního soudu je neslučitelná s unijním právem, pokud požaduje poskytování vyrovnávacího příspěvku českým občanům. Nic však nenaznačuje, že by jej Ústavní soud chtěl zajistit rovněž slovenským občanům, naopak jej už jednou zamítl.<sup>44</sup> Myslím, že si uvědomuje politickou, ekonomickou a sociální absurditu takového výsledku. Přinejmenším to naznačují vyjádření předsedy při zmíněné medializaci.<sup>45</sup> Jasno by však bylo až poté, co by Ústavní soud pokud možno v plenární věci po rozsudku Soudního dvora rozhodl o žádosti nějakého slovenského občana či – což je nepravděpodobné, ale nikoli nemožné – jiného členského státu, jenž pracoval v Československu a po rozdělení byl odkázán na Slovensko.

## VII. *Hodnocení judikatury Ústavního soudu*

Správní soudy a výkonná moc mají jasno. Viníkem celé patálie je Ústavní soud se svou aktivistickou judikaturou, která nemístně pojímá základní práva a zásady právního státu. Bezpochyby je tomu tak v jednom ohledu. Nebýt této judikatury, tak by problém nevznikl. Pouze by se odstraňovala tvrdost na základě dosavadní proměnlivé a nepřehledné politiky.

Vše začalo nálezem *J. H.* S jeho kritikou to však není třeba přehánět. Řeší specifický problém předčasného důchodu. Hlavně ale byl vydán před vstupem do Evropské unie.

Připouštím přitom, že dvoustranná smlouva též očekávala rovné zacházení s občany stran.<sup>46</sup> Mezinárodní smlouvě se ale dá upřít uplatnění<sup>47</sup> a čekat na chování druhé strany. Také se dá vypovědět či hrozit a navrhou

<sup>44</sup> Zamítavý nález I. ÚS 294/06 ke stížnosti *PhDr. V. K.* ze dne 24. 6. 2008, N 115/49 SbNU 633. V bodě 25 se jednoznačně jako důvod zamítnutí uvádí absence státního občanství, které je dle Ústavního soudu předpokladem ústavně zaručeného zabezpečení ve stáří podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod.

<sup>45</sup> P. Rychetský sdělil, že Slovákům žijícím na Slovensku vyrovnání nenáleží ani po lucemburském verdiktu, viz DRCHAL V., Přijďme kvůli Slovákům o peníze? Bojí se čeští důchodci, 17. 7. 2011 na <http://www.lidovky.cz>.

<sup>46</sup> Čl. 4 česko-slovenské smlouvy.

<sup>47</sup> Dle čl. 10 Ústavy České republiky ve znění „euronovely“ se však těšila přímému uplatnění a předností před případným neslučitelným českým právem. Předtím by takový postup byl ve světle ústavních mezí snazší.

vat jiné řešení. S nadnárodním unijním právem je to těžší.

Nicméně již tento nález mohlo doprovázet varování, že po – v okamžik jeho přijetí již zřejmém – vstupu Česka (a Slovenska) do Evropské unie nebude možné odepřít výhodu poskytnutou vlastním občanům při jejím odepření občanů jiných členských států.

Navazující judikatura je však už vyloženě nešťastná. Ústavní soud dovozuje, že určité právo je důsledkem státního občanství. Přehlíží dokonce širší veřejnosti jistě známou zásadu zrovnoprávnění občanů členských států Evropské unie.<sup>48</sup> Ústavnímu soudu se přitom opakovaně od České správy sociálního zabezpečení, Ministerstva práce a sociálních věcí a odůvodněními rozsudků Nejvyššího správního soudu a jemu podřazených krajských soudů rozhodujících důchodové žaloby a kasační stížnosti žadatelů státní správy dostávalo upozornění na napětí s unijním právem.

Ústavní soud tato upozornění odmítal poukazem na časovou nepříslušnost unijního práva.<sup>49</sup> Jako mnozí další pozorovatelé tak přehlíží retrospektivní uplatnění<sup>50</sup> pravidel důchodového zabezpečení. Přitom je potvrzuje už zmiňovaná potřeba zakotvení zvláštní příslušnosti, nemají-li se uplatňovat na rozhodné doby nabyté dříve pravidla obecná.

Příkré hodnocení by nebylo spravedlivé bez zmínění soudce, který v jednom z klíčových případů poukazyval na přehlížení dopadů unijního práva.<sup>51</sup>

Je škoda, že soudci Soudního dvora odlišná stanoviska nevyjadřují. Rád bych právě zde věděl, zda byl sklon označit otázky za hypotetické a zda přece jen nebyla vůle ponechat Česku prostor pro podle jejího uvážení vhodné řešení důsledků rozdělení Československa

<sup>48</sup> Tehdy čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství, nyní čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>49</sup> V klíčovém nálezu Pl. ÚS 4/06 ze dne 20. 3. 2007, který lze považovat za vyjádření mínění většiny soudců, odkazuje (bod 43) na předchozí senátní nález III. ÚS 252/04, jenž se s evropsko-právní argumentací vypořádává slovy „Dle čl. 7 odst. 2 písm. c) uvedeného Nařízení (1408/71) ve znění změn a doplnění, „toto Nařízení nemá vliv na povinnosti vyplývající z ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uvedené v příloze II“. Z uvedeného ustanovení plyne, že na problematiku posouzení nároků občanů České republiky plynoucích ze sociálního zabezpečení, jejichž zaměstnavatel měl před 31. prosincem 1992 sídlo na území Slovenské republiky jako současně České a Slovenské Federativní republiky, relevantní evropské právo nedopadá. Uvedený závěr bez dalšího plyne i z ustanovení čl. 2 předmětného Nařízení, vymezujícího okruh osob, kterých se Nařízení týká“.

<sup>50</sup> Nejedná se rozhodně o pravou retroaktivitu. Ponechávám k úvahám, zda se jedná o nepravou retroaktivitu. Rekodifikace důchodového práva však vždy počítají s dříve nabytými rozhodnými dobami.

<sup>51</sup> Srovnej body 13 a další odlišného stanoviska soudce J. Nykodýma k nálezu Pl. ÚS 4/06 ze dne 20.3.2007, kde se poukazuje na přehlížení práva Evropského společenství.

jako mimořádné události, jež nastala desetiletí před vstupem do Evropské unie.

### VIII. *Hodnocení přístupu Nejvyššího správního soudu a dalších obecných soudů*

Nejvyšší správní soud se prý „snaživě“ obrátil na Soudní dvůr a tím celou věc jen vyhrotil. Připouštím, že respektování judikatury Ústavního soudu by přineslo uspokojení žádostí omezeného počtu dotčených českých občanů. Záležitost vskutku mohla zůstat dostatečně zastřenou na to, aby totéž žádali slovenští občané. Do představení rozsudku *Landtová* veřejnosti byly takové případy jen ojedinělé.

Stále se však soudům vštěpuje, že se mohou a mají při pochybnostech ohledně výkladu práva Evropské unie ptát. Soudy, proti jejichž rozhodnutí není opravný prostředek, ve kterém lze uplatnit unijní právo, mají povinnost se ptát.<sup>52</sup> Samotný Ústavní soud už Nejvyššímu správnímu soudu vyčetl, že se při pochybnostech nezeptal.<sup>53</sup> Jak nyní už víme, zde pochybnosti byly důvodné, Soudní dvůr si rozhodně s Ústavním soudem nenotuje.

V jednom ale judikaturu správních soudů mám za nepřesvědčivou. Vychází do značné míry z mínění, že rozdělení tehdejších a budoucích důchodců mezi Česko a Slovensko bylo správné.

„Silvestrovské“ hledisko bylo nejsnazší pro správu. Zaměstnávání u jednotlivých zaměstnavatelů se evidovalo. Menší jistota byla leckdy ohledně místa skutečného výkonu práce. Rozpočítávání rozhodných dob na české a slovenské ve vazbě na území částí společného státu by bylo nejsložitější a v některých případech patrně nezvládnutelné.

Hledisko však nemohlo nevyvolat v některých případech pocit nespravedlnosti. Neodpovídalo totiž skutečnosti pocíťované dotčenými jednotlivci. Té by odpovídalo zpětné uplatnění řešení předpokládaného dvoustrannými smlouvami včetně česko-slovenské pro období po rozdělení stejně jako unijním právem po vstupu do Evropské unie, totiž vyplácení dílčích důchodů za rozhodné doby příslušnými státy s případným sčítáním rozhodných dob.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, dříve čl. 234 odst. 3 Smlouvy o založení Evropské unie.

<sup>53</sup> Nález sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 rušící rozsudek Nejvyššího správního soudu 3 Ads 71/2007-183 ze dne 23. 1. 2008 *Pfizer, spol. s r.o. proti Ministerstvu zdravotnictví České republiky* týkajícího se registrace léčivého přípravku konkurenta ve světle směrnice 2001/83/ES.

<sup>54</sup> Toto lze považovat za zásadu mezinárodního práva sociálního zabezpečení, kdy se poskytují dílčí důchody a případně sčítají rozhodné doby nabyté v zahraničí. Část literatury to oz-

### IX. *Hodnocení počínání politické moci České republiky*

Jsem však přesvědčen, že hlavním pachatelem patálie „československých“ důchodců je politická moc. Soudy jenom řešily následky. Po rozdělení se brzy ukázalo, že „silvestrovské“ hledisko není vydařené, prosadilo-li se na české straně zmíněné přebírání a doplácení.

Převzetí důchodců a následné přiznávání vyšších důchodů podle českého práva vyřešilo řadu případů. Podle dostupných informací sice přebírání nepředpokládalo státní občanství, většinou se však pochopitelně týkalo českých občanů. Podpořil se tak pocit, že hlavní je státní občanství. Přitom vše probíhalo zastřeně. Ministerstvo práce a sociálních věcí a Česká správa sociálního zabezpečení o odstraňování tvrdosti moc neinformovaly. Opatření se nezveřejňovala.

Vůbec tak nemohlo přijít politické potvrzení této politiky. Rozsah a meze určovali vrcholní úředníci České správy sociálního zabezpečení a Ministerstva práce a sociálních věcí, vše snad posvěcoval příslušný ministr. Podle všeho nerozhodovala nikdy vláda České republiky.

Na místě by přitom byl zákon jako předpis nejlegitimnějšího voleného orgánu. Přebírání povinnosti platit důchod od Slovenska či dorovnávání nižších slovenských důchodů přece zatěžuje státní rozpočet. Takový zákon by ale především vymezil okruh oprávněných, jimž se dostane českého důchodu na základě převzetí povinnosti od Slovenska či doplacení důchodu do české výše. Upřesnil by se rovněž postup při rozhodování.

Rozsah okruhu osob, kterým se pomáhá, tak nebyl zřejmý. Nejde jenom o veřejnost. Odborníci mimo sociální správu nevědí více. Ani já jsem se nedostal k přehledům, kterým jednotlivcům se kdy vyhovovalo. Připomínám, že pro jednotlivé důchodové ročníky se rozsah a způsob odstraňování tvrdosti měnily.

V případě potřeby Česká republika mohla usilovat o změny. Nepochybuji, že možnost ovlivnit druhou stranu byla. Lze jen dodat, že pro Slovensko řešení bylo výhodné, hojně slovenské dělníky pracující například na Ostravsku totiž zajišťovala česká strana.

načuje jako mezinárodní přenositelnost (international portability) důchodů, viz HOLZMANN R., KOETTL J., CHERNETSKY T., *Portability Regimes of Pensions and Health Care Benefits for International Migrants: an Analysis of Issues and Good Practices*, Social Protection Discussion Paper Series no. 0519., World Bank Group, 2005, <http://www.worldbank.org>.

Především by však zvláštní zákonodárství pro „československé“ důchodce představovalo upomínku při přípravě vstupu do Evropské unie. Pokud by se využívalo hledisko státního občanství, pak by bylo patrné, že je třeba vyjednat výjimku ze zásady rovnosti občanů členských států. Jak rozvedu níže, mohlo by to být úspěšné.

Odstaňování tvrdosti na základě neprůhledných pokynů bez zřetelného zákonného rámce tak bylo tak léčeni zkaženého zubu léky pro bolesti, zatímco se mělo vrtat.

## X. Podobné situace za hranicemi a jejich řešení

Německo již dlouhodobě přiznává takzvané „cizí“ důchody (*Fremdrenten*)<sup>55</sup> takřčeným pozdním přesídlencům (*Spätaussiedler*), kterými se označují etničtí Němci, kteří se ze zemí střední a východní Evropy vystěhovali za socialismu či až po jeho konci, aniž by přispívali do některé německé důchodové soustavy. To odráží označení důchodů jako cizích.<sup>56</sup> Výše se určí podle povolání, které vykonávali ve státě původu. Důchody se váží na německé občanství,<sup>57</sup> které tito lidé pochopitelně dostávají snáz než jiní přistěhovalci. Německo ve dvoustranných smlouvách o sociálním zabezpečení uzavíraných se státy původu přesídlenců v 90. letech *Fremdrenten* vyjímalo ze zásady rovnosti.<sup>58</sup> Při vstupu těchto států pak prosadilo převzetí této mezinárodně-smluvní výjimky do práva Evropské unie srovnatelně, jako se převzalo sporné rozdělení československé důchodové soustavy.<sup>59</sup>

Určitou sociální ochranu poskytuje na základě zákonodárství o návratu a souvisejících předpisů přistěhovavším se Židům též Izrael. Podrobnosti jsem nicméně nesvedl zkoumat.<sup>60</sup>

<sup>55</sup> Dle tzv. *Fremdrentengesetz* z roku 1953 v novém zveřejnění v roce 1960 BGBl. I S. 93, 94 ff., ve znění novel.

<sup>56</sup> Nesprávně v českém znění česko-německé smlouvy (poznámka níže) jako „důchodech cizinců“. Překladatel převrátil význam, neboť se jedná až na výjimky právě o důchody občanů.

<sup>57</sup> § 1 *Fremdrentengesetz*.

<sup>58</sup> Např. čl. 14 Závěrečného protokolu ke Smlouvě mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o sociálním zabezpečení ze dne 27. 7. 2001 (94/2002 Sb. m.s.).

<sup>59</sup> Nařízením Rady (ES) č. 1791/2006 ze dne 20. 11. 2006.

<sup>60</sup> Dle izraelského zákona o návratu (anglicky *Law of Return*) z roku 1950 se mohou etničtí Židé přistěhovat a snadno podle státoobčanské legislativy nabýt občanství. Přistěhovalcům vln „alije“ po roce 1948 se dostává značné podpory v oblasti bydlení, zaměstnání a vzdělání. Informace o zařazení těchto lidí do izraelských důchodových soustav jsou ale zlomkovité. Problém se však týká statistiků.

Sovětský svaz a Jugoslávie se po roce 1990 také rozpadly. Rozdělení těchto socialistických federací však bylo složitější než československý „sametový rozvod“. Republiky vyhlášovaly nezávislost přes odpor ústřední moci. Vypukly dokonce ozbrojené střety, ba války. Objevili se uprchlíci. Mnozí další se stěhovali, neboť jejich postavení se značně zhoršilo. Státní občanství nových států se poskytovalo na etnickém základě, „nechtěným“ se roky upíralo.<sup>61</sup>

Pro řadu těchto zemí byl příznačný propad, krize veřejných financí a hyperinflace. Důchody byly nezřídka znehodnocené. Teprve po roce 2000 se dosáhlo zlepšení. Sociální zabezpečení ve většině těchto zemí však zůstává dodnes z českého pohledu skromné.

Nedaří se však dohledat moc přímých informací o rozdělení důchodových soustav mezi nástupnické státy a řešení hraničních případů. Příčinou je jazyková, resp. písmová bariéra (ruština) a nedostupnost shrnutí ve světových jazycích.

Okolnosti důchodového zabezpečení různých kategorií migrantů se z „kalných vod“ práva východoevropských zemí vynořují, když se stížnostmi upozaděných zabýval Evropský soud pro lidská práva vykládající a prosazující Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Ten sice opakovaně připustil řešení odchylovající se od zásad koordinace důchodového zabezpečení, zvláště bylo-li založené smlouvami sjednanými mezi dotčenými státy. Na druhé straně však jako nepřipustnou diskriminaci odmítá odepření důchodů obyvateli bez státního občanství naplňujícímu ostatní předpoklady, jak dokládá zejména rozsudek *Andrejeva proti Lotyšsku*.<sup>62</sup> Uvedený případ se týká obyvatelů, kterým stát upírá státní občanství pro příslušnost k „okupantskému etniku“. Při jeho zobecnění je však judikatura našeho Ústavního soudu bezpochyby sporná.

Volba státního občanství jako hlediska pro rozdělení důchodové soustavy také neodpovídala mezinárodním zvyklostem. Samotná Mezinárodní organizace práce údajně posvětila zvolené „silvestrovské hledisko“, přičemž se její odborníci měli stavět proti vymezení převzatých na základě státního občanství či trvalého pobytu.<sup>63</sup> Na každý pád potom stejné zacházení mezi občany obecně očekávají mezinárodní úmluvy.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Vznikly dokonce zvláštní režimy jako např. neobčané (nepilioni) dle lotyšského zákonodárství z roku 1995, podrobněji heslo anglické Wikipedie „Non-citizens (Latvia)“ a jeho ruská verze a dokumenty, na ně odkazující.

<sup>62</sup> Rozsudek Velkého senátu čj. 55707/00 ze dne 18. 2. 2009. Ten jako diskriminaci dle čl. 14 Úmluvy odsoudil nezohlednění rozhodných dob získaných v letech 1973–1990 v jiných republikách Sovětského svazu stěžovatelkou jako „neobčankou“ (výše), když Lotyšsko vlastním občanům tyto zohledňuje.

<sup>63</sup> Podle JUDr. Milady Tomkové. Nepodařilo se mi však dohledat žádnou informaci o postojích či doporučeních této or-

Proti určení státního občanství jako klíčového hlediska pro rozdělení československé důchodové soustavy – což vyplývá z judikatury Ústavního soudu při jejím promýšlení do důsledků – jsou však též další důvody. U mnohých nebylo s ohledem na dosavadní státoobčanská pravidla společného státu úplně jasné, kterého nástupnického státu se stávají občany. Po určitou dobu se tak ponechal prostor pro volbu (opci). Mezinárodní společenství čekalo velkorysost. Pro ni hovořila ale především blízkost obou národů, řada smíšených manželství a osob, které se stěhovali mezi českou a slovenskou částí společného státu.<sup>65</sup>

Kdyby se státním občanstvím bylo spojené důchodové zabezpečení, tak by bylo řešení státoobčanských záležitostí poznamenáno. Připomínám, že samotný Ústavní soud tehdy prosazoval velkorysost, když mimo jiné omezil potlačování dvojího státního občanství.<sup>66</sup> Přitom dokonce měl zdůraznit, že občanství nezakládá nárok na sociální zabezpečení.

Osobně mám malé pochopení pro to, aby Česká republika poskytovala za československé doby starobní či vdovský důchod svým občanům a občankám (vdovy), kteří celý život prožili ve slovenské části společného státu, zde pracovali a české občanství získali až po rozdělení Československa po přestěhování – často jako doprovod české manželky či manžela – do Česka díky jen jeho otevřenosti.

Připouštím však, že takový výsledek se těžko obhájí, pokud Česko souběžně kvůli nástupnictví do smluv o sociálním zabezpečení s některými zeměmi bývalého Sovětského svazu zároveň přiznávalo cizincům české důchody na jinde ve světě neužívaného hlediska pobytu při snadném přistěhovalectví.

---

ganizace ani podrobnější informace o rozdělení československé důchodové soustavy na <http://www.ilo.int>.

<sup>64</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 zakotvuje čl. 9 sociální zabezpečení ve stáří a požaduje čl. 2 rovné zacházení. Komentáře Hospodářské a sociální rady Organizace Spojených národů zdůrazňují, že sociální zabezpečení má být dostupné též cizincům. Státní příslušnost jako nežádoucí podmínku sociálního zabezpečení zmiňují rovněž úmluvy Mezinárodní organizace práce, je však třeba sledovat, zda je pro příslušný stát závazná. Nejkonkrétnější C 157 (Convention concerning the Establishment of an International System for the Maintenance of Rights in Social Security) z roku 1982 má zanedbatelný úspěch.

<sup>65</sup> Viz vývoj §§ 18–19 zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky.

<sup>66</sup> Nález Ústavního soudu IV. ÚS 34/97 a diplomová práce KANDALEC P., Státní občanství při rozpadu státu a vzniku státu nových, Masarykova univerzita – Právnická fakulta, Brno, 2007, dostupné z <http://www.is.muni.cz>.

## XI. Jednotlivé scénáře

Jak už jsem uvedl, ministerstvo Ústavním soudem žádané přiznávání<sup>67</sup> dorovnávaní nižších důchodů nyní zastavilo. Na tahu je Ústavní soud. Ten by mohl setrvat ve svých názorech a žádat vyrovnávání nízkých slovenských důchodů výslovně vědomě českým občanům. Ministerstvo by se tomu mohlo podrobit, tuto možnost ostatně veřejně připouští.<sup>68</sup>

Věc se však už dostala do povědomí veřejnosti. Dříve či později by některý slovenský občan o dorovnání určitě požádal. Pokud by Česká správa sociálního zabezpečení, krajské soudy, Nejvyšší správní soud a nakonec Ústavní soud jej přiznat odmítaly, tak by porušily unijní právo. Právo Evropské unie se má přece uplatňovat přímo a při střetu s právem členského státu přednostně. Pochopení pro žadatele - cizince by vedle nich nakonec mohl mít, jak už jsem připomněl, též Evropský soud pro lidská práva.

Představitelná je ale také změna názoru Ústavního soudu. Není důvod očekávat, že odmítnutí žadatelé nepodají ústavní stížnosti. Přístup lze změnit odkazem na judikát Soudního dvora. Bylo by to však pro Ústavní soud jistě pokořující. Odůvodnění dosavadních nálezů ukazují, že odpírání dorovnání důchodů důchodovou správou a správními soudy má za zatvrzelé zavrženíhodné porušování zásad právního státu.<sup>69</sup>

Neumím si představit, že by Ústavní soud žádal vyrovnávání a přitom potvrdil, že svědčí též celému „šedovlasému“ Slovensku. Náklady by byly obrovské. Psalo se až o sto miliardách.

Jakkoli takový vývoj považuji za politicky a hospodářsky absurdní, přesto považuji za užitečné náklady odhadovat. To totiž čtenářům ozřejmí povahu starobních a dalších důchodů. Slovenské důchody jsou o pětinu nižší než české (rozdíl 2000 Kč), české roční výdaje důchody představují dobrých 300 miliard Kč, slovenské pak (při dlouhodobě průměrném kursu eura, jež nahradilo slovenskou korunu) okolo 120 miliard. Slovensko má polovinu obyvatel Česka, přičemž podíl důchodců je srovnatelný (dva a jeden milion).<sup>70</sup> Po dvaceti letech

<sup>67</sup> Mlčí se o již přiznaných vyrovnávacích důchodech. Neředpokládá se nicméně žádné snížení či odnětí již přiznaných vyrovnávacích nebo vyšších převzatých důchodů, pokud to zákony vůbec umožňují.

<sup>68</sup> Dle tiskové zprávy z 25. 7. 2011 „Odpověď Soudního dvora EU byla směřována Nejvyššímu správnímu soudu. Pro další vývoj může být významná i reakce tohoto soudu, případně dalších soudů, jejichž rozhodnutí budou pro administrativní orgány závazná.“

<sup>69</sup> Viz např. body 43 nebo 50 nálezu pléna Ústavního soudu *Weiszová II.*

<sup>70</sup> Údaje podle informací Českého statistického úřadu (<http://www.czso.cz>), Ministerstva práce a sociálních věcí a internetových verzí denního tisku jsou zaokrouhlená na jednu platnou číslici. Opomímím invalidní důchody.



od rozdělení jde u žadatelů o dílčí důchod představující s ohledem na obvyklých čtyřicet let práce a náhradních rozhodných dob polovinu celkového důchodu. Jednalo by se tak o tisícovku měsíčně pro každého slovenského důchodce z rozpočtu České republiky. Podíl dílčích důchodů za československé rozhodné doby by se dál zmenšoval až na nulu během dalšího dvacetiletí. Uváděných sto miliard<sup>71</sup> je pak celkem dobrý odhad.

Ze zřetele bychom přitom neměli ztrácet ani nároky za předchozí roky, jakkoli nikoli od vstupu Česka a Slovenska do Evropské unie v roce 2004, natož od rozdělení Československa v roce 1992. Také nároky na jednotlivé výplaty důchodu se promlčují.<sup>72</sup>

## XII. Válka soudců a úředníků?

Výměnu stanovisek o „československých“ důchodcích mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem lze označit za „válku soudů.“<sup>73</sup> Někteří soudci se neoficiálně vyjadřují ohledně postojů, pohnutek a východisek druhého soudu velmi příkře.

Na každý pád jsou „českoslovenští“ důchodci záležitostí, kdy si zúčastnění soudci nerozumí. Ústavní soud se nachází ve světě základních práv a myšlenek stojících za nimi, které se vykládají volně. Správní soudnictví je naopak svět zřetelných šablon, jejichž použití lze jen upřesňovat. Zde si správní soudnictví rozumí se státní správou.

Nejvyššímu správnímu soudu se vytýkalo, že dotazem Soudnímu dvoru narušuje uspořádání soudnictví. To je však nepřipadná námitka. Jakýkoli soud členského státu se může otázat na výklad unijního práva rovněž ve snaze dosáhnout změny stávající judikatury jemu nadřazených soudů. Připouštím však, že snahy omezit přístup nižších a podřazených soudů k Soudnímu dvoru nejsou výjimečné.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Tisková správa Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 25. 7. 2011 (poznámka výše).

<sup>72</sup> Dle § 55 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění pět let. Lhůta ovšem neplyne po dobu řízení o důchodu, takže soudci se žadatelé by se mohli domáhat zpětně.

<sup>73</sup> Jako se píše v novinách o „válkách policajtů“. Dodávám, že na Nejvyšším správním soudu rozhodují sociální věci jen tři senáty, rozšířený senát jako „výběr ze soudců“ rozhodoval o „československém“ důchodci jednou.

<sup>74</sup> Jako další otázky týkající se řízení před Soudním dvorem přesahuje tato otázka záběr článku. Soudní dvůr se pochopitelně podporuje předkládání, viz nejnověji rozsudek C-173/09 *Elčinov* ze dne 20. 10. 2010, body 24 a 25: „Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu tedy je, zda právo Unie brání tomu, aby vnitrostátní soud, kterému přísluší rozhodnout v návaznosti na vrácení věci soudem vyššího stupně, (...) byl v souladu s vnitrostátním procesním právem vázán právními posouzeními soudu vyššího stupně, jestliže se s ohledem na výklad, který požadoval od Soudního dvora, domnívá, že

Situaci lze připodobnit ke scénářům známých z mnoha podniků. Pracovník obešel svého vedoucího obrácením se na vyššího nadřízeného. Mezilidským vztahům to ale nepomáhá.

## XIII. Důvody pro a proti možné velkorysosti Soudního dvora

Lze si stýskat, že Soudní dvůr nemá pochopení pro zvláštnosti postsocialistických států, které se navíc předtím prošly výjimečnou událostí rozdělení společného státu.

Soudní dvůr však při řízení *Landtová* nikdo nežádal o judikaturní výjimku, jež by zastoupila nikdy nevyjednanou legislativní.<sup>75</sup> Vláda České republiky se od judikatury Ústavního státu viditelně distancovala.<sup>76</sup> To vypovídá leccos o vztazích mezi soudnictvím a politikou. Jsem přitom dalek tvrdit, že za to může pouze nekultivovaná a leckdy korumpovaná politická moc. Některé rozsudky vysokých soudů mi přijdou jako aktivismus s až mesiášskými tóny.

Česká politická reprezentace nikdy nevyjádřila zájem na dodatečném vyjednání jakékoli výjimky v Evropské unii. Je dobré mít na paměti, že po roce 2006 se česká pravicová vláda chová na unijní půdě natolik odtažitě, takže by se taková výjimka neprosazovala snadno.

## XIV. Česko jako (ne)dospělý stát?

Na situaci je tak lepší nahlížet jinak. Od členského státu se očekává „dospělost“. Už během přípravy na

uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie. V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že existence takového vnitrostátního procesního pravidla, jako je pravidlo použitelné ve věci v původním řízení, nemůže zpochybnit možnost, kterou mají vnitrostátní soudy, které nerozhodují v posledním stupni, aby Soudnímu dvoru předložily žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, mají-li jako je tomu v projednávané věci, pochybnosti ohledně výkladu práva Unie.“

<sup>75</sup> Např. výjimky ze zákazu opatření s rovnocenným účinkem jako množstevní omezení doplnil Soudní dvůr proslulým učebnicovým rozsudkem *Cassis de Dijon* o důvody, které opravňují k opatřením dopadajícím na zboží dovážené a domácí a podle některých vykladačů tak vytvořil další výjimky. Soudní dvůr by například mohl spatřovat pro účely koordinace sociálního zabezpečení analogii mezi válkou a mírovým rozdělením státu jako historickými událostmi ospravedlňujícími použití hlediska státního občanství dle čl. 4 odst. 4 nařízení 1408/71.

<sup>76</sup> Zmocněnec České republiky měl za protiprávní již vyrovnávací důchod, neboť je dvojím zhodnocením rozhodné doby, jak shrnuje v závěrečném stanovisku ze dne 3. 3. 2011 v bodu 34 generální advokát P. C. Villarón.

členství má dokázat rozpoznat své zvláštnosti a s nimi spojené zájmy a najít pro ně vhodné řešení, přijatelné též pro ostatní členské státy a Evropskou unii jako celek.

V našem případě by projevem takové dospělosti bylo vyjasnění rozsahu přebírání důchodů od Slovenska či doplacení nižších slovenských důchodů a včasné vyjednání výjimek. Jsem přesvědčen, že taková výjimka se vyjednat dokázala. Koneckonců dokonce „právníká velmoc“ Německo si na její osvojení právem Evropské unie vzpomněla teprve dodatečně.

V záležitosti zviditelněné soudy je snadné vinit české soudnictví. To rozhoduje pomalu a nepředvídatelně. Formalismus střídají revolty proti němu. Nevytváří se tak včas judikatura, která by byla přesvědčivá a těšila by se tak obecnější autoritě.

Větším problémem je však chaos zákonodárství, ne-promyšlené a přitom časté změny. Poslanci a senátoři o problematiku měli jen omezený zájem.<sup>77</sup> Média „československým důchodcům“ sice byla nakloněna. Šlo a jde však o skupinku bez většího vlivu.<sup>78</sup>

Tento chaos vyvolává pohromy zvláště tehdy, má-li se národní právo pohybovat v rámci vymezeném mezinárodními smlouvami a nyní též unijním nadnárodním právem. Výsledkem jsou situace, kdy České republice hrozí značná škoda. Veřejnost zná zejména případy selhání ochrany investic, kdy nálezy arbitráží Česko stály desítky miliard.

Podobně lze ostatně vnímat některé mimořádně nevhodné zakázky, které zavání na sto honů korupcí, chaotické reorganizace státní správy a ozbrojených sil, neuvážené investice do nepoužitelného vybavení, předražené silnice a další a další.

Česko se tak podobá člověku, který si bere nevhodné úvěry, nakupuje zbytečné věci, zaručuje se velkoryse za dluhy jiných, nevybírání poštu, neodpovídá na obsílky, neplatí „povinné ručení“ a přitom bourá. Ve svém okolí známe takové lidi. Většinou je však za jejich chování rozmařilost, pocit beztrestnosti, neúcta vůči pravidlům, ledabylost, hloupost či bezradnost. Může to být též projev duševní choroby. Psychologická či dokonce psychiatrická diagnóza kolektivní instituce, jakou je naše *res publica*, je pochopitelně obtížnější.

<sup>77</sup> Z vysokých politiků největší pozornost věnoval problematice současný premiér P. Nečas, který působil dříve jako ministr práce a sociálních věcí. V rozhovoru pro <http://www.ihned.cz> 4. 10. 2007 poukazoval na složitost problému, rozpory v judikatuře a vyjádřil politování, že se problematika neřešila před rokem 2004.

<sup>78</sup> S. Weissová, dcera A. Weissové, založila a předsedá občanskému sdružení Československo má vlast, které se podle nových vyjádření zasazuje za zájmy „československých“ důchodců.

## XV. Závěrečné úvahy

Za nejvhodnější scénář považuji odepření vyplácení a tiché vycouvání Ústavního soudu.

Bude to nespravedlivé vůči nově žádajícím „československým“ důchodcům, jakkoli ve stále více se zmenšující míře. Mám na mysli hlavně ty, kteří opravdu pracovali na českém území a ke slovenské důchodové soustavě byli přiřazeni kvůli sídlu zaměstnavatele.

Na mysl mi dále přicházejí lidé, kteří sice rozhodný den opravdu pracovali na Slovensku, většinou ale předtím pracovali v české části země. Těm se totiž na základě se Slovenskem dohodnutého či jednostranného odstraňování tvrdosti údajně vůbec nedostávalo. Přistěhování za prací na Slovensko krátce před rozdělením státu bylo však asi vzácné.

Soucit vzbuzují u některých také četnější etničtí Češi, kteří pracovat na Slovensko odešli za socialismu „na umístěnku“ či za lepší kariéru perspektivou. Jejich odlišování od etnických Slováků je však nemožné, nechceme-li užívat hlediska nedůstojná blízkosti obou národů.

Důrazem na státní občanství Ústavní soud a pod jeho vlivem tisk a televize zastřely rozdíl mezi jednotlivými případy. Přebírání či vyrovnávání mohlo být na základě jiné vazby na Česko než výlučně státního občanství, které je v Evropské unii nepřijatelné, není-li vyjednaná výjimka, stejně jako pobytu, který je pro své všeobecné uvolnění nepoužitelný.

Doufám, že se mě v tomto příspěvku dařilo tyto rozdíl a jejich důsledky ozřejmit. Mnoho debat o „československých“ důchodcích totiž nejlíp popisuje obrat „my o voze, vy o koze“, při jízlivosti doplnitelný zmíněním „petržele“. Problematika je jedna z nejsložitějších,<sup>79</sup> jakou jsem kdy studoval. Právníci by však neměli zapomínat, že jde rovněž o rozdílná pojetí spravedlnosti ve významné věci. Máloco je pro lidi tak důležité jako zabezpečení ve stáří.

## Summary

Czechia and Slovakia agreed on partition of their duties towards of existing and future pensioners after dissolution of Czechoslovakia in 1992. People were assigned to the state where they lived or where their employer was domiciled on the last day of Czechoslovakia. The criterion was feasible for administration, but unjust in several cases. Subsequently, the Czech Republic helped individuals who actually worked on its

<sup>79</sup> Bylo by jistě zajímavé hodnotit rozhodování soudů metodologií rozhodování, jak je např. zachycená v KÜHN Z., Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře, Praha, Karolinum, 2002.

territory. Other Czechs with low Slovak pensions complained. Finally, the Constitutional Court established right of all nationals for domestic pensions. This approach, however, does not comply with equality of nationals of the member states of the European Union since the accession of both countries in 2004. Therefore, the Supreme Administrative Court has requested for preliminary ruling. The Court of Justice confirmed application of the principle in recent judgment Landto-

vá (C-399/09) Parallel application of European and constitutional case-law results in Czech compensations for all Slovak pensioners. Such spending of billions is, however, absurd from economic, social and political views. Non-transparent policy of executive, lack of legislative framework for compensation, ill-conceived case-law of high courts can be blamed jointly for the situation. Appropriate exception should be negotiated before the accession.