



ombudsman
veřejný ochránce práv

Krajský soud v Brně
Rooseveltova 16
601 95 Brno

Žalobkyně: **Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., veřejná ochránkyně práv,**
se sídlem Údolní 39, 602 00 Brno
(naše sp. zn.: 40/2017/SZD/JČ, naše č. j.: KVOP-40507/2017)

Žalovaná: **Česká správa sociálního zabezpečení,**
se sídlem Křížová 25, 225 08 Praha 5

Osoba zúčastněná na řízení: **Paní A., bytem xxx**

**Žaloba k ochraně veřejného zájmu podle ustanovení § 66 odst. 3 zákona
č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů**

Systémem datových schránek

Trojmo

Žalobkyně je podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., v řízení o žalobě podle ustanovení § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, osvobozena od soudních poplatků.

I. Napadená rozhodnutí

- Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 28. 12. 2015, č. j. aaa a
- Rozhodnutí o námitkách České správy sociálního zabezpečení ze dne 26. 2. 2016, č. j. bbb.

Uvedenými rozhodnutími Česká správa sociálního zabezpečení (dále také jen „ČSSZ“) paní A. (dále také jen „stěžovatelka“) uznala českou a kazašskou dobu pojištění, odmítla však prověřit a zohlednit dobu pojištění získanou v Rusku a Bělorusku, přestože stěžovatelka uvedla, že na území těchto států pracovala déle než 4 roky.

Podle vyhlášky ministra zahraničních věcí č. 116/1960 Sb., o Dohodě mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení (dále také jen „Dohoda“), jsou občané jedné smluvní strany, kteří trvale bydlí na území druhé smluvní strany, ve všech otázkách sociálního zabezpečení i pracovních vztahů postaveni plně na roveň občanům této smluvní strany, pokud Dohoda nestanoví jinak.

ČSSZ přesto znevýhodňuje žadatele o důchod s občanstvím některého z nástupnických států SSSR ve srovnání s českými státními občany. Odmítá totiž zjišťovat a zohledňovat dobu pojištění, kterou tyto osoby získaly v jiných nástupnických státech SSSR než v zemi, jíž je žadatel občanem. V případě českých státních občanů přitom ČSSZ prověřuje a uznává dobu pojištění ve všech žadateli označených nástupnických státech SSSR.

II. Aktivní legitimace žalobkyně

Jako žalobkyně jsem na základě ustanovení § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, aktivně legitimována k podání žaloby k ochraně závažného veřejného zájmu. Jsem si vědoma specifik svého zvláštního žalobního oprávnění k ochraně (závažného) veřejného zájmu. Prohlašuji proto, že k podání žaloby přistupuji po důkladné úvaze a pečlivé analýze s vědomím, že se jedná o právní prostředek *ultima ratio*.

Jako veřejná ochránkyně práv jsem povinna soudu prokázat závažný veřejný zájem na podání žaloby. Pojem *závažný veřejný zájem* přitom patří mezi neurčité právní pojmy, jejichž obsah je třeba vyložit v kontextu příslušné právní úpravy s přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu, jenž je předmětem žaloby.

V záležitosti, již krajskému soudu předkládám, je třeba určit, zda s přihlédnutím k příslušným právním předpisům, které se na ni vztahovaly, a ke skutkovým okolnostem konkrétního případu existuje **závažný veřejný zájem** na podání žaloby ve veřejném zájmu **v oblasti sociálního zabezpečení, resp. v oblasti důchodového pojištění**.

Domnívám se, že tímto **závažným veřejným zájmem** je **zájem na změně ustálené správní praxe žalované prováděné na základě metodického vedení nadřízeného správního orgánu a aplikované vůči sociálně znevýhodněné skupině osob, jež je v rozporu s mezinárodní smlouvou, jíž byla Česká republika vázána a kterou je povinna v určitých důchodových záležitostech dosud aplikovat. Toto soustavné porušování mezinárodní**

smlouvy představuje zásah do základního práva na rovnost v právech a práva vlastnit majetek dotčených fyzických osob.

Dovolte mi, abych tento svůj názor blíže vysvětlila.

II.1 Vymezení pojmu veřejný zájem

Použiji-li jazykový a logický výklad tohoto pojmu, lze říci, že **veřejný zájem by neměl být toliko individuálním zájmem konkrétní osoby či omezeného okruhu osob** (výklad a *contrario* k subjektivnímu zájmu), ale měl by představovat obecně prospěšný zájem širšího okruhu osob, veřejnoprávní korporace, celé společnosti či státu. Veřejný zájem by tedy vždy měl přesahovat individuální zájmy konkrétních osob, může se však stát, že v důsledku dotčení individuálních zájmů konkrétních osob dojde k poškození zájmu veřejného.¹

V demokratickém právním státě existuje vždy **veřejný zájem na dodržování práva**² a na zachování základních práv a svobod, jejichž meze mohou být dány svobodami a právy jiných a rovněž veřejným zájmem. Veřejný zájem nikdy **nemůže být v rozporu s právem, tj. s právními předpisy**.³ Porušování právního předpisu tedy není možné odůvodnit veřejným zájmem.⁴

Ve věcech sociálního zabezpečení se vždy rozhoduje o individuálním zájmu (veřejném subjektivním právu) konkrétní fyzické osoby, přesto systém sociálního zabezpečení není jen systémem garantujícím veřejná subjektivní práva fyzických osob, ale rovněž systémem, na jehož řádném fungování existuje veřejný zájem, protože má sloužit k zajištění veřejného blaha. Cílem tohoto systému je totiž zachování sociálního smíru ve společnosti, zajištění sociální spravedlnosti a přiměřené životní úrovně osob, které z tohoto systému čerpají plnění, tak aby ve společnosti nedocházelo k sociálnímu pnutí a sociálním konfliktům mezi jednotlivými skupinami obyvatel. Zajištění řádného fungování sociálního systému představuje jeden z úkolů moderního sociálního státu, jímž je i Česká republika.

Ochranu před protiprávním postupem správních orgánů ve věcech sociálního zabezpečení poskytují správní soudy, přičemž každý účastník řízení je oprávněn poté, co neúspěšně vyčerpá řádné opravné prostředky ve správním řízení, podat žalobu ke správnímu soudu k ochraně svého veřejného subjektivního práva, čehož důsledkem (vedlejším produktem) je i ochrana veřejného zájmu na zákonnosti postupu a rozhodování veřejné správy⁵.

1 Např. v situaci, kdy by došlo k hromadnému snížení dávek v hmotné nouzi bez přijetí dalších opatření k zajištění základních životních podmínek jejich příjemců, by se zvýšila majetková kriminalita a rozšířilo bezdomovectví, což může představovat nežádoucí sociální jev zasahující do zájmu veřejného.

2 Existenci tohoto veřejného zájmu zmínil i Nejvyšší správní soud v bodě 41 rozsudku ze dne 18. června 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, dostupný na: www.nssoud.cz.

3 Blíže viz PETRŮV, Helena. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. In: Acta universitatis Carolinae – iuridica 2. Praha, Univerzita Karlova, 2010, str. 100.

4 To mj. např. znamená, že nelze odpírat plnění ze sociálního systému v rozporu s právem s odůvodněním, že zde existuje veřejný zájem na hospodárném vynakládání prostředků ze státního rozpočtu.

5 Srov. POTĚŠIL, Lukáš a kol. Soudní řád správní. Praha: Nakladatelství Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6; str. 576 a 579.

Právo sociálního zabezpečení je však značně složitá právní materie, takže naprostá většina jeho adresátů (právních laiků) s ní není blíže obeznámena. Ve své praxi se poměrně často setkávám s tím, že účastníci řízení nerozumí obsahu obdrženého rozhodnutí o důchodu nebo o sociální dávce. Nejsou obvykle schopni posoudit, zda jsou jim důchod nebo dávka vypočteny správně, nedokáží formulovat relevantní námitky proti postupu správního orgánu, uvést skutečnosti, na jejichž základě se domnívají, že správní orgán nerozhodl správně, a proto velmi často rezignují na možnost soudní ochrany proti rozhodnutí, přestože má pro ně tíživý dopad⁶.

Takovými případy se pak zabývám při výkonu své působnosti a v nezanedbatelném množství případů odhalím pochybení orgánů správy sociálního zabezpečení při rozhodování o důchodech.⁷ Mé oprávnění prošetřovat postup žalované vyplývá mj. ze základní premisy, že existuje veřejný zájem na tom, aby orgány veřejné správy (mj. i orgány správy sociálního zabezpečení) rozhodovaly v individuálních případech v souladu s právem a že protiprávní rozhodnutí by měla být napravena i tehdy, když účastník řízení nevyužil možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Veřejný zájem na opravě chybného rozhodnutí je pak vtělen i do ustanovení § 56 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, které umožňuje kdykoliv změnit chybné rozhodnutí o důchodu, a to dokonce i po uplynutí lhůt pro uplatnění mimořádných opravných prostředků předvídaných obecnými předpisy o správním řízení. Rozhodnutí o důchodu jsou tak změnitelná, kdykoliv se zjistí, že při jejich vydání došlo k chybě nebo v době rozhodování o dávce nebyly zjištěny všechny relevantní skutečnosti.⁸ Zvýšený důraz na zajištění správnosti rozhodování v důchodových záležitostech pak podtrhuje i to, že v případě, kdy se dodatečně zjistí, že důchod byl neprávem odepřen nebo přiznán od pozdějšího data, než náležel, nebo poskytnut v nižší výši, než měla být určena, **v důsledku pochybení orgánu sociálního zabezpečení**, náleží pojištěnci doplatek důchodu ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, na rozdíl od ostatních případů, kdy je doplatek důchodu poskytován pouze 5 let zpětně ode dne zjištění, že je třeba provést změnu důchodu.⁹

Spočívá-li pochybení správního orgánu v individuálním excesu z jinak správně realizované správní praxe, lze těžko dovodit, že v takovém případě je dán prostor pro podání žaloby ve veřejném zájmu. V takových případech jde skutečně o individuální zájem jednotlivce, který nemá obecnější charakter.

Jiná situace však nastává, pokud **určitý postup uplatňuje správní orgán obecně, ve všech skutkově stejných případech**. V takové situaci nelze dle mého názoru tvrdit, že postup

6 Typickou námitkou bývá, že důchod, který byl osobě přiznán, je velmi nízký a nedokáže z něj uhradit náklady na své životní potřeby.

7 Pro ilustraci: v roce 2016 jsem vyřídila 476 podnětů týkajících se vnitrostátních dávek důchodového pojištění, v 79 případech jsem vedla šetření a ve 48 zjistila pochybení. V roce 2017 jsem obdržela 486 podnětů z oblasti vnitrostátních dávek důchodového pojištění, v 50 případech jsem vedla šetření a pochybení orgánů správy sociálního zabezpečení jsem zjistila ve 28 případech. V oblasti dávek sociálního zabezpečení s cizím prvkem jsem v roce 2016 obdržela 80 podnětů, šetření jsem vedla ve 28 případech a ve 21 jsem konstatovala pochybení. V roce 2017 jsem pak obdržela 116 podnětů týkajících se dávek sociálního zabezpečení s cizím prvkem, šetření jsem provedla ve 24 případech a pochybení konstatovala v 19 případech.

8 Zmíněná právní úprava odráží zásadní zájem státu na řádném fungování sociálního systému.

9 Ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

správního orgánu je toliko individuálním porušením většího počtu subjektivních veřejných práv, ale dochází zde k přesahu ze sféry individuálních subjektivních práv do sféry obecnější, širší, do sféry **veřejného zájmu na řádném fungování systému**. Tento obecný protiprávní postup se tedy dostává do rozporu s veřejným zájmem na řádném fungování systému, a je namístě v případě, kdy jej zjistím, zvážit podání žaloby ve veřejném zájmu.

Jinak řečeno, domnívám se, že zde existuje veřejný zájem na nápravě plošné správní praxe orgánu sociálního zabezpečení, jde-li o obecný postup správního orgánu uplatňovaný ve všech případech, u nichž jsou splněny předem vymezené podmínky, a tento postup jde ve všech případech, v nichž je aplikován, k tíži adresátů veřejné správy. Takový postup se negativně dotýká zájmů širšího okruhu osob a zároveň подрývá i důvěru ve spravedlnost českého sociálního systému.

Jednání, které ve své žalobě napadám, je žalovanou uplatňováno ve všech případech osob, které v době řízení o jejich důchodové dávce spadaly do osobního rozsahu působnosti Dohody a zároveň nebyly občany ČR, měly však v době rozhodování o důchodu hlášen trvalý pobyt na území ČR. V rámci mého šetření sama žalovaná i Ministerstvo práce a sociálních věcí uvedly, že postup žalované ve věci paní A. je postupem obecným, který žalovaná uplatňuje ve všech obdobných případech, tj. ve všech případech cizinců s trvalým pobytem na území ČR, kteří spadali v době rozhodování o své důchodové dávce do osobní působnosti Dohody. Nejedná se tedy o excesivní řešení jednoho konkrétního případu, ale jednání žalované se dotýká širšího okruhu osob v obdobném postavení jako paní A.¹⁰

Bohužel přesný počet osob, u nichž byl tento postup aplikován, není možné zjistit, protože ČSSZ nevede příslušnou statistiku. Těchto osob je však větší množství, neboť trvalý pobyt na území ČR byl povolen poměrně velkému množství osob se státním občanstvím některého z postsovětských států, jimž byl přiznán důchod podle Dohody. Značná část těchto osob byla v době existence Sovětského svazu umisťována za účelem výkonu práce do různých bývalých svazových republik,¹¹ tj. získala dobu pojištění ve více nástupnických státech SSSR. Jejich důchodové dávky jsou tudíž nižší, než kolik by správně měly činit.

Odhlédnu-li od výše uvedeného, existuje zde pak dozajista ještě jeden důvod, proč je podání žaloby v této věci ve veřejném zájmu.

Úkolem správního soudnictví je nejen poskytovat ochranu subjektivním veřejným právům, ale současně i **usměrňovat výkon veřejné správy**. V případech pochybností o správnosti postupu správního orgánu, který negativně dopadá na adresáty veřejné správy, se tak **za veřejný zájem považuje i to, aby tato správní praxe byla podrobena nezávislému**

10 Tyto osoby na základě čl. 4 odst. 1 Dohody legitimně očekávaly, že jim při rozhodování o jejich důchodových dávkách budou zhodnoceny všechny doby pojištění, které získaly na území bývalého Sovětského svazu a Československa, resp. nástupnických států těchto subjektů. Uvedené ustanovení totiž zakotvovalo, že při přiznávání důchodů a jiných dávek se plně započítávala doba zaměstnání na území obou smluvních stran, včetně doby zaměstnání opravňující k přiznání důchodů za výhodnějších podmínek a ve vyšší výměře. Přitom orgány sociálního zabezpečení byly povinny započítávat dobu zaměstnání, jakož i dobu jiné jemu na roveň postavené činnosti jak ve svém, tak i ve druhém státě bez ohledu na to, jaká část požadované doby zaměstnání připadala na práci v každém z těchto států. Dotčeným osobám jsou však českými orgány správy sociálního zabezpečení započítávány jen některé doby pojištění získané na území bývalého Sovětského svazu, což oprávněně považují za nespravedlivé.

11 Nemohly svobodně rozhodovat, kde budou pracovat, natož migrovat za prací mezi svazovými republikami, ale dostávaly tzv. pracovní umístěnky, jejichž prostřednictvím jim stát přikazoval, kde mají zaměstnání vykonávat.

soudnímu přezkumu a tento k ní zaujal jednoznačný postoj. Jinak řečeno, u věcí, které dosud nebyly předmětem soudního přezkumu a vyvstávají zde vážné pochybnosti o správnosti postupu orgánu sociálního zabezpečení, je dán veřejný zájem na tom, aby se daným problémem zabýval správní soud a praxi správního orgánu buď shledal správnou, nebo ji revokoval a usměrnil tak, aby byla v souladu s právem.¹² Účelem je ochrana objektivního práva (zákonnosti), k čemuž mj. slouží právě zvláštní žalobní legitimace veřejného ochránce práv (a nejvyššího státního zástupce).¹³

Věc, již nyní krajskému soudu předkládám k rozhodnutí, zatím **nebyla judikaturou správních soudů České republiky výslovně samostatně řešena.**

II.2 Posuzování závažnosti veřejného zájmu

Pro podání žaloby ve veřejném zájmu je nezbytné, **aby tento veřejný zájem byl závažný,** tj. kvalifikovaný, dosahující větší intenzity než prostý veřejný zájem.¹⁴

Závažnost veřejného zájmu je pak dle mého názoru ve věcech sociálního zabezpečení třeba posuzovat podle

- charakteru porušovaných právních předpisů a
- reálné možnosti dotčeného okruhu osob bránit se proti rozhodnutí správního orgánu.

II.2.1 Charakter porušovaných právních předpisů

Domnívám se, že závažný veřejný zájem na nápravě protiprávního stavu je dán tehdy, pokud **realizovaná správní praxe představuje nejen porušení jednoduchého práva, ale zároveň znamená i porušení právní normy vyšší právní síly,** tj. buď mezinárodní smlouvy, již je Česká republika vázána, nebo ústavního pořádku České republiky.

Postup žalované je u občanů nástupnických států SSSR odlišný od postupu, který volí v případě občanů ČR. Tento postup je pro občany ostatních smluvních stran méně příznivý, než postup realizovaný u občanů ČR.

Čl. 2 Dohody zakotvoval, že „*občané jedné smluvní strany, kteří trvale bydlí na území druhé smluvní strany, jsou ve všech otázkách sociálního zabezpečení i pracovních vztahů postaveni plně na roveň občanům této smluvní strany, pokud tato Dohoda nestanoví jinak.*“ Z toho vyplývá povinnost českých státních orgánů nakládat s občany států, které původně tvořily druhou smluvní stranu Dohody, stejně jako s českými občany. To však žalovaná nečiní, její jednání tudíž porušuje čl. 2 Dohody, tj. mezinárodní smlouvy, jejíž

12 V této souvislosti je třeba zmínit, že Dohoda patří mezi problematické právní předpisy. Byla uzavřena podle sovětského vzoru, přičemž od počátku nebyla zcela kompatibilní s československým právním řádem. Mnoho jejích ustanovení vzbudilo v průběhu doby pochybnost, jak má správní orgán při jejich aplikaci postupovat. Proto byly dávky přiznávané podle Dohody velice často předmětem soudního přezkumu, mj. i proto, aby se vyjasnila sporná právní úprava. Nejasnost právní úpravy v ní obsažené byla jedním z důvodů, proč se Česká republika rozhodla ji dále neaplikovat a nahradit ji novými smluvními dokumenty.

13 Srov. POTĚŠIL, Lukáš a kol. Soudní řád správní. Praha: Nakladatelství Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6; str. 576 a 575.

14 To mj. vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, bod 41.

aplikace má přednost před zákonem podle čl. 10 Ústavy ČR¹⁵. Tento postup je tedy **v rozporu s ústavním pořádkem České republiky**.

Protože žalovaná odmítá u dotčené skupiny osob zjišťovat dobu pojištění, kterou získaly ve státě, s nímž měla ČR smluvní vztahy v oblasti sociálního zabezpečení, dopadá na tyto osoby jednání ČSSZ značně negativně, neboť má za následek nižší důchodovou dávku, než jaká by měla dotčené osobě dle Dohody náležet, případně mohla mít za následek, že dotčené osobě vznikl nárok na důchod od pozdějšího data v důsledku pozdějšího získání potřebné doby pojištění. Tím jí mohlo ujít několik splátek důchodu.

Postup žalované tudíž představuje **zásah do práva vlastnit majetek** dotčených osob garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod¹⁶ a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod¹⁷. Podle Evropského soudu pro lidská práva existuje legitimní očekávání podle čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě na ochranu základních práv a svobod i ve vztahu k sociálním dávkám, a to jak příspěvkovým (pojistným), tak nepříspěvkovým (nepojistným), za předpokladu, že vnitrostátní právo přiznává jednotlivci právo na sociální dávku (tj. je-li určitá dávka ve vnitrostátním právním předpise konstruována jako obligatorní – nároková).¹⁸ Podle ESLP je-li výše obligatorní (nárokové) sociální dávky redukována či eliminována, může to představovat zásah do legitimního očekávání nabytí majetku.¹⁹

Postup žalované pak ve svém důsledku porušuje rovnost v právech garantovanou čl. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť dotčené osoby nemají rovnou šanci dosáhnout stejného zacházení v oblasti důchodového pojištění jako občané ČR, přestože jim je rovné zacházení garantováno mezinárodní smlouvou dle čl. 10 Ústavy ČR.

II.2.2 Reálná možnost dotčeného okruhu osob se proti rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení samostatně efektivně bránit

Protože dotčenými osobami v těchto případech jsou občané jiných států než České republiky, naprostá většina z nich neovládá český jazyk na takové úrovni, aby rozhodnutí žalované bez problémů rozuměla a mohla posoudit, zda využijí, či nevyužijí opravné prostředky k hájení svého práva. Žaloba ve správním soudnictví tak pro podstatnou část z nich představuje vysokoprahový prostředek ochrany práv, kterého nejsou fakticky schopny využít.²⁰

15 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

16 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

17 Č. 209/1992 Sb.

18 Rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. července 2005 ve věci *Stec a další* proti Spojenému království, č. 65731/01 a 65900/01.

19 Obdobně viz nálezy pléna Ústavního soudu ČR ze dne 12. května 2015 sp. zn. Pl. ÚS 55/13, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

20 Jsem si vědoma skutečnosti, že Dohoda představuje nejčastěji souzenou mezinárodní smlouvu o sociálním zabezpečení v judikatuře správních soudů. Převážnou většinu žalob však podali občané ČR, kteří získali české státní občanství buď narozením, nebo udělením, tj. mají výrazně vyšší znalost českého jazyka než dotčená skupina osob.

Možnosti procesní ochrany paní A. jsou pak ještě více ztíženy. Přestože se jedná o osobu s prokázaným českým původem, která na území ČR přišla na pozvání vlády, prakticky vůbec neovládá český jazyk a je vážně duševně nemocná, neboť trpí paranoidní schizofrenií. Kombinace těchto dvou okolností ji z možnosti soudní ochrany před rozhodnutím správního orgánu fakticky vyloučila.

II.3 Existence závažného veřejného zájmu na podání žaloby v době jejího podání

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2015, č. j. 9 As 294/2014-114 musí být závažný veřejný zájem, na jehož ochranu je veřejný ochránce práv oprávněn podat žalobu ve správním soudnictví, prokázán ke dni podání žaloby, nikoli ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

Zmíněná podmínka je v tomto případě splněna. Přestože se již Dohoda v době podání této žaloby při rozhodování o nových důchodových dávkách neuplatňuje,²¹ důchodové dávky podle ní přiznané se jí nadále řídí a v případě jejich změny je nezbytné Dohodu vždy aplikovat.²²

K podání žaloby v této věci přistupuji až nyní proto, že jsem případ paní A. šetřila, a prostřednictvím svých oprávnění podle zákona o veřejném ochránci práv jsem se snažila žalovanou přimět k tomu, aby své pochybení napravila. Žalovaná však odmítla zjednat ve věci nápravu, proto jsem k tomu v souladu s ustanovením § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv vyzvala Ministerstvo práce a sociálních věcí jako nadřízený orgán. Tehdejší ministryně práce a sociálních věcí mi však sdělila, že MPSV považuje postup ČSSZ v těchto věcech za správný a nehodlá na něm nic měnit.

Ke dni podání této žaloby tedy nadále trvají následky protiprávní správní praxe, která je předmětem žaloby, a již je třeba napravit.

III. Skutkový stav

Paní A. požádala o plný invalidní důchod dne 22. 8. 2006. K žádosti přiložila povolení k trvalému pobytu na území ČR, z něhož vyplývá, že je kazašské státní příslušnosti a že do ČR přesídlila na základě pozvání vlády ČR coby osoba s prokázaným českým původem (krajanka). Rozhodnutím ze dne 22. 11. 2006 byl paní A. plný invalidní důchod přiznán od 24. 11. 2004, přičemž jí ČSSZ započítala 14 let doby důchodového pojištění, které stěžovatelka získala v ČR.

Dne 20. 4. 2007 paní A. ČSSZ požádala o sdělení, zda má nárok na to, aby jí při výpočtu plného invalidního důchodu byly zhodnoceny doby pojištění získané v Sovětském svazu a následně v Kazachstánu.

ČSSZ pak rozhodnutím č. I ze dne 17. 6. 2010 zvýšila od 24. 11. 2004 plný invalidní důchod paní A. na částku 4.076 Kč z důvodu započtení doby pojištění, kterou stěžovatelka získala v Kazachstánu. Aplikovala tak na její důchodovou záležitost Dohodu.

21 Sdělení o ukončení aplikace Dohody byla ve vztahu k jednotlivým postsovětským státům publikována ve Sbírce mezinárodních smluv. Aplikace dohody k posledním nástupnickým státům Sovětského svazu skončila dne 22. 9. 2009 (viz sdělení MZV č. 73 – 82/2009 Sb. m. s.).

22 Čl. 20 odst. 3 Dohody.

Dne 28. 12. 2015 vydala ČSSZ rozhodnutí, jímž nezvýšila plný invalidní důchod paní A., přestože díky potvrzení kazašských orgánů byla stěžovatelce započtena další kazašská doba pojištění, celkem 28 let a 147 dnů, po zkrácení náhradních dob na 80 % získala paní A. 27 let a 339 dnů doby pojištění. ČSSZ paní A. z rozhodného období rovněž vyloučila období od 15. 7. 1996 do 21. 7. 1997.

ČSSZ však neprovedla šetření doby důchodového pojištění paní A. i u běloruského a ruského nositele důchodového pojištění, přestože stěžovatelka uvedla, že na území těchto států v době existence Sovětského svazu pracovala více než 4 roky.

Důvodem, proč nebyli osloveni nositelé důchodového pojištění zmíněných států, je skutečnost, že paní A. je státní občankou pouze Kazachstánu, nikoliv ČR, Ruska nebo Běloruska. Kdyby paní A. byla občankou ČR, oslovila by žalovaná všechny tři postsovětské státy s žádostí o potvrzení doby pojištění. U občanů některého z postsovětských států oslovuje ČSSZ vždy pouze nositele důchodového pojištění státu, jehož je žadatel o důchod občanem. Na ostatní postsovětské státy, v nichž dotčená osoba v průběhu svého produktivního života vykonávala výdělečnou činnost, se ČSSZ s žádostí o potvrzení doby pojištění neobrací.

IV. Právní hodnocení žalobkyně

Jak již bylo uvedeno výše, na důchodovou záležitost paní A. dopadá Dohoda.²³ Podle čl. 2 Dohody občané jedné smluvní strany, kteří trvale bydlí na území druhé smluvní strany, jsou ve všech otázkách sociálního zabezpečení i pracovních vztahů postaveni plně na roveň občanům této smluvní strany, pokud tato Dohoda nestanoví jinak.

Paní A. je občankou Kazachstánu a od roku 1998 trvale bydlí na území ČR (byl jí zde povolen trvalý pobyt). Česká republika je proto povinna ve všech otázkách sociálního zabezpečení nakládat s paní A. stejně (rovně) jako se svými státními občany. U občanů ČR však žalovaná uplatňuje zcela odlišný (výrazně příznivější) postup. Je tomu tak díky **rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, č. j. 6 Ads 40/2003-48,**²⁴ v němž Nejvyšší správní soud uložil ČSSZ, aby, pokud se ve vztahu k některému z nástupnických států bývalého Sovětského svazu, v němž žalobce – občan ČR, v minulosti pracoval, aplikuje ke dni podání žádosti o důchod Dohoda, požádala nositele důchodového pojištění takového státu (států) o potvrzení dob pojištění, které zde žalobce získal, a aby je započítala při rozhodování o jeho důchodu dle Dohody.

V době, kdy paní A. vznikl nárok na plný invalidní důchod a kdy o jeho přiznání požádala, byly současně smluvními státy Dohody nejen Kazachstán, ale i Rusko a Bělorusko. Z vyjádření ČSSZ je patrné, že kdyby paní A. byla občankou ČR, ČSSZ by se na ruského a běloruského nositele důchodového pojištění obrátila a požádala by je o potvrzení dob, které stěžovatelka získala na území těchto států. Protože však paní A. je občankou Kazachstánu, ČSSZ tak neučinila. Její nečinnost jde k tíži stěžovatelky, protože kdyby se podařilo prokázat její další dobu důchodového pojištění, mohlo by dojít ke zvýšení jejího

23 Sdělení o ukončení aplikace Dohody na právní vztahy mezi ČR a Kazachstánem bylo ve Sbírce mezinárodních smluv publikováno pod č. 77/2009 Sb. m. s. až dne 23. 9. 2009. To znamená, že ČSSZ byla povinna ji při rozhodování o plném invalidním důchodu paní A. použít.

24 Dostupný na: www.nssoud.cz.

invalidního důchodu. Na základě státní příslušnosti tak ČSSZ zacházela s občankou smluvního státu méně příznivě než s vlastními státními občany, přičemž pro toto odlišné méně příznivé zacházení neměla žádný legitimní důvod.

V. Žalobní návrh

Z výše uvedených důvodů a s odkazem na ustanovení § 78 soudního řádu správního navrhuji, aby Krajský soud v Brně vydal tento

rozsudek:

Rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení ze dne 28. 12. 2015 č. j. aaa a rozhodnutí o námitkách České správy sociálního zabezpečení ze dne 26. 2. 2016 č. j. bbb se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

VI. Důkazy

- dávkový spis paní A. vedený ČSSZ (o jeho vyžádání od žalované si dovoluji krajský soud požádat)
- zpráva o šetření ochránkyně ze dne 4. srpna 2016, sp. zn. 65/2015/VOP/JČ
- vyjádření žalované ze dne 13. října 2016, č. j. ccc
- závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ze dne 29. května 2017, sp. zn. 65/2015/VOP/JČ-9247/2017
- vyjádření žalované k závěrečnému stanovisku ochránkyně ze dne 26. června 2017, č. j. ddd
- vyjádření žalované k závěrečnému stanovisku ochránkyně ze dne 30. června 2017, č. j. eee
- závěrečné stanovisko – sankce ze dne 29. srpna 2017, č. j. KVOP-22510/2017
- výzva žalované ze dne 29. srpna 2017, č. j. KVOP-22512/2017
- vyjádření žalované ze dne 8. září 2017, č. j. fff
- vyjádření ministryně práce a sociálních věcí ze dne 16. října 2017, č. j. ggg

Brno 13. září 2018

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(elektronicky podepsáno)