



Závěrečné stanovisko **s návrhem opatření k nápravě ve věci paní A.**

A. Závěry šetření

Ve zprávě o šetření v důchodové záležitosti paní A., bytem XXX (dále také „stěžovatelka“), jsem konstatovala pochybení České správy sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“), která u jmenované neprovedla šetření doby důchodového pojištění u ruského a běloruského nositele důchodového pojištění, neboť stěžovatelka není českou státní občankou, ale má státní příslušnost Republiky Kazachstán. Protože v době, kdy stěžovatelce vznikl nárok na starobní důchod, se na právní vztahy mezi Českou republikou (dále také „ČR“) a Kazachstánem, mezi ČR a Ruskem a mezi ČR a Běloruskem aplikovala Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení, vyhlášená pod č. 116/1960 Sb. (dále také „Dohoda“), vyjádřila jsem závěr, že ČSSZ se dopustila přímé diskriminace stěžovatelky na základě státní příslušnosti v rozporu s čl. 2 Dohody. Kdyby totiž paní A. měla českou státní příslušnost, aplikovala by ČSSZ na její důchodovou záležitost Dohodu nejen ve vztahu ke Kazachstánu, ale rovněž ve vztahu k Rusku a Bělorusku.

B. Vyjádření úřadu

ČSSZ s tímto hodnocením nesouhlasí. Ve svém vyjádření mj. sdělila, že čl. 34 Vídeňské úmluvy o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám, vyhlášené pod č. 292/1999 Sb. (dále také „Vídeňská úmluva“), stanoví, že smlouva zůstává v platnosti pro každý stát nástupce. Jestliže se Dohoda vztahovala pouze na občany smluvních stran (jak vyplývá např. z čl. 1 odst. 2 Dohody: „... které poskytují občanům orgány státu...“; čl. 2 Dohody: „Občané jedné smluvní strany ... jsou ... postaveni na roveň..., občanům...“; čl. 6 Dohody: „... na jejímž území občané ... trvale bydlí...“ – srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, čj. 6 Ads 67/2012-41¹), je třeba takové vymezení osobní působnosti aplikovat i nadále v bilaterálních právních vztazích sociálního zabezpečení vůči jednotlivým nástupnickým státům, které do smlouvy sukcedovaly.

Pokud osoba získala doby pojištění v bývalém SSSR na území dnešního Kazachstánu, Ruské federace, Běloruska nebo v ČR, Dohoda v tomto konkrétním případě bude dopadat pouze na občany těchto států, přičemž je však třeba posuzovat jednotlivě a samostatně každý smluvní vztah plynoucí z Dohody (tj. smluvní vztah ČR–Kazachstán, ČR–Ruská federace, ČR–Bělorusko).

Na státy-nástupce je třeba pohlížet jako na samostatné suverénní státy mající právní subjektivitu. Z tohoto důvodu byla sukcesní jednání vedena samostatně s každým jednotlivým nástupnickým státem, resp. Dohoda byla vypovídána výhradně vůči jednomu danému nástupnickému státu. Nelze proto tvrdit, že by na jedné straně bilaterálního vztahu stálo více účastníků v situaci, kdy již netvoří jeden stát. Proto pokud paní A. disponuje pouze státním občanstvím Kazachstánu a získala doby pojištění v bývalém SSSR,

1 Dostupný na www.nssoud.cz.



nejen na území dnešního Kazachstánu, ale rovněž na území dnešní Ruské federace a Běloruska a dále rovněž v ČR, nelze v jejím případě aplikovat Dohodu ve vztahu k Bělorusku či Ruské federaci, neboť nespadá pod osobní působnost Dohody ve vztahu k těmto dvěma nástupnickým státům, jelikož není ani státní občankou Běloruska, ani Ruské federace. S přihlédnutím k výše uvedenému se proto ČSSZ domnívá, že postupovala správně, když v řízení o žádosti o plný invalidní důchod ze dne 16. 5. 2006 nevedla mezinárodní řízení s běloruským ani s ruským nositelem pojištění, jelikož zde nebyl shledán žádný důvod pro takový postup.

Bilaterální mezinárodní smlouvy se vyznačují vzájemnou reciprocitou obou smluvních stran. Nelze proto dovozovat, že by ČSSZ měla povinnost jednostranně, bez takové adekvátní reciprocity ze strany druhého státu, přihlédnout k dobám pojištění získaným v tomto státě v situaci, kdy lze objektivně očekávat, že by tak za srovnatelné situace neučinil ani druhý smluvní stát. ČSSZ podotkla, že jmenovaná má stále možnost v souladu se zákonem č. 86/2013 Sb., o státním občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů, požádat o udělení státního občanství, což by mohlo přispět k vyřešení její stávající situace.

K mnou namítané diskriminaci na základě státní příslušnosti ČSSZ uvedla, že je třeba rozlišovat mezi vymezením osobní působnosti Dohody a aplikací čl. 2 Dohody. Z dikce čl. 2 Dohody vyplývá, že jedna smluvní strana je povinna zacházet s občany druhé smluvní strany trvale bydlícími na jejím území jako se svými vlastními občany. Toto ustanovení je však možné aplikovat pouze v případě, pokud daná osoba spadá pod osobní působnost Dohody, což bylo u paní A. možné pouze ve vztahu ČR–Kazachstán, jelikož je státní občankou pouze tohoto státu. Nelze se proto ztotožnit s mým závěrem, že ČSSZ byla v daném případě povinna aplikovat Dohodu nejen ve vztahu ke Kazachstánu, jehož byla (a stále je) paní A. státní občankou, ale i ve vztahu k Rusku a Bělorusku, pokud se tento závěr opírá o tvrzení, že v době vzniku nároku na plný invalidní důchod byly současně smluvními státy Dohody nejen Kazachstán, ale i Rusko a Bělorusko

Dohoda byla již za existence SSSR sjednána jako bilaterální mezinárodní smluvní dokument a nic na tom nemění ani skutečnost, že na jedné smluvní straně dojde k právnímu nástupnictví a namísto státu-předchůdce do smlouvy sukceduje více států-nástupců. Smlouva zůstává nadále v platnosti, avšak pro jednotlivé státy-nástupce. To znamená, že na Dohodu je nutné nově pohlížet jako na uzavřenou s každým jednotlivým samostatným suverénním státem majícím právní subjektivitu (viz výše) tak, aby byl i nadále respektován její bilaterální charakter. Opačná argumentace by nutně musela vést k závěru, že jde o mezinárodní smluvní dokument multilaterálního, a nikoliv bilaterálního typu, přičemž mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení uzavírané ČSR (a později též ČR) byly vždy koncipovány jako výlučně bilaterální dohody, z nichž a priori neplynuly právní důsledky pro jiné státy než tyto dva státy smluvní.

Z těchto důvodů dospěla ČSSZ k závěru, že Dohodu je možné aplikovat pouze ve vztahu ke Kazachstánu, a mohla proto paní A. započít pouze doby pojištění získané na území dnešního Kazachstánu a potvrzené kazašským nositelem pojištění a doby pojištění získané v ČR. Pokud by paní A. bylo uděleno české státní občanství, spadala by pak pod osobní působnost Dohody rovněž ve vztahu k Ruské federaci a Bělorusku a v takovém případě



by opravdu ČSSZ vedla mezinárodní řízení rovněž s ruským a běloruským nositelem pojištění ohledně dob pojištění získaných na jejich území.

ČSSZ se však neztotožňuje s názorem, že by se aplikací výše uvedeného postupu dopustila diskriminace na základě státní příslušnosti tím, že by zacházela s občankou smluvního státu méně příznivě než s vlastními státními občany bez jakéhokoliv legitimního důvodu. Rovností se obecně rozumí odstranění nedůvodných rozdílů, nesmí docházet bezdůvodně k zvyhodňování či znevýhodňování jednoho před druhými, tzn., že se jí míní rovnost v základním právním postavení, nikoliv obecná rovnost každého s každým, kdy každému by muselo být přiznáno jakékoliv právo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2015, čj. 4 Ads 146/2015-24²).

Je výsadním právem smluvních stran vymezit působnost mezinárodního smluvního dokumentu, zejména pak působnost osobní, věcnou či časovou. ČR nelze klást za vinu, že ve vztahu k některým nástupnickým státům bývalého SSSR nelze Dohodu aplikovat z důvodu, že daná osoba nespadá pod osobní působnost v ní vymezenou ve vztahu k jednotlivému nástupnickému státu obdobně – jako například v případě, že ve vztahu k některým nástupnickým státům nebyla již Dohoda ke dni, kdy byla podána žádost o důchodovou dávku, v platnosti. Tím, že danou mezinárodní úpravu není možné ve vztahu k některým nástupnickým státům SSSR aplikovat, nedojde v žádném případě ke zhoršení právního postavení z pohledu vnitrostátní právní úpravy, tzn., že v tomto ohledu nebyl dle názoru ČSSZ ničím porušen princip rovnosti nakládání ve vztahu k vlastním občanům, resp. čl. 2 Dohody.

C. Závěrečné hodnocení

S vyjádřením ČSSZ se nemohu ztotožnit. Nezbyvá mi tak než konstatovat, že ČSSZ nepřijala opatření k nápravě pochybení, jež jsem v této věci shledala, a vydat závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Paní A. na základě skutečnosti, že byla kazašskou státní občankou a měla ke dni vzniku nároku na plný invalidní důchod trvalý pobyt v ČR, **spadla do osobní působnosti Dohody** (čl. 3 odst. 2 Dohody). Z tohoto důvodu byla ČSSZ povinna s ní zacházet při aplikaci předmětného smluvního dokumentu stejným způsobem, jako kdyby byla občankou ČR, jak vyplývá z čl. 2 Dohody.

Ve vztahu k českým občanům ČSSZ aplikovala Dohodu, **jako kdyby byla jednou multilaterální smlouvou**, nikoliv jako kdyby vedle sebe existovalo více samostatných, na sobě nezávislých bilaterálních smluv neumožňujících zápočet dob získaných v třetích státech. ČSSZ při výpočtu důchodu započítávala doby pojištění, které občan ČR – žadatel o důchod – získal ve všech nástupnických státech SSSR, vůči nimž ČR v době podání žádosti

2 Dostupný na www.nssoud.cz.



o důchod ještě Dohodu aplikovala, a z nich vypočítávala **jeden důchod**.³ Tento postup hodnotily jako správný i správní soudy.⁴

Kdyby ČSSZ ve vztahu ke každému nástupnickému státu považovala Dohodu za **bilaterální**, musela by u pojištěnce-občana ČR, který pracoval ve více nástupnických státech, posuzovat nárok na důchod se započtením dob z ČR a každého nástupnického státu samostatně (zvlášť). Jestliže by nárok vznikl alespoň se započtením dob pojištění ze dvou nástupnických států, musela by porovnat výši takto určených důchodů a nejvyšší z nich přiznat.⁵

ČSSZ správně podotkla, že osobní působnost Dohody se vztahuje na občany ČR a občany jednotlivých nástupnických států SSSR, vůči nimž ČR v době podání žádosti o důchod Dohodu ještě aplikovala. To znamená, že kdyby paní A. byla občankou třetího státu mimo Evropský hospodářský prostor a Švýcarsko,⁶ osobou bez státní příslušnosti nebo občankou nástupnického státu SSSR, vůči němuž ČR v době podání žádosti o důchod již Dohodu neaplikovala (např. občankou Ukrajiny), nespadla by do osobní působnosti Dohody a ČSSZ by nebyla povinna ji na její důchodovou záležitost použít.⁷

Jak sama ČSSZ uvádí, její přístup k osobě, jež spadala do osobní působnosti Dohody, byl odlišný právě z důvodu státní příslušnosti než vůči občanům ČR, kteří do osobní působnosti Dohody rovněž spadali. Z uvedeného důvodu setrvávám na svém závěru,

3 Tj. pokud by občan ČR v roce 2006 požádal o starobní důchod a pracoval v ČR, Rusku, Bělorusku a Kazachstánu, ČSSZ by vyzvala všechny nositele důchodového pojištění z nástupnických států SSSR a ze všech potvrzených dob pojištění by vypočetla jeden starobní důchod.

4 Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 Ads 40/2003, dostupný na www.nssoud.cz. V něm Nejvyšší správní soud ČSSZ uložil, aby po zrušení svého rozhodnutí v novém řízení posoudila, zda podle stavu ke dni podání žádosti o důchod je na některé žalobcem vykázané doby zaměstnání nebo jiné činnosti na místech, ležících původně na území dřívějšího SSSR a k tomuto dni se nacházejících v různých státech vzniklých či se obnovivších na jeho území, použitelná Dohoda, tj. aby určila, ve vztahu k jakým státům vzniklým na teritoriu bývalého SSSR, na jejichž území žalobce pracoval, lze tuto Dohodu aplikovat a ve vztahu k jakým nikoliv. Vykázané doby pojištění pak měla ČSSZ posoudit z hledisek čl. 3 odst. 2 Dohody a ty z nich, které jim budou odpovídat, měla započíst jako dobu pojištění. Na základě takto zjištěné **celkové doby pojištění** pak měla ČSSZ určit výši starobního důchodu žalobce.

5 Tj. např. pokud by občan ČR, který požádal o starobní důchod v roce 2006, pracoval v ČR, Rusku, Bělorusku a Kazachstánu, hodnotila by ČSSZ, zda splnil podmínky nároku na důchod samostatně z českých a ruských dob, z českých a běloruských dob a z českých a kazašských dob. Kdyby nárok vznikl z více než z jednoho státu, přiznala by nejvyšší důchod, k dobám pojištění v dalších dvou smluvních státech by však při stanovení jeho výše nepřihlížela.

6 Na občany členských států Evropské unie a Evropského sdružení volného obchodu byla od 1. 5. 2004 a Švýcarska od 1. 4. 2006 ČSSZ povinna Dohodu aplikovat stejně jako na občany ČR na základě rozsudku Soudního dvora ze dne 15. 1. 2002. Elide Gottardo proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Věc 55/00. V bodech 33 a 34 tohoto rozsudku Soudní dvůr konstatoval, že „... při plnění závazků přijatých na základě mezinárodních úmluv, bez ohledu na to, zda se jedná o úmluvu mezi členskými státy, nebo o úmluvu mezi členským státem a jednou nebo více třetími zeměmi, musí členské státy, s výhradou ustanovení článku 307 ES, splnit povinnosti, které jim ukládá právo Společenství. Skutečnost, že třetí země nemají povinnost dodržet žádnou povinnost vyplývající z práva Společenství, není v tomto ohledu relevantní. ... pokud členský stát uzavře se třetí zemí dvoustrannou mezinárodní úmluvu o sociálním zabezpečení, která stanoví, že pro nabytí nároku na dávky ve stáří se zohlední doby pojištění získané ve zmíněné třetí zemi, základní zásada rovného zacházení ukládá tomuto členskému státu, aby přiznal státním příslušníkům ostatních členských států stejné výhody, jako mají jeho státní příslušníci na základě uvedené úmluvy, ledaže může objektivně odůvodnit své odepření.“

7 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, čj. 6 Ads 67/2012-37, a rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 8. 2013 čj. 18 Ad 5/2012-23, oba dostupné z www.nssoud.cz.



že jednání ČSSZ vůči paní A. bylo v rozporu s čl. 2 Dohody a založilo přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti.

Závěrem je třeba ještě podotknout, že začlenění stěžovatelky do osobní působnosti Dohody nezakládá povinnost rozhodovat o důchodové dávce stěžovatelky dalším smluvním státům, tj. Rusku a Bělorusku, ale toliko právo stěžovatelky na rovné zacházení ze strany českých orgánů správy sociálního zabezpečení.

D. Opatření k nápravě

ČSSZ navrhuji, aby:

zahájila řízení o změnu invalidního důchodu stěžovatelky a vyžádala si potvrzení dob pojištění, které získala v Rusku a Bělorusku.

Závěrečné stanovisko zasílám ústřednímu řediteli ČSSZ JUDr. Jiřímu Biskupovi a žádám jej, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržené opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud ČSSZ nepřijme navržené opatření k nápravě, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad (Ministerstvo práce a sociálních věcí), případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost.

Brno 29. května 2017

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)