

# PRINCÍP ROVNOSTI PRI UPLATŇOVANÍ ZMLUVY O SOCIÁLNO M ZABEZPEČENÍ MEDZI SLOVENSKOU REPUBLIKOU A ČESKOU REPUBLIKOU<sup>1</sup>

## THE PRINCIPLE OF EQUALITY IN THE APPLICATION OF THE AGREEMENT ON SOCIAL SECURITY BETWEEN THE CZECH REPUBLIC AND THE SLOVAK REPUBLIC

*Miloš Lacko*

*Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta*

### ABSTRAKT

*Rozdelenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ČSFR) sa nevyhnutne uskutočnilo aj v dôchodkovej oblasti, pričom metóda zmluvného medzištátneho rozdelenia tejto najvýznamnejšej sociálnej oblasti mala a má aj v súčasnosti svoje dôsledky na nadobudnuté (čiastkové) dôchodkové práva štátnych príslušníkov oboch nástupníckych štátov. Hodnotenie dôchodkových práv získaných do rozdelenia ČSFR bolo predmetom rozsiahlej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu ČR, Najvyššieho správneho súdu ČR a dokonca aj Súdneho dvora EÚ. Ústavný súd ČR v dôsledku zaistenia princípu rovnosti medzi občanmi ČR svojou činnosťou formuloval osobitné pravidlo o povinnom zápočte období zamestnania získaných účastníkmi dôchodkového zabezpečenia v období ČSFR v českom systéme dôchodkového poistenia pre skupinu občanov s českým štátnym občianstvom a trvalým pobytom na území ČR. Podmienky poskytovania dorovnávacieho príspevku určené v intenciách pravidla Ústavného súdu ČR boli Súdny m dvorom EÚ označené za diskriminačné s cieľmi obsiahnutými v čl. 3 koordinačného nariadenia č. 1408/71 (zaistenie rovnosti v oblasti sociálneho zabezpečenia bez rozdielu štátnej príslušnosti odstránením diskriminácie), t. j. zvýhodňujúce len osoby s českou štátnou príslušnosťou a trvalým pobytom na území ČR. Predmet rozhodovacej činnosti predovšetkým Ústavného súdu ČR neostal bez odozvy/neobišiel ani všeobecný súdny systém SR, nakoľko aj dôchodkové práva občanov SR boli hodnotené na základe medzištátnej zmluvy o sociálnom zabezpečení medzi SR a ČR.*

### ABSTRACT

*Dissolution of the Czech and Slovak Federal Republic (ČSFR) necessarily also took place in the pension insurance, whereas interstate agreement of dissolution process of this most important social field had and still has its consequence on acquired (partial) pension benefits of nationals of both successor states. Pension rights valuation acquired until ČSFR dissolution was the subject of extensive decision-making activities of the Constitutional Court of the Czech Republic, Supreme Administrative Court of Czech Republic and also Court of Justice of the EU. Constitutional Court of the Czech Republic due to the principle of ensuring equality among the citizens of the Czech Republic formulated a specific rule on mandatory inclusion of the period of employment for participants in the pension insurance during*

<sup>1</sup> Autor spracoval príspevok s finančnou podporou projektu Agentúry na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12 a názvom projektu "Verejná správa a ochrana základných práv a slobôd v právnej teórii a praxi".

*existence of ČSFR in Czech pension insurance scheme for the group of citizens with Czech citizenship and permanent residence in the Czech Republic. Conditions for granting compensatory benefit for the intentions of the rules of the Constitutional Court of the Czech Republic were identified by Court of Justice of the EU as discriminatory with the objectives contained in Art. 3 coordinating regulation no. 1408/71 (equality insurance of treatment in matters of social security, without distinction based on nationality, for the persons to whom that regulation applies by abolishing all discrimination), i. e. benefiting only people with Czech nationality and permanent residence in the Czech Republic. Subject of decision-making activities in particular the Constitutional Court of the Czech Republic had an influence also on general judicial system of the Slovak Republic as pension rights of the citizens of the Slovak Republic were evaluated on the basis of interstate agreement on social security between the Slovak Republic and the Czech Republic.*

## I. ÚVOD

Problematika zachovania nadobudnutých dávkových nárokov pracovníkov, ktorí po určité obdobie vykonávali zárobkovú činnosť v inom ako domovskom štáte, resp. sa zúčastňovali v systéme sociálneho zabezpečenia iného ako domovského systému sociálneho zabezpečenia, je od začiatku nárastu jej významu spojená so snahou o zaistenie hmotného zabezpečenia takéhoto pracovníka na úrovni, ktorá ho nevystaví „horšiemu postaveniu“ v porovnaní so situáciou výlučného nadobudnutia nárokov iba z domovského systému sociálneho zabezpečenia. Riešenie naznačenej kolízie (najmä dvoch) národných systémov sociálneho zabezpečenia nebolo nevyhnutné len z dôvodu zaistenia porovnateľnej úrovne sociálneho postavenia pracovníka (čo do účasti v systémoch sociálnej ochrany a aj čo do krytých sociálnych udalostí) aká sa vzťahovala na domovského pracovníka, ale aj z dôvodu zaistenia rozvoja niektorých sektorov hospodárstva. Už na konci 19. storočia boli predmetom medzištátnych rokovaní otázky spojené so zabezpečením sociálnej ochrany cudzincov, účasťou pracovníkov na poisťovacích systémoch, ktorí dočasne vykonávajú prácu na území iného štátu a zaistením exportu dávok do domovského štátu pracovníka.

Rovnako sa potreba zachovania nadobudnutých nárokov sociálneho zabezpečenia objavila aj v období príprav na štátoprávne rozdelenie ČSFR (na dva nástupnícke štáty), ale s o to väčšou intenzitou, o čo bol systém sociálneho (dôchodkového) zabezpečenia ČSFR na vyššej systémovej a dávkovej úrovni a o čo viac vytváral podmienky na zaistenie (budúcich) dávkových nárokov na hmotné zabezpečenie pri širšom počte sociálnych udalostí, obzvlášť hmotného zabezpečenia v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa (rodiny). V príspevku sa na odbornú-analytickú úroveň zameriavame na čiastkovú problematiku rôznych pohľadov súdnych orgánov a správneho orgánu aplikácie práva (nositeľa dôchodkového poistenia) interpretujúcich hodnotenie (získaných) období dôchodkového zabezpečenia v dôchodkovom systéme ČSFR po jej rozdelení. Súčasne tým však neznižujeme význam ústavnoprávnej problematiky stretu vnútroštátneho práva s právom EÚ, ktorý sa objavil v určitom štádiu prejednávania a rozhodovania problematiky „výsostne vnútroštátneho“ hodnotenia období dôchodkového zabezpečenia získaných počas existencie ČSFR. Cieľom príspevku je poodhaliť širší funkčný rozmer princípu rovnosti pri realizovaní práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe v „kolíznom režime“ dvojstrannej zmluvy o sociálnom zabezpečení medzi SR a ČR., ktorý výrazne napomohol ku kvalitatívnemu zvýšeniu uvedeného ústavného sociálneho práva uplatňovaného občanom ČR po rozdelení ČSFR. Tento funkčný prístup k rešpektovaniu princípu rovnosti v materiálnom rozmere je inšpiratívny aj pre slovenského zákonodarcu pri legislatívnom vyjadrení ústavných sociálnych práv, ktorý nezriedka nazerá na tento princíp len cez formálnu prizmu.

## II. GENÉZA VÝVOJA ZMLÚV O SOCIÁLNO M ZABEZPEČENÍ

Historicky prvou zmluvou bola Francúzsko-Talianska dohoda o úrazovom poistení z 15. apríla 1904. Táto dohoda zaručovala rovnaké zaobchádzanie s príslušníkmi druhej zmluvnej strany, zapojenie a pokračovanie v účasti na úrazovom poistení štátu, v ktorom pracovník vykonával pracovnú činnosť a napokon aj export peňažných dávok do iného (aj nezmluvného) štátu, v ktorom mal pracovník obvyklý pobyt. Takýto medzištátny mechanizmus bol založený na princípe reciprocitu a štátneho občianstva.

Založením Medzinárodnej organizácie práce (ďalej len „ILO“) Versaillskou mierovou zmluvou v roku 1919 a jej pôsobením prostredníctvom podnetov, návrhov, odporúčaní a zmlúv nastáva rozmach medzinárodnoprávnej úpravy zachovania nadobudnutých práv osôb v inom národnom systéme/systémoch sociálneho zabezpečenia<sup>2</sup>. Napríklad Odporúčanie ILO č. 2 z roku 1919 požadovalo, aby členské štáty ILO zabezpečili subsumpciu štátnych príslušníkov ostatných členských štátov ILO pod svoj národný systém sociálneho zabezpečenia prostredníctvom uzatvárania dvojstranných dohôd o sociálnom zabezpečení. Následne Dohoda ILO č. 19 z roku 1925 zaväzovala členské štáty k tomu, aby medzi sebou uzatvárali dohody, v ktorých by udelili rovnakú sociálnu ochranu cudzincom druhej zmluvnej strany v systéme úrazového poistenia, akú požívajú ich domovskí štátni príslušníci. Taktiež sa tu na pozadí „reciprocitu“ začína formovať, resp. presadzovať zásada rovnakého zaobchádzania. Ďalej Dohodou ILO č. 48 z roku 1935 sa prvýkrát dohodlo, že v medzištátnych dohodách sa zakotví pravidlo o medzinárodnom poskytovaní údajov zo systémov invalidného a starobného poistenia. Uvedené pravidlo sa následne prejavilo v konštrukcii bilaterálnych dohôd o sociálnom zabezpečení tak, že získané obdobia tzv. „dávkových čakacích podmienok“ (buď poistenia, zamestnania alebo trvalého pobytu) v oboch zmluvných štátoch by sa mali spočítavať (resp. zohľadňovať), aby sa predišlo situácii popretia, resp. straty, sociálnych nárokov jednotlivca. Takáto úprava zohľadňovania získaných období z iného štátu zabezpečovala zachovanie dávkového nároku (*nie však nároku na určitú výšku, resp. sumu, nároku*) v príslušnom štáte, a to tým spôsobom, že sa tieto obdobia považovali za obdobia akoby získané v príslušnom štáte (resp. kládli sa na roveň obdobným obdobiam získaným priamo v systéme sociálneho zabezpečenia príslušného štátu)<sup>3</sup>.

Po druhej svetovej vojne prvýkrát prevládli snahy o uzatváranie medzištátnych multilaterálnych zmlúv na sociálno-koordinačnej báze oproti uvádzaným bilaterálnym zmluvám o sociálnom zabezpečení. Tento systém bol založený na tzv. **Bruselskom pakte z roku 1948** (uzatvorenom medzi Belgickom, Francúzskom, Veľkou Britániou, Luxemburskom a Holandskom), v ktorom sa dohodol cieľ čo najširšej harmonizácie a koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia zmluvných štátov. Následne mal každý zmluvný štát prevziať celú sústavu sociálneho zabezpečenia (tzv. „minimálny štandard systému sociálneho zabezpečenia“) vytvorenú v dohodách a odporúčaní ILO prostredníctvom ďalšieho uzatvárania dohôd medzi zmluvnými stranami Bruselského paktu, a to buď dvojstrannými alebo viacstrannými dohodami. Z uvedeného vyplýva záver, že ILO v tomto procese zohralo významnú úlohu iniciátora a strojcu v oblasti zblížovania rozličných úrovní národných systémov sociálneho zabezpečenia.

Ďalším krokom smerom k multilateralizácii sociálnozabezpečovacích vzťahov bolo uzatvorenie **Dočasných dohôd o sociálnom zabezpečení** medzi európskymi štátmi v Paríži dňa 11. decembra 1953. Rovnako ako Bruselský pakt aj Dočasné dohody mali za cieľ vytvoriť určitý minimálny predobraz štandardnej úrovne garantujúcej sociálnoprávne nároky,

<sup>2</sup> Bližšie porovnaj s. 411 MATLÁK, J.: Právo sociálneho zabezpečenia. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK. Bratislava 2004. s. 442. ISBN 80 – 7160 – 190 – X.

<sup>3</sup> EICHENHOFER, E.: Sozialrecht der Europäischen Union. Erich Schmidt Verlag (Uni Jena). Berlin 2001. s. 284.

a to na báze uzatvárania dvojstranných dohôd o sociálnom zabezpečení. Dvojstranné dohody mali zabezpečiť:

- rovnaké postavenie štátnym príslušníkom ostatných zmluvných strán v systéme sociálneho zabezpečenia toho – ktorého štátu,
- ďalej jednotne vymedziť okruh (rozsah) sociálnych práv, ktoré zaručia zmluvné štáty, čím by sa v neposlednom rade na medzinárodnej úrovni zadefinoval obsah práva na sociálne zabezpečenie,
- ďalej zaručiť export, resp. prenos dávok sociálneho zabezpečenia, a to konkrétne spočítavaním poisťných období za účelom zachovania práv priamo súvisiacich s pracovným procesom (ale nie dávok, ktoré v súčasnosti na národnej úrovni majú charakter dávok systému sociálnej pomoci či starostlivosti).

Ďalší krok, ktorý už priamo súvisel aj s formovaním európskeho sociálneho práva je spojený s napĺňaním ekonomických a integračných tendencií. **Európske spoločenstvá** boli pôvodne zriadené ako ekonomické združenie štátov na koordináciu výroby a podporu voľného pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu. Za týmto účelom od roku 1952 postupne vznikali Európske združenie uhlia a ocele, Európske spoločenstvo pre atómovú energiu (Rím 1957) a Európske hospodárske spoločenstvo (Rím 1957). Podľa článku 69 Zmluvy o založení Montánnej únie sa zmluvné štáty Montánnej únie zaväzovali zabezpečiť pracovníkom zmenu ich príslušného národného systému sociálneho zabezpečenia zo systému domovského štátu do štátu výkonu pracovnej činnosti bez toho, aby pocítili akúkoľvek sociálnoprávnu ujmu. Na základe tohto článku Zmluvy o založení Montánnej únie vznikli **Európske dohody o sociálnom zabezpečení migrujúcich pracovníkov** z roku 1953. Na rozdiel od predchádzajúcich úprav medzinárodných zmlúv boli tieto dohody bezprostredne platné na multilaterálnej úrovni, t. j. ich realizácia teda nebola závislá od uzatvárania ďalších medzinárodných bilaterálnych zmlúv. Európske dohody však nikdy nenadobudli platnosť, ale rozhodne inšpirovali svojím obsahom vznik a smerovanie európskeho koordinačného práva sociálneho zabezpečenia.

### III. ZMLUVNÝ PRÍSTUP K HODNOTENIU OBDOBÍ DÔCHODKOVÉHO ZABEZPEČENIA ZÍSKANÝCH DO ROKU 1992

Zaistenie práva na hmotné zabezpečenie v starobe (rovnako aj pri nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa) je obsiahnuté v čl. 30 Listiny základných práv a slobôd a k momentu rozdelenia ČSFR predstavovalo nevyhnutný záväzok nástupníckych štátov voči svojim občanom, ktorým toto právo prináleží. Rovnako je toto právo rešpektované aj na medzinárodnoprávnej úrovni jeho vyjadrením v čl. 9 v spojení s čl. 11 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966)<sup>4</sup>, v III. časti dohovoru ILO č. 128 o invalidných, starobných a pozostalostných dávkach<sup>5</sup> (z roku 1967)<sup>6</sup> a prostredníctvom čl. 12 revidovanej Európskej sociálnej charty (z roku 1996)<sup>7</sup> v nadväznosti na V. časť Európskeho zákonníka sociálneho zabezpečenia č. 48 (z roku 1964). Napokon na úrovni únieového práva je to predovšetkým čl. 34 Charty základných práv EÚ, ktorým EÚ uznáva právo na dávky sociálneho zabezpečenia, ktoré sa okrem iných sociálnych udalostí poskytujú na ochranu pre prípad staroby podľa práva EÚ a vnútroštátnych právnych predpisov (*členských štátov*).

<sup>4</sup> Medzinárodný pakt OSN bol publikovaný ako vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. a pre ČSR záväzný od 23. marca 1976.

<sup>5</sup> K uvedenej časti dohovoru pozri s. 355 a nasl. BARANCOVÁ, H. et al.: Pracovné právo v európskej perspektíve. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 374. ISBN 978-80-7380-241-7.

<sup>6</sup> Dohovor ILO č. 128 bol publikovaný ako Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 416/1991 Zb. a pre ČSFR je záväzný od 11. januára 1991 iba v jeho časti III.

<sup>7</sup> Revidovaná Európska sociálna charta bola publikovaná ako Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 273/2009 Z. z. a záväzná pre SR od 1. júna 2009.

Na účely zachovania práv získaných v systéme dôchodkového zabezpečenia (práva na primerané hmotné zabezpečenie okrem ďalších sociálnych práv uskutočňovaných ďalšími systémami sociálneho zabezpečenia) bola v rámci procesov prípravy rozdelenia ČSFR dňa 29. októbra 1992 uzatvorená Zmluva medzi SR a ČR o sociálnom zabezpečení. Táto zmluva bola publikovaná v Zbierke zákonov SR ako Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 318/1994 Z. z. (ďalej len „Zmluva“). Dňa 8. januára 2003 bola medzi SR a ČR podpísaná Správna dohoda o vykonávaní Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o sociálnom zabezpečení, ktorá bola publikovaná ako Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 175/1995 Z. z. (ďalej len „Správna dohoda“).

Na účely vzniku nároku na dôchodkovú dávku sa rozsah a spôsob hodnotenia období dôchodkového zabezpečenia spravuje právnym poriadkom toho (zmluvného) štátu, v ktorého systéme dôchodkového zabezpečenia sa tieto obdobia získali pri súčasnom rešpektovaní kritéria obsiahnutého v čl. 20 Zmluvy. Podľa tohto článku Zmluvy obdobia dôchodkového zabezpečenia získané pred dňom rozdelenia ČSFR sa považujú za obdobia dôchodkového zabezpečenia toho štátu, **na ktorého území mal zamestnávateľ občana sídlo ku dňu rozdelenia ČSFR alebo naposledy pred týmto dňom**. Ak občan nemal ku dňu rozdelenia ČSFR alebo naposledy pred týmto dňom zamestnávateľa so sídlom na území ČSFR, tak sa považujú obdobia dôchodkového zabezpečenia získané pred týmto dňom za obdobia dôchodkového zabezpečenia toho zmluvného štátu, na ktorého území mal občan trvalý pobyt ku dňu rozdelenia ČSFR alebo naposledy pred týmto dňom.

Podľa čl. 15 Správnej dohody sídlom zamestnávateľa sa rozumie **adresa, ktorá je ako sídlo zapísaná v obchodnom registri** a v prípade zamestnávateľa ako fyzickej osoby je to adresa, ktorá je v obchodnom registri uvedená ako miesto podnikania. Ak bol **zamestnávateľom ku dňu rozdelenia ČSFR odštepny závod alebo iná organizačná zložka zapísaná v obchodnom registri**, tak sídlom zamestnávateľa sa rozumie adresa tohto odštepneho závodu alebo organizačnej zložky zamestnávateľského subjektu. Na účely eliminácie (neskorších) pochybností o sídle zamestnávateľa mali podľa čl. 23 Správnej dohody zamestnávateľia v oboch štátoch označiť (červenou farbou) evidenčné listy dôchodkového zabezpečenia svojich zamestnancov, ktorých zamestnávali ku dňu rozdelenia ČSFR skráteným názvom toho štátu, na ktorého území mali sídlo pred rozdelením ČSFR.

Uvedené nasvedčuje tomu, že Zmluva vo vzťahu k hodnoteniu období dôchodkového zabezpečenia je vybudovaná na územnom aspekte sídla zamestnávateľa, t. j. vychádza z predpokladu, že kde má zamestnávateľ alebo jeho odštepny závod sídlo, tak tam aj vykonáva svoju hospodársku činnosť prostredníctvom svojich zamestnancov. Z pracovnoprávneho pohľadu **môžeme hovoriť o dispozičnom oprávnení zamestnávateľa alebo jeho organizačných zložiek s pracovnoprávnymi vzťahmi zamestnancov** alebo skupiny zamestnancov (t. j. zakladať, zrušovať a meniť obsah pracovnoprávneho vzťahu).<sup>8</sup> Vylučujeme argumentáciu založenú na faktickom či obvyklom mieste výkonu práce zamestnanca a rovnako aj stotožňovanie sídla zamestnávateľa s miestom výkonu práce zamestnanca. Uvedený názor sme považovali za nevyhnutné uviesť vzhľadom na rozhodnutie Ústavného súdu ČR Pl. III. ÚS 939/2010 zo dňa 3. augusta 2010 (N 153/58 SbNU 295<sup>9</sup>), v ktorom tento súd uviedol, že organizačné zložky podnikov (v prejednávacom prípade Správy prepravných tržieb ČSD so sídlom v Bratislave) nemajú podľa Obchodného zákonníka právnu subjektivitu (*viac k tejto čiastkovej problematike v ďalšej časti príspevku*).

Zmluva v Prvej hlave pod názvom „Dôchodkové zabezpečenie“ upravuje dve situácie smerujúce k zaisteniu nároku, resp. nárokov, na dôchodkovú dávku z dôchodkového systému

<sup>8</sup> Obdobný prístup zvolil aj Najvyšší súd SR (rozhodnutie NS SR sp. zn. 9So/15/2009 zo dňa 28. októbra 2009).

<sup>9</sup> Označenie v rámci elektronickej databázy Nálezov a rozhodnutí Ústavného súdu ČR umiestnenej na portáli [nalus.usoud.cz](http://nalus.usoud.cz).

príslušného (nástupníckeho) štátu. Prvá situácia je založená na priznaní tzv. „**národnej dôchodkovej dávky**“, t. j. fyzickej osobe zúčastnenej na dôchodkovom zabezpečení na území oboch (zmluvných) štátov vznikne nárok na dôchodkovú dávku v jednom alebo v oboch štátoch len s prihliadnutím na obdobia dôchodkového zabezpečenia získané na území daného štátu. Druhá situácia je naopak založená na priznávaní tzv. „**čiasťkovej dôchodkovej dávky**“, t. j. nárok na dôchodkovú dávku vznikne v danom štáte iba s prihliadnutím na obdobia dôchodkového zabezpečenia získané v druhom štáte. **Nárok na čiasťkovú dôchodkovú dávku sa určí v dvoch krokoch.** V prvom kroku, za predpokladu splnenia dávkových podmienok spojených so vznikom nároku na príslušnú dôchodkovú dávku v danom štáte, sa určí teoretická výška dôchodkovej dávky, ktorá by patrila, ak sa by všetky obdobia dôchodkového zabezpečenia započítateľné podľa právnych poriadkov oboch (zmluvných) štátov zhodnotili iba podľa právneho poriadku dotknutého štátu (*t. j. v ktorom si osoba podala žiadosť o dôchodkovú dávku*). V druhom kroku sa určí pomerná časť sumy dôchodkovej dávky zodpovedajúca obdobia dôchodkového zabezpečenia získaných osobou len podľa právneho poriadku dotknutého štátu, t. j. príslušný nositeľ dôchodkového poistenia (zabezpečenia) prizná na základe určenej teoretickej výšky dôchodku dôchodkovú dávku v sume zodpovedajúcej pomeru medzi dĺžkou obdobia dôchodkového zabezpečenia zhodnoteného podľa právneho poriadku, ktorý vykonáva, a celkovým obdobím dôchodkového zabezpečenia získaným osobou podľa právnych poriadkov oboch štátov.

**Princíp rovnosti** formulovaný v podobe rovnakého zaobchádzania s občanmi oboch štátov pri priznávaní dôchodkových nárokov (t. j. občanovi druhého štátu podľa právneho poriadku prvého štátu) je všeobecne vyjadrený v čl. 4 Zmluvy. K princípu rovnosti v intenciách tu analyzovanej problematiky uvádzame, že tento princíp nie je spájaný iba s právno-filozofickým prístupom k právnemu štátu, ale aj s princípom sociálneho štátu (*Sozialstaat*), ktorý zaväzuje štát, aby konal s cieľom vytvorenia spravodlivého sociálneho poriadku.<sup>10</sup> Zatiaľ čo právny štát je vyjadrením zákazu svojvôle štátnej moci, či defenzívnej zložky ochrany práv jednotlivca pred svojvôľou štátu, a vnímaný v užšom zmysle ako negatívne formulovaný zákaz diskriminácie, princíp rovnosti predstavuje materiálny základ celej pozitívnej zákonodarnej činnosti i kontrolnej právomoci súdnictva. Ak právny sociálny štát požaduje od verejnej moci zaistenie rovnakého zaobchádzania pred zákonom a na základe zákona, tak rovnako požaduje jej viazanosť ústavným princípom rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach. Tento pozitívny záväzok má zákonodarca uskutočňovať v oblasti regulácie nárokov osobitne zraniteľných skupín osôb prostredníctvom aktívnych opatrení, ktoré zaistia nediskriminačné zaobchádzanie s nimi (t. j. princíp rovnosti sa zasadzuje o zaistenie materiálnej spravodlivosti).<sup>11</sup> Oba uvedené prístupy nazerajúce na ústavný princíp rovnosti sa prenášajú do súdneho posudzovania opodstatnenosti „potenciálne konfliktnéj“ právnej úpravy.

Primárnou úlohou dávok sociálneho zabezpečenia, a teda aj dôchodkových dávok, je zasadiť sa o odstránenie alebo aspoň o zmiernenie negatívnych následkov sociálnej udalosti, ktorá zasahuje do socio-ekonomického postavenia jednotlivca, prípadne znakmi vymedzenej rovnorodej skupiny osôb. Poskytovanie dávkového plnenia je tak vo svojej podstate zvýhodnením jednotlivca či skupiny osôb voči inej komparovanej osobe či skupine, ale pokiaľ súčasne vykazuje aj náhradový či kompenzačný charakter, tak je toto zvýhodnenie oprávnené, neporušujúce ústavný princíp rovnosti a teda ústavne konformné<sup>12</sup>. Ústavný súd

<sup>10</sup> BOUČKOVÁ, P.: Rovnosť a sociální práva. Nakladatelství Auditorium s.r.o., Praha 2009. s. 198. ISBN 978-80-87284-02-5. s. 81.

<sup>11</sup> BOUČKOVÁ, P.: Rovnosť a sociální práva. Nakladatelství Auditorium s.r.o., Praha 2009. s. 198. ISBN 978-80-87284-02-5. s. 81-82.

<sup>12</sup> Porovnaj ŠTEFKO, M. a KOLDINSKÁ, K.: Sociální práva cizinců. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 303. ISBN 978-80-7400-464-3s. 119.

ČR vo svojej rozhodovacej činnosti interpretuje princíp rovnosti z dvojakého pohľadu. Prvý pohľad je založený požiadavkou vylúčenia ľubovôle v postupe zákonodarcu pri odlišovaní skupín subjektov a ich práv a druhý pohľad je daný požiadavkou ústavnoprávnej akceptovateľnosti hľadísk rozlišovania, t. j. neprípustnosti ohrozenia niektorého zo základných práv a slobôd rozlišovaním subjektov a práv zo strany zákonodarcu.<sup>13</sup>

#### IV. SÚDNA INTERPRETÁCIA HODNOTENIA OBDOBÍ DÔCHODKOVÉHO ZABEZPEČENIA ZÍSKANÝCH DO ROKU 1992

Obdobia dôchodkového zabezpečenia získané občanmi vtedy spoločného štátu do rozdelenia ČSFR predstavujú jediný relevantný vecný základ pre uplatňovanie ústavného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe v dôsledku čoho sa stali nosným a primárnym prvkom predmetu rozhodovacej činnosti súdneho systému ČR o dôchodkových nárokoch občanov ČR priznaných za základe „kolíznych“ ustanovení Zmluvy určujúcich nástupnícky štát a jeho právny poriadok k zaisteniu dôchodkového zabezpečenia dotknutej osoby.

##### IV.1 Súdna interpretácia období dôchodkového zabezpečenia pred vstupom do EÚ

Ústavný súd ČR v rozhodnutí Pl. II. ÚS 405/02 zo dňa 3. júna 2003 (N 80/30 SbNU 245) odmietol nazeranie Českej správy sociálneho zabezpečenia (ďalej len „ČSSZ“) ako nositeľa dôchodkového poistenia na obdobia dôchodkového zabezpečenia získané do momentu rozdelenia ČSFR ako na obdobia zamestnania v cudzine (*podľa právnych predpisov, ktoré ČSSZ vykonávala*), ak sa tieto obdobia podľa čl. 20 Zmluvy považujú za obdobia dôchodkového zabezpečenia získané v dôchodkovom poistení SR (*„na obdobie zamestnania u zamestnávateľa so sídlom v slovenskej časti československého štátu nemožno nazerat ako na „zamestnanie v cudzine““*). Ústavný súd argumentoval jednotným systémom dôchodkového poistenia, ktorý sa aplikoval v období platnosti československého práva a v nadväznosti na túto skutočnosť aj princípom continuity právneho poriadku, ktorý ČR v ústavnej rovine akceptovala (čl. 112 Ústavy ČR). Preto aj rozlišovanie medzi občanmi ČR spôsobom uvedeným v Zmluve, ktorú vzhľadom na jej charakter nepovažuje Ústavný súd za súčasť ústavného poriadku ČR, vníma ako diskriminačné, nakoľko je založené na fikcii (*zamestnanie v SR vo vtedajšej ČSFR bolo považované za zamestnanie v cudzine*), ktorá nie je odôvodnená rozumnými a objektívnymi dôvodmi. V nadväznosti na uvedené Ústavný súd ČR poukazuje aj na porušenie zásady vyjadrujúcej skutočnosť, že *„ratifikáciou medzinárodných zmlúv nemôžu byť dotknuté výhodnejšie práva, ochrana a podmienky zaručené vnútroštátnym zákonodarstvom“*, ktoré nastalo nerešpektovaním ústavných medzí ČSSZ pri aplikácii Zmluvy v spojení ňou vykonávaných právnych noriem (*zákonom č. 155/1995 Sb. o dôchodovom pojištění*), a to požiadaviek vyplývajúcich z koncepcie právneho štátu (právnej istoty, predvídateľnosti práva) a „upretých“ pri splnení čakacej podmienky na vznik nároku na dôchodkovú dávku do momentu rozdelenia ČSFR. Občania ČR nemôžu byť poškodení na svojich dôchodkových právach v dôsledku rozdelenia ČSFR, keďže ako účastníci dôchodkového zabezpečenia regulovaného právnym poriadkom ČSFR sa dôvodne spoliehali na zhodnotenie nimi získaných (*i keď neúplných*) dôchodkových nárokov na úrovni „v tom čase“ poskytovaného dôchodkového zabezpečenia. Ústavný súd ČR nielen vo vyššie uvedenom rozhodnutí, ale aj v rozhodnutí Pl. III. ÚS 252/04 zo dňa 25. januára 2005 (N 16/36 SbNU 173) a v rozhodnutí Pl. ÚS 4/06 zo dňa 20. marca 2007 (N 54/44 SbNU 665) zaviazal ČSSZ (ako žalovanú stranu), aby výšku priznávaných dôchodkových dávok dorovnávala do

<sup>13</sup> KLÍMA, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl. 2 rozšířené vyd. Plzeň. Aleš Čenek, 2009. s. 1441. S. 958.

výšky v akej by náležali, ak by celé obdobie poistenia (zabezpečenia) bolo získané v českom systéme dôchodkového poistenia. V rozhodnutí Pl. IV. ÚS 301/05 zo dňa 13. novembra 2007 (N 190/47 SbNU 465) k tejto problematike Ústavný súd ČR širšie argumentuje, že ČR má povinnosť plniť do tej miery, v ktorej SR svoju povinnosť v intenciách čl. 30 Listiny základných práv a slobôd (*inkorporovanú do českého právneho poriadku*) v spojitosti s čl. 3 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd nekryje pri rešpektovaní ústavného princípu rovnosti (t. j. vylúčení neodôvodnenej nerovnosti) medzi vlastnými občanmi ČR. Zákonnosť tzv. „dorovnávacieho príspevku“, tak Ústavný súd ČR založil naznačeným ústavným princípom, ktorý má prednosť pred Zmluvou, ktorú ČR a SR pre oblasť sociálneho zabezpečenia uzatvorili. Dorovnávací príspevok má charakter dávkového plnenia v starobe, nakoľko nahradzuje stratu či obmedzenie príjmu v dôsledku dovŕšenia dôchodkového veku ako časového začiatku sociálnej udalosti staroby. Uvedeným rozhodnutím Ústavný súd ČR súčasne stanovil limity nepodmienenému voľnému uváženiu zákonodarcu pri zmene, resp. výbere právnej úpravy pre oblasť hmotného zabezpečenia (podľa čl. 30 Listiny), ktorá podľa názoru Najvyššieho správneho súdu ČR ovláda v zmysle čl. 41 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd väčšinu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv.<sup>14</sup>

Uvedené možno zrekapitulovať slovami Ústavného súdu ČR obsiahnutými v bodoch č. 125 a 126 rozhodnutia Pl. IV. ÚS 301/05 *„Česká republika je povinná podľa čl. 30 Listiny základných práv a slobôd poskytovať občanom primerané hmotné zabezpečenie v starobe za rovnakých podmienok a zákon o dôchodkovom poistení je konkretizáciou tohto práva. Skutočnosť, že ČR je oprávnená túto povinnosť delegovať podľa medzinárodnej zmluvy, a v tomto prípade má k tomu dobrý dôvod, neznamena, že by mohla zatlačiť do úzadia prevažujúci ústavný princíp. Česká republika tak má stále voči svojim občanom primárnu povinnosť poskytovať primerané hmotné zabezpečenie v starobe aj v prípade, že zaistila náhradníka. Pokiaľ náhradník celkom neplní jej povinnosť, musí ČR pokryť zostávajúcu časť povinnosti. ... Ústavný súd preto v náleze III. ÚS 252/04 zdôraznil rozdiel medzi časťou, na ktorú má sťažovateľka nárok podľa českého práva a časťou, ktorú skutočne dostáva podľa práva SR. Tým, že SR iba nahradí ČR, musí ČR „dohnať“ eventuálny schodok, či inak povedané, ČR má povinnosť platiť do tej miery, v ktorej SR túto povinnosť celkom nekryje.“*

S takto uvedeným názorom, následne aj sformulovanou koncepciou Ústavného súdu na danú problematiku, a aj napriek jednoznačnej precedenčnej záväznosti rozhodnutí Ústavného súdu ČR pre všeobecné súdy, vyjadril Najvyšší správny súd ČR vo svojom rozhodnutí sp. zn. 3 Ads 130/2008 zo dňa 25. augusta 2011 značne kritický postoj (predovšetkým body č. 37, 40 až 44), ktorý považujeme predovšetkým s ohľadom na poznatky o obsahovej konštrukcii medzinárodných zmlúv o sociálnom zabezpečení (*viz. aj právno-historický exkurz v úvode*) a následne aj európskych koordinačných nariadení za plne dôvodný.

Vo vyššie uvedených rozhodnutiach Ústavný súd ČR formuluje aj podmienky štátneho občianstva a bydliska na území ČR, ktorých existencia je predpokladom zaistenia rešpektovania princípu rovnosti a z neho vyplývajúceho práva občana ČR na rovnosť v právach pri vylúčení neodôvodneného rozlišovania medzi jeho základnými právami. Ústavný súd ČR tak formuloval pravidlo o povinnom zápočte období zamestnania získaných účastníkmi dôchodkového zabezpečenia v období ČSFR v českom systéme dôchodkového poistenia u skupiny občanov s českým štátnym občianstvom a trvalým pobytom na území ČR, na ktoré musel reagovať aj český nositeľ poistenia vydaním Meritórnej smernice riaditeľky ČSSZ č. 2/2008 zo dňa 1. apríla 2008. Tu si dovoľíme zvýrazniť nepriamo vyvolaný legislatívny efekt pravidla Ústavného súdu ČR v aplikačnej rovine, nakoľko Ústavný súd odmietol stanoviť podmienky spojené so vznikom nároku na poskytovanie dorovnávacieho

<sup>14</sup> MUSIL, J.: Sociální práva v judikatuře Ústavního soudu České republiky. In.: Pocta Petru Trösterovi k 70. narozeninám. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 436. ISBN 978-80-7357-418-5. s. 291.



príspevku s odôvodnením, že nemá oprávnenie zasahovať do činnosti správnych orgánov a všeobecných súdov. Právna úprava tohto dávkového inštitútu bola ponechaná na „originálne posúdenie“ českého nositeľa dôchodkového poistenia, ktorý musel posúdiť a stanoviť podmienky pre priznanie dorovnávacieho príspevku tak, aby ich bolo možné považovať za objektívne kritériá aplikovateľné v relevantných prípadoch, ktoré by boli jednak súladné s právnymi predpismi a koordinačnými nariadeniami a jednak zodpovedali argumentácii Ústavného súdu (bližšie na str. 4 a 5 rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 4 Ads 137/2010 zo dňa 31. augusta 2011). Ťažko jednoznačne zodpovedateľnou otázkou je, či tento právny akt aplikácie práva možno považovať za sui generis pozitívnu právnu normu. Žiadateľ o starobný dôchodok tak podľa § 28 zákona č. 155/1995 Sb. o dôchodovom pojištění musel preukázať splnenie jednak zákonných podmienok (t. j. dôchodkového veku a zákonom vyžadované obdobie dôchodkového poistenia) a jednak podmienok involvovaných v pravidle formulovanom rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu ČR (t. j. získanie obdobia dôchodkového zabezpečenia v systéme dôchodkového zabezpečenia ČSFR do 31. decembra 1992, trvajú pobyt na území ČR a napokon české štátne občianstvo)<sup>15</sup>.

#### IV.2 Koordinačné nariadenia EÚ a pravidlo Ústavného súdu ČR o dorovnaní dôchodkov

Uvedené rozhodnutia Ústavného súdu ČR reagovali na skutkové okolnosti, ktoré spadali do časového rámca ohraničeného vstupom ČR do EÚ (do 30. apríla 2004). **Vstupom ČR do EÚ sa na ďalšie prípady spojené so vznikom dôchodkových nárokov podľa Zmluvy začalo uplatňovať únieové právo.** Pre oblasť zaistenia dávkových nárokov osôb využívajúcich voľný pohyb v rámci územia členských štátov to bolo nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a na ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva<sup>16</sup>. Na vykonanie tohto nariadenia bolo prijaté nariadenie Rady (EHS) 574/72 z 21. marca 1972.<sup>17</sup>

Ustanovenie čl. 6 nariadenia č. 1408/71 zakotvilo pravidlo o nahradení dvoj- alebo viacstranných dohovorov o sociálnom zabezpečení medzi členskými štátmi (príp. medzi min. dvoma členskými štátmi a jedným alebo viacerými nečlenskými štátmi) týmto nariadením s výhradou obsiahnutou v čl. 7 ods. 2 písm. c) nariadenia. Táto výhrada založená na (pokračujúcom) uplatňovaní určitých ustanovení dohovorov o sociálnom zabezpečení bola podmienená prijatím príslušného dohovoru do dátumu uplatňovania nariadenia, jeho zaradením do prílohy č. III nariadenia a preukázaním buď princípu výhodnosti pre prijímateľov dávok v porovnaní s príslušnými ustanoveniami nariadenia alebo existenciou osobitných historických okolností zakladajúcich ďalšie uplatňovanie častí dohovoru pri ich obmedzenom časovom účinku. Táto výhrada bola v rámci prístupových rokovaní do EÚ vyjednaná pre čl. 12, 20 a 33 Zmluvy. Vznikla tak kolízia pravidla formulovaného Ústavným súdom ČR o povinnom zápočte obdobia zamestnania získaných v období ČSFR v českom systéme dôchodkového poistenia (*a to aj s ohľadom na skutočnosť, že čl. 20 Zmluvy sa vzťahuje iba na hodnotenie obdobia zamestnania*) a princípom rovnosti v zaobchádzaní vyjadreným najmä v čl. 3 nariadenia a s pravidlami priznávania nadobudnutých

<sup>15</sup> Str. 6 rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 3 Ads 14/2010 zo dňa 26. augusta 2011.

<sup>16</sup> Dňa 1. mája 2010 vstúpilo do účinnosti nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. L/166, zo dňa 30. 4. 2004) v znení nariadenia EP a Rady (ES) č. 988/2009, nariadenia Komisie (EÚ) č. 1244/2010, nariadenia EP a Rady (ES) č. 465/2012 a nariadenia Komisie (EÚ) č. 1224/2012, ktoré nahradilo uvedené nariadenie č. 1408/71 vrátane k nemu prislúchajúcemu vykonávaciemu nariadeniu.

<sup>17</sup> Bližšie k pravidlám koordinačnej právnej úpravy migrujúcich osôb v rámci EÚ pozri str. 262 DOLOBÁČ, M. a kol.: Vybrané otázky sociálneho práva Európskej únie. 1. vyd., Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012. s. 298. ISBN 987-80-7079-977-8.

dôchodkových práv zakotvených v čl. 46 nariadenia. Najvyšší správny súd ČR sa preto, prostredníctvom predbežných otázok obsiahnutých v bode č. 63 prejednávanej veci Marie Landtová proti ČSSZ (sp. zn. 3 Ads 130/2008), obrátil na Súdny dvor EÚ.

Súdny dvor EÚ odpovedal rozsudkom zo dňa 22. júna 2011 (C-399/09) v tom zmysle, že poskytovanie dorovnávacieho príspevku k dávke v starobe (českým nositeľom dôchodkového poistenia) nie je v rozpore s príslušnými ustanoveniami nariadenia č. 1408/71 vo vzťahu k spôsobu jeho určovania, t. j. situácie, ak je výška dávky v starobe priznaná podľa čl. 20 Zmluvy nižšia ako výška dávky v starobe potenciálne priznaná a vypočítaná iba podľa právneho poriadku ČR. Súdny dvor prijal argumentáciu obsiahnutú v stanovisku generálneho advokáta, podľa ktorého dorovnávací príspevok poskytovaný českým nositeľom poistenia nespochybňuje uplatniteľný režim ani právomoc orgánov určených Zmluvou, na základe ktorej je práve možné požadovať od iného orgánu sociálneho zabezpečenia dorovnávací príspevok vyplácaný popri všeobecnej dávke. Súdny dvor EÚ tak v bode č. 38 uvedeného rozhodnutia konštatuje, že v danom prípade nedochádza k priznaniu súbežnej českej dávky v starobe a ani k dvojitému zohľadneniu jedného a toho istého obdobia poistenia, ale len k odstráneniu objektívne zisteného rozdielu medzi dávkami rôzneho pôvodu.

Vo vzťahu k podmienkam spojeným s poskytovaním dorovnávacieho príspevku Súdny dvor EÚ uviedol, že rozhodnutie Ústavného súdu ČR prináša priamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, ako aj nepriamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti vyplývajúcu z kritéria bydliska zameranú na tých, ktorí využili svoje právo na voľný pohyb. Súčasne Súdny dvor k nevyhnutnosti okamžitej obnovy rovnakého zaobchádzania podotkol, že pokiaľ nie sú prijaté opatrenia na rešpektovanie princípu rovnosti, tak je ho možné zaručiť iba tak, že členom znevýhodnenej skupiny sa poskytnú rovnaké výhody, aké využívajú členovia zvýhodnenej skupiny. Znovunastolenie rovnakého zaobchádzania je podľa Súdneho dvora možné dosiahnuť pri dodržaní všeobecných zásad únieového práva opatreniami obmedzujúcimi výhody osôb, ktoré boli predtým zvýhodnené, pričom ale žiadna norma práva EÚ nevyžaduje, aby pred prijatím takýchto opatrení bola kategória osôb s nárokom na dorovnávací príspevok o tento príspevok pripravená. Po tomto rozhodnutí Súdneho dvora Najvyšší správny súd ČR v ďalších prípadoch (*vrátane prerušených konaní z dôvodu rozhodovania Súdneho dvora o predbežných otázkach predložených týmto súdom*) neaplikoval pravidlo konštituované Ústavným súdom ČR na účely posúdenia nároku na dorovnávací príspevok, ako sú napr. prípady označené sp. zn. 3 Ads 130/2008 zo dňa 25. augusta 2011 a sp. zn. 4 Ads 137/2010, nakoľko nielenže bolo v rozpore s čl. 3 spojeným s čl. 10 nariadenia č. 1408/71, ale taktiež nebolo českým nositeľom dôchodkového poistenia aplikované v rámci posudzovania dôchodkových nárokov priznaných od 1. mája 2004 (bod č. 74 rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 3 Ads 130/2008). Uvedené uzatvárame citáciou z uvedeného rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu „*V dôsledku neaplikovania pravidla na nároky priznávané od 1. mája 2004 tu nie je žiadna správna prax, ktorá by mohla u žiadateľov o dôchodok vzbudiť legitímne očakávanie, že ich požiadavkám na zápočet období zamestnania získaných v systéme dôchodkového zabezpečenia bývalej ČSFR do 31. decembra 1992 nad rámec čl. 20 ods. 1 Zmluvy bude vyhovieť.*“. V konečnom dôsledku ale Najvyšší správny súd na záver uvedeného rozhodnutia dodáva, že v rámci podmienok obsiahnutých v rozhodnutiach Ústavného súdu ČR (Pl. ÚS 50/04 zo dňa 8. marca 2006 a Pl. ÚS 19/08 zo dňa 26. novembra 2008) môže Ústavný súd ČR nespochybiteľne využiť svoje oprávnenie v rámci konania o ústavnej sťažnosti a ako orgán ultima ratio pri ochrane ústavnosti a suverenity ČR trvať na uplatňovaní ním sformulovaného pravidla. V uvedených rozhodnutiach sa Ústavný súd ČR priklonil k doktríne „Solange“ formulovanej nemeckým Spolkovým ústavným súdom (rozhodnutím 2 BvR 197/83 zo dňa 22. októbra 1986), na základe ktorej rozširuje svoje oprávnenie zasiahnuť aj do vecí rozhodovanej v rámci výkonu právomocí prenesených na EÚ. Rámec svojej kontrolnej právomoci voči výkonu

prenesených kompetencií na orgány EÚ vymedzil troma oblasťami, a to nefunkčnosťou inštitúcií EÚ, ochranou základov materiálne chápanej ústavnosti vrátane nedotknuteľnej podstaty demokratického právneho štátu a napokon ako orgán ultima ratio oprávnený preskúmať, či akt orgánov EÚ nevybočil z právomocí, ktoré ČR preniesla na EÚ (či už prekročením rozsahu kompetencie alebo opustením príbuzného hodnotového základu).

Jedinú výnimku z upustenia od aplikácie pravidla formulovaného Ústavným súdom v čase vyslovenia rozhodnutia Súdneho dvora EÚ predstavoval prípad zamestnancov Československých štátnych dráh, organizačnej zložky Správy prepravných tržieb, v ktorom v dôsledku rozhodnutia Ústavného súdu ČR Pl. III. ÚS 939/10 zo dňa 3. augusta 2010 (N 153/58 SbNU 295) a na základe čl. 26 Zmluvy bola uzatvorená dohoda medzi českým a slovenským nositeľom dôchodkového poistenia o hodnotení obdobia zamestnania osobám pracujúcich v tejto organizačnej zložke. V uvedenom rozhodnutí uplatnením teleologického výkladu dotknutých ustanovení Zmluvy a Správnej dohody **zvolil Ústavný súd ČR funkčný prístup k interpretácii adresy odštepného závodu alebo inej organizačnej zložky zamestnávateľa zapísanej v obchodnom registri** (čl. 15 Správnej dohody) ako zmluvne zakotveného kritéria určujúceho právny poriadok štátu na účely hodnotenia získaných období dôchodkového zabezpečenia. V rámci uplatnenia funkčného prístupu interpretácie uvedeného kritéria má byť skúmaná existencia právnej subjektivity organizačnej zložky zamestnávateľa v obchodnoprávných vzťahoch. Ústavný súd v uvedenom rozhodnutí, i napriek preukázaniu zápisu adresy organizačnej zložky zamestnávateľa v obchodnom registri na území SR (t. j. odštepného závodu Československých dráh - Správy prepravných tržieb so sídlom v Bratislave), považoval za zamestnávateľa Československé štátne dráhy so sídlom v Prahe, pričom iba stroho skonštatoval, že uvedená organizačná zložka ČSD nemá právnu subjektivitu podľa Obchodného zákonníka a teda „... ani nikdy nemala právnu subjektivitu, ktorá by jej umožnila uzatvoriť s ňou (rozumej so sťažovateľkou) pracovnú zmluvu.“.

Ústavný súd ČR vyššie uvedenú kontrolnú právomoc, ako orgán ultima ratio, využil v rozhodnutí Pl. ÚS 5/12 zo dňa 31. januára 2012 (N 24/64 SbNU 237) v podobe preskúmania, či akt orgánu EÚ nie je vydaný nad rámec právomoci EÚ (t. j. ultra vires) a teda, či je aplikovateľný v právnom poriadku ČR. V tomto rozhodnutí Ústavný súd opätovne zdôraznil zotrvanie na svojej doterajšej rozhodovacej činnosti požadujúcej rešpektovanie ústavného princípu rovnosti medzi občanmi ČR pri hodnotení období dôchodkového zabezpečenia, ktoré získali do rozdelenia ČSFR prostredníctvom výlučného hodnotenia všetkých takýchto období poistenia (vrátane náhradných období) českým nositeľom poistenia. Zotrvanie na ním formulovanej ústavnoprávnej interpretácii uvedenej problematiky zdôvodnil prehlásením tu uvedeného rozhodnutia Súdneho dvora za výsledok excesu úniového orgánu, ktorý nastal vybočením orgánu EÚ z právomocí, ktoré ČR podľa čl. 10a Ústavy ČR preniesla na EÚ. Súdny dvor EÚ nemal vôbec vzťahovať na posudzovanie dôchodkových nárokov (vrátane dorovnávacieho príspevku ako dôchodkovej dávky) nariadenie č. 1408/71 ako normu úniového práva, nakoľko podľa Ústavného súdu „...územie dnešnej SR do 31.12.1992 ako z hľadiska miesta výkonu práce, tak sídla zamestnávateľa nemožno na účely sociálneho zabezpečenia českých štátnych občanov považovať za územie cudzieho štátu. Z uvedenej maximy plynie, že vzťahy sociálneho zabezpečenia, a nároky z nich plynúce v predmetnej problematike, neobsahujú cudzí prvok, ktorý je podmienkou aplikácie nariadenia.“. Ústavný súd ČR ďalej dodáva, že všetky aspekty sociálneho zabezpečenia občanov ČR do momentu rozdelenia ČSFR je nevyhnutné posúdiť a vzťahovať k právnym predpisom toho istého štátu, ktorého sú aj štátnymi príslušníkmi. Doteraz uvedené zvyrazňujeme ďalším argumentom súdu založenom na poznaní, že „Neodlíšiť právne vzťahy vyplývajúce z rozpadu štátu s jednotným systémom sociálneho zabezpečenia od právnych vzťahov z oblasti sociálneho zabezpečenia voľného pohybu osôb v rámci Európskych spoločenstiev, resp. v EÚ, znamená nerešpektovať európske dejiny a znamená aj porovnávať

*neporovnateľné.*“

Vyššie opísaný prístup Ústavného súdu ČR k interpretácii organizačnej zložky zamestnávateľa zapísanej v obchodnom registri bol občanmi SR podporne argumentačne prenesený aj do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov SR. Spoločnou skutkovou okolnosťou prejednávaných prípadov súdmi SR bolo, že navrhovateľom s trvalým pobytom na území SR mali byť zhodnocované obdobia dôchodkového zabezpečenia získaného do rozdelenia ČSFR podľa čl. 20 Zmluvy českým nositeľom poistenia, nakoľko sídlo ich zamestnávateľa (Tranzitný plynovod Praha) bolo zapísané v obchodnom registri na území ČR, pričom ich požiadavka smerovala k zhodnoteniu všetkých období dôchodkového poistenia podľa slovenských právnych predpisov, keďže prácu vykonávali počas celého života na území SR, v Ivanke pri Nitre (rozsudky Krajského súdu v Nitre sp. zn. 23Sd/155/2010, sp. zn. 23Sd/69/2011, sp. zn. 23Sd/171/2010 a sp. zn. 23Sd/172/2010 zo dňa 14. septembra 2011 a rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 9So/203/2011 zo dňa 30. januára 2013). Dodávame, že český nositeľ poistenia spochybňoval zápis vyššie uvedeného odštepného závodu Českého plynárenského podniku, š. p., v obchodnom registri k momentu rozdelenia ČSFR. Naznačená dôkazná nejasnosť, či spornosť, kritéria na prvý pohľad jednoducho „materiálne“ verifikovateľného pre účely hodnotenia dôchodkových období získaných do rozdelenia ČSFR vytvára pre občanov SR prekážku v uplatňovaní práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe zakotveného v čl. 39 Ústavy SR.

Napokon v ďalšej rozhodovacej činnosti Ústavný súd ČR korigoval ním zvolený funkčný prístup k interpretácii adresy odštepného závodu alebo inej organizačnej zložky zamestnávateľa (*obsiahnutý v rozhodnutí Pl. III. ÚS 939/10 zo dňa 3. augusta 2010*), a to v rozhodnutí Pl. ÚS 5/12 zo dňa 31. januára 2012 a v rozhodnutí Pl. II. ÚS 2524/10 zo dňa 5. septembra 2012. V posledne označenom prípade opäť rozhodoval o sťažnosti bývalej zamestnankyne Československých štátnych dráh, organizačnej zložky Správy prepravných tržieb Bratislava, ktorá napriek zápisu tejto organizačnej zložky mala miesto výkonu práce v Olomouci. Tu už Ústavný súd ČR vzal na zreteľ aj argumentáciu Najvyššieho správneho súdu ČR a ČSSZ, že účelom zmluvne určeného kritéria sídla organizačnej zložky zapísanej v obchodnom registri ako sídla zamestnávateľa je dosiahnuť čo najspravodlivejšie rozdelenie nákladov na výplatu dôchodkov medzi nástupnícke štáty bývalej ČSFR. Ďalej uviedol, že zotrvanie na jeho pôvodnom interpretačnom prístupe by mohlo viesť k narušeniu doterajšieho vykonávania Zmluvy a Správnej dohody a taktiež viesť k nechcenému zaťaženiu verejných rozpočtov ČR (*a to najmä v prípadoch zamestnávateľov s celoštátnou pôsobnosťou v rámci ČSFR so sídlom (zvyčajne) v Prahe by náklady na dôchodky znášala výlučne ČR*). Ústavný súd v snahe o nájdanie spravodlivej rovnováhy medzi rozdelením nákladov na dôchodkové systémy oboch nástupníckych štátov a spravodlivého zaobchádzania s občanmi ČR, ktorí boli fakticky poškodení na výške svojich dôchodkov v dôsledku rozdelenia ČSFR, opätovne potvrdzuje svoju požiadavku (vyslovenú aj v rozhodnutí Pl. ÚS 5/12) dorovnania dôchodkov na úroveň zodpovedajúcu hodnoteniu období dôchodkového poistenia českým nositeľom poistenia, ale vzhľadom na **tzv. sui generis inštitút prevzatia príslušnosti k výplate dôchodku** (neskôr označenej ako sprostredkovaná výplata dôchodku; bližšie pozri bod č. 18 rozhodnutia Pl. II. ÚS 2524/10) nepožaduje, aby celé zhodnotenú obdobie poistenia znášal prostredníctvom výplaty dôchodku len český nositeľ poistenia (bod č. 35 a 37 rozhodnutia Pl. II. ÚS 2524/10).

Z uvedeného podľa nás vyplýva, že Ústavný súd ČR vyššie uvedenou korekciou vo svojej doterajšej interpretácii hodnotenia období dôchodkového zabezpečenia získaných občanom ČR do rozdelenia ČSFR nepriamo ukazuje aplikačnú cestu pre súdny systém a nositeľa poistenia ČR smerom k nahradeniu dorovnávacieho príspevku inštitútom prevzatia príslušnosti k výplate dôchodku, ktorého schéma obsahuje aj prvok dorovnania dôchodkov českým nositeľom poistenia.

## V. ZÁVER

Problematika posudzovania nárokov na dôchodkovú dávku občanov ČR, ktorých zamestnávateľ mal k 31. decembru 1992 sídlo na území SR ako súčasť ČSFR, priniesla na prvý pohľad do zvyčajnej a ustálenej metódy regulácie cezhraničných kolíznych situácií v oblasti sociálneho zabezpečenia interpretačné nejasnosti vyvolané iným pohľadom Ústavného súdu ČR na danú problematiku. Svoj pohľad Ústavný súd ČR sformuloval do pravidla neskôr kvalifikovaného Súdnym dvorom EÚ ako diskriminačné, keďže neodôvodnene preferenčne zaobchádzalo s osobami, ktoré mali české štátne občianstvo a trvalý pobyt na území ČR, a to poskytovaním tzv. dorovnania v podobe dorovnávacieho príspevku (českým nositeľom poistenia) bez jeho legálneho vyjadrenia v právnom poriadku ČR.

Pravidlo argumentačne súd vyvodil z dodržiavania ústavného princípu rovnosti (v právach) občanov ČR, ktorého narušenie nastalo nerešpektovaním zásad právnej istoty a legitímnych očakávaní v úroveň dôchodkového zabezpečenia zaisťovanej jednotným systémom dôchodkového zabezpečenia regulovaného právnym poriadkom ČSFR. S vyslovením uznania môžeme hodnotiť zámer Ústavného súdu ČR garantovať svojim občanom vysokú mieru ochrany práva na primerané hmotné zabezpečenie v procese jeho nadobúdania, a to v systéme dôchodkového zabezpečenia ČSFR. Súčasne však nie sme presvedčení, vzhľadom na ústavnoprávne vyjadrenú relatívnu sociálnych práv, že aplikačnou interpretáciou českého nositeľa poistenia a súdov nastalo porušenie právnej istoty a legitímnych očakávaní účastníkov vtedajšieho systému dôchodkového zabezpečenia vo vzťahu k nezohľadneniu úrovne hmotného zabezpečenia poskytovaného v období rozdelenia ČSFR v neskôr priznanom nároku na dôchodok. Ústavnoprávna interpretácia práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe neobsahuje aspekt nároku na konkrétnu výšku dávky pokrývajúcu obdobie staroby ohraničené dovŕšením dôchodkového veku, ale iba garantuje zachovanie už nadobudnutých období dôchodkového zabezpečenia (poistenia) podľa právnej úpravy platnej v tom čase (a rešpektovanej aj nástupníckymi štátmi), v ktorom boli získavané účastníkmi systému. V týchto intenciách preto aj vnímame poskytovanie dorovnávacieho príspevku ako vysokú mieru štandardu realizácie sociálnych práv občanov ČR (v podobe priznávania dôchodkov) po rozdelení ČSFR, ale nie ako ústavnoprávnu nevyhnutnosť implikovanú z vyhláseného nerešpektovania ústavného princípu rovnosti a teda nezaistenia vylúčenia neodôvodnenej nerovnosti. Dorovnanie a jeho poskytovanie je v tomto aspekte skúmania rovnosti občanov ČR v dôchodkových právach na podklade príslušných kolíznych ustanovení Zmluvy a Správnej dohody (obsahujúcich kritéria sídla zamestnávateľa alebo organizačnej zložky) relatívnou premennou, nakoľko vplyvom ekonomického a politického faktora sa úroveň hmotného zabezpečenia poskytovaného z dôchodkového systému toho-ktorého nástupníckeho štátu mení. Zmeny v kvalitatívnej úrovni slovenského systému dôchodkového poistenia vo vzťahu k priznávaným dôchodkom občanom ČR totiž ovplyvňujú aj Ústavným súdom ČR požadované dorovnanie vyjadrené tzv. inštitútom sprostredkovanej výplaty dôchodku českým nositeľom poistenia.

Slovenskú republiku ako zmluvnú stranu Zmluvy a Správnej dohody tiež ovplyvnila rozhodovacia činnosť Ústavného súdu ČR a Najvyššieho správneho súdu ČR, i keď v podstatne menšej miere, in concreto vo vzťahu k určovaniu statusu zamestnávateľa a aj jeho zapísaného sídla, či adresy v obchodnom registri na účely hodnotenia období dôchodkového poistenia osoby (pracujúcej v určitej organizačnej zložke zamestnávateľa s veľkou územnou pôsobnosťou v rámci ČSFR) ako rozhodného kritéria určujúceho príslušný „hodnotiaci“ právny poriadok. Status zamestnávateľa v týchto prípadoch podľa nášho názoru nesmie byť interpretovaný tak, aby bol popretý zmysel kritéria obsiahnutého v Zmluve a v Správnej dohode, t. j. nemožno ho bez ďalšieho interpretovať z funkčného hľadiska, ale z územného

pri súčasnom preukázaní, že v čase rozdelenia ČSFR mal zamestnávateľ dispozičné oprávnenie k pracovnoprávnemu vzťahu u neho pracujúcej osoby s dôchodkovými nárokmi.

Jediným priamym náznakom príklonu k právnej argumentácii Ústavného súdu ČR k meritu tu analyzovanej problematiky predstavuje rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 9So/203/2011, v ktorom súd bez ozrejmenia hlbšieho kontextu a súvislostí so skutkovými okolnosťami prípadu stroho skonštatoval, že obdobie poistenia získané za existencie ČSFR na území ČR nemožno v zmysle nariadenia č. 1408/71 považovať len za obdobie odpracované v cudzine, a preto nie je možné s takými občanmi zaobchádzať inak ako s občanmi, ktorých zamestnávatelia mali za existencie spoločného štátu do 31.decembra 1992 sídlo na území SR. Súčasne Najvyšší súd SR dodáva, že prípadné naznačené nerovnaké zaobchádzanie porušujúce čl. 12 Ústavy SR neospravedlňuje ani „...okolnosť, že zo žiadneho právneho predpisu zatiaľ nevyplýva povinnosť odporkyne priznať a vyplácať takej osobe dorovnanie rozdielu medzi výškou dôchodku, na ktorý by mala nárok v Slovenskej republike ku dňu dovŕšenia dôchodkového veku“. Z uvedeného formulujeme záver, že **súdny systém SR rešpektuje princíp rovnosti aj oblasti ochrany ústavného sociálneho práva, akým je právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, ale doposiaľ sa neidentifikoval so „sociálnym nadštandardom“**, ktorým disponuje princíp rovnosti pri realizovaní uvedeného sociálneho práva za špecifickej podmienky rozdelenia ČSFR (*a pri nepoznanom postoji Ústavného súdu SR*), a teda **podľa nášho názoru správne ponecháva tento aspekt rešpektovania princípu rovnosti bez ďalšieho vysloveného postoja slovenskému zákonodarcovi**.

## KLÚČOVÉ SLOVÁ

Zachovanie nadobudnutých dôchodkových práv, obdobie dôchodkového zabezpečenia (poistenia) hodnotené nástupníckym štátom ČSFR, právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, dôchodková dávka, princíp rovnosti medzi občanmi ČR v (dôchodkových) právach, princíp rovnosti pri posudzovaní nároku na dôchodkové dávky, čiastková dôchodková dávka, národná dôchodková dávka, sídlo (miesto podnikania) zamestnávateľa alebo organizačnej zložky tohto zamestnávateľa zapísané v obchodnom registri, poskytovanie dorovnávacieho príspevku k dávke v starobe (českým nositeľom poistenia).

## KEY WORDS

Preservation of acquired pension entitlements, period of the old-age insurance valuation by successor state of ČSFR, right for old-age insurance to adequate material security, pension benefit, principle of equality in the application of pension rights among the citizens of Czech Republic, principle of equality in claim assessment of pension rights, partial pension benefit, full national pension benefit, employer residence (place of business) or employer branch written in commercial register, supplement to old age benefit (Czech insurance carrier).

## POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BARANCOVÁ, H. et al.: Pracovné právo v európskej perspektíve. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 374. ISBN 978-80-7380-241-7.
2. BOUČKOVÁ, P.: Rovnosť a sociálne práva. Nakladatelství Auditorium s.r.o., Praha 2009. s. 198. ISBN 978-80-87284-02-5.
3. DOLOBÁČ, M. a kol.: Vybrané otázky sociálneho práva Európskej únie. 1. vyd., Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012. s. 298. ISBN 987-80-7079-977-8.
4. EICHENHOFER, E.: Sozialrecht der Europäischen Union. Erich Schmidt Verlag (Uni Jena). Berlin 2001. s. 284.
5. KLÍMA, K. a kol.: Komentár k Ústavě a Listině. 2. diel. 2 rozšírené vyd. Plzeň. Aleš

- Čenek, 2009. s. 1441. ISBN 978-80-7380-140-3.
6. MATLÁK, J. a kol.: Právo sociálneho zabezpečenia. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 383 s. ISBN 978-80-7380-212-7.
  7. MATLÁK, J.: Právo sociálneho zabezpečenia. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK. Bratislava 2004. s. 442. ISBN 80 – 7160 – 190 – X.
  8. MUSIL, J.: Sociální práva v judikatuře Ústavní soudu České republiky. In.: Pocta Petru Trösterovi k 70. narozeninám. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 436. ISBN 978-80-7357-418-5.
  9. ŠTEFKO, M. a KOLDINSKÁ, K.: Sociální práva cizinců. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 303. ISBN 978-80-7400-464-3.
  10. rozhodnutia Ústavného súdu ČR z elektronickej databázy Nálezov a rozhodnutí Ústavného súdu ČR: Nalus (*podľa textu príspevku*)
  11. rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu ČR (*podľa textu príspevku*)
  12. rozsudky Krajského súdu v Nitre (sp. zn. 23Sd/155/2010, sp. zn. 23Sd/69/2011, sp. zn. 23Sd/171/2010 a sp. zn. 23Sd/172/2010 zo dňa 14. septembra 2011)
  13. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 9So/203/2011 zo dňa 30. januára 2013.

### **KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA**

**doc. JUDr. Miloš Lacko, PhD.**

vysokoškolský pedagóg

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Hornopotočná 23, Trnava

Telefón: 033/5939648

E-mail: milos.lacko@gmail.com