



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNO REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **M. P.**, zast. JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem, se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2006, č. j. 4 Cad 61/2006 – 12,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce, státní občan Arménie, který přesídlil do České republiky z Arménie a v České republice mu byl udělen azyl, se domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 14. 2. 2006, č. j. X, kterým byla zamítnuta jeho žádost o starobní důchod, protože nezískal žádnou dobu pojištění na území České republiky.

V žalobě uvedl, že v posuzované věci je třeba aplikovat Dohodu mezi ČSR a SSSR o sociálním zabezpečení ze dne 2. 12. 1959 (publikována pod č. 116/1960 Sb.), neboť Česká republika je jedním z nástupnických států Československé republiky a Arménská republika je jedním z nástupnických států Svazu sovětských socialistických republik. Tvzení žalované, že od 28. 4. 2004 není uvedena dohoda v platnosti je nepodložené, neboť taková skutečnost nebyla publikována ve Sbírce zákonů nebo Sbírce mezinárodních smluv. Navíc žalovaná nevzala v úvahu další mezinárodní smlouvy, které se na žalobce vztahují, a to Úmluvu o právním postavení uprchlíků, Evropskou prozatímní dohodu o soustavách

sociálního zabezpečení a Protokol k Evropské prozatímní dohodě o soustavách sociálního zabezpečení.

Ve vyjádření k žalobě žalovaná konstatovala, že k rozpadu SSSR došlo postupně před vznikem samostatné České republiky, resp. rozdělením ČSFR. Právní pozice některých států, které vznikly na území bývalého SSSR, k otázce sukcese do dvoustranných mezinárodních smluv přitom nebyla zcela jasná (v některých případech se ji ani nepodařilo jednoznačně zjistit). Z článku 12 Dohody o vytvoření Společenství nezávislých států z 8. 12. 1991 a následné Alma-atské deklarace z 21. 12. 1991 sice vyplývalo, že tyto státy zaručují splnění mezinárodních závazků vyplývajících ze smluv a dohod bývalého Svazu sovětských socialistických republik, ale řada států, jak se ukázalo následně při jednání o dané problematice, odmítla sukcedovat do smluv uzavřených SSSR. Při řešení problematiky sukcese do mezinárodních smluv sjednaných mezi bývalým Československem a SSSR vychází Česká republika z obecně uznávané mezinárodněprávní zásady (obyčejje), spočívající v presumpci platnosti těchto smluv, tzn. každá smlouva platná k datu sukcese států na celém území státu-předchůdce zůstává v platnosti pro každý stát-nástupce, který vznikl oddělením částí státu, nedohodnou-li se státy, kterých se to týká, jinak. Pokud se výsledky jednání s některými nástupnickými státy nepodařilo vzájemně potvrdit, protože nereagovaly na návrhy české strany, došlo v některých případech, mimo jiné v souvislosti s harmonizací smluvní základny s právem ES, k jejich uzavření jednostranným prohlášením ČR formou diplomatické nóty s tím, že ve vzájemných vztazích neplatí žádné smlouvy sjednané mezi bývalým Československem a SSSR. V případě Arménie pak k uzavření sukcesní problematiky došlo k 28. 4. 2004 s tím, že ve vzájemných vztazích neplatí smlouvy sjednané mezi bývalým Československem a SSSR. Platí tedy presumpce platnosti dohody mezi ČR a SSSR do 28. 4. 2004. V dané věci je pak nutno vycházet ze dvou základních principů. 1) Případ je třeba vždy posoudit podle právního stavu, tzn. platnosti resp. neplatnosti Dohody v době podání žádosti o důchod. 2) Konečný termín, do kterého je možné aplikovat Dohodu, tzn. považovat ji za platnou, je datum pravomocného ukončení sukcesních jednání. Ukončení sukcesních jednání zde znamená, že definitivně končí přičlenění (tj. sukcese) jednoho subjektu smlouvy (státu) ke konkrétní mezinárodní smlouvě. Na základě těchto principů žalovaná posuzuje možnosti započtení doby pojištění (zaměstnání) podle právního stavu v době svého rozhodování, resp. podání žádosti o důchod, což znamená, že právě k tomuto okamžiku musí též posoudit, zda Dohoda platí ve vztahu k určitému státu vzniklému po rozpadu SSSR. Vzhledem k tomu, že posuzování platnosti či neplatnosti mezinárodních smluv spadá do působnosti Ministerstva zahraničních věcí, vycházela žalovaná z jeho sdělení č. j. 140702/2004-MPO III s tím, že sukcesí jednání s Arménií bylo uzavřeno k 28. 4. 2004. Žalobce však žádost o starobní důchod podal až dne 13. 1. 2005. Žalovaná dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 40/2003 – 48. Pokud se žalobce dovolává mezinárodních úmluv týkajících se uprchlíků, podle žalované je jejich podstatou zakotvení zásady rovnosti v zacházení s občany, resp. uprchlíky tak, aby, pokud jsou výdělečně činní na území signatářského státu, nebyli na svých zákonných nárocích kráceni. Tzn. je jim umožněn přístup k účasti na sociálním pojištění a garantováno zachování takto vzniklých nároků, nikoliv zachování pojištěneckých (či obdobných) nároků ze státu, z něhož uprchli, resp. se kterým neexistuje žádná smlouva o sociálním zabezpečení. Za účelem pomoci (finanční či jiné hmotné) ať již uprchlíkům, nebo občanům v nouzi pak existují jiné prostředky v rámci zbývajících dvou

pilířů systému sociálního zabezpečení a sociální politiky ČR, a to státní sociální podpory a sociální péče (služeb). Na základě uvedeného žalovaná navrhla zamítnutí žaloby.

Městský soud v Praze žalobu zamítl. Přitom vyšel z právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 Ads 40/2003 – 48, v němž se uvádí, že ze žádné ústavní kautely ani z žádného jiného právního principu nelze dovozovat, že by Česká republika musela jednostranně bez adekvátní recipacity ze strany druhého státu uznávat pro účely svého vlastního systému důchodového pojištění doby žadatelem o starobní důchod odpracované ve druhém státě. Aby dohoda o sociálním zabezpečení nadále platila, bylo v případě nástupnických států třeba souhlasu obou smluvních stran, tj. České republiky i nástupnického státu, v tomto případě Arménie. Tohoto souhlasu se nepodařilo dosáhnout, což je v mezinárodních vztazích běžným jevem. Nejvyšší správní soud také odkázal na vyjádření Ministerstva zahraničních věcí ČR ze dne 28. 1. 2005, které si vyžádal, a z něhož bylo zjištěno, že z čl. 12 Dohody o vytvoření Společenství nezávislých států ze dne 8. 12. 1991 a následné Alma-atské deklarace z 21. 12. 1991 sice vyplývalo, že státy, jež vznikly na území bývalého SSSR projevíly vůli zaručit splnění mezinárodních závazků vyplývajících ze smluv a dohod, kterými byl vázán bývalý SSSR, v praxi se nicméně projevilo, že řada nástupnických států do těchto smluv odmítala sukcedovat. Česká republika jako subjekt mezinárodního práva proto ve vztahu k těmto státům postupovala tak, že vycházela (v souladu s principem obsaženým v čl. 34 Vídeňské úmluvy) z presumpce platnosti mezinárodních smluv, a to až do formálního uzavření sukcesního jednání. V některých případech pak vzhledem k tomu, že se výsledky jednání s některými těmito nástupnickými státy nepodařilo vzájemně potvrdit dvoustrannou deklarací či jiným projevem vůle, neboť tyto státy nereagovaly na návrhy České republiky, Česká republika, mimo jiné v souvislosti s harmonizací svých mezinárodně právních závazků s právem Evropských společenství, ukončila sukcesní jednání jednostranným prohlášením formou diplomatické nóty s tím, že ve vzájemných vztazích neplatí žádné smlouvy sjednané mezi bývalým Československem a SSSR. K takovému závěru došlo i dle sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. j. 140702/2004 MPU III, i v případě sukcesního jednání s Arménií, které bylo uzavřeno dne 28. 4. 2004. Soud k námitce týkající se toho, že uvedené ukončení smluvního ujednání k 28. 4. 2004 není uvedeno ani v dohodě ani ve Sbírce zákonů nebo Sbírce mezinárodních smluv uvedl, že dle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu se v případě, že zanikne některá ze stran mezinárodní smlouvy, řídí případná sukcese nástupce této smluvní strany do mezinárodní smlouvy pravidly obecného mezinárodního práva o sukcesi do smluv, přičemž podstatná část těchto pravidel byla kodifikována ve Vídeňské úmluvě o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám ze dne 23. 8. 1978 vyhlášené pod č. 292/1999 Sb. Podle této Vídeňské úmluvy bylo také i v případě dohody o sociálním zabezpečení postupováno i vůči Arménii. Protože došlo k ukončení sukcesního jednání s Arménií k 28. 4. 2004, vychází se z presumpce platnosti dohody o sociálním zabezpečení do tohoto data. Proto není žalobcova námitka důvodná. Pokud jde o námitku poukazující na nutnost aplikace úmluv týkajících se uprchlíků, odkázal soud na stanovisko, které zaujala žalovaná ve svém vyjádření, tj. že podstatou těchto úmluv je zakotvení zásady rovnosti v zacházení s občany, resp. uprchlíky tak, aby, pokud jsou výdělečně činní na území signatářského státu, nebyli ve svých zákonných nárocích kráceni. Je jim tedy umožněn přístup k účasti na sociálním pojištění a garantováno zachování takto vzniklých nároků, nikoliv zachování pojištěneckých (či obdobných) nároků ze státu, z něhož uprchli, resp. se kterým neexistuje žádná smlouva o

sociálním zabezpečení. Podle názoru městského soudu tyto úmluvy zajišťují uprchlíkům dávky sociální podpory nebo sociální péče. Ani tato námitka tedy nebyla soudem považována za důvodnou.

Uvedený rozsudek napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností, v níž uvádí, že se dovolává stížnostních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel má za to, že na jeho situaci dopadá dohoda mezi Československem a Sovětským svazem o sociálním zabezpečení, publikovaná pod č. 116/1960 Sb. Česká republika je totiž nástupnickým státem Československa a Arménie je nástupnickým státem Sovětského svazu. Přitom práva a povinnosti osob žijících na území České republiky může Česká republika regulovat pouze těmi právními předpisy, které byly řádně publikovány. Řádně byla publikována zmíněná dohoda mezi Československem a Sovětským svazem, proto ve vztahu k osobám, žijícím na území České republiky, je stále platná, s výjimkou Ukrajiny (č. 81/2000 Sb. m. s.). Jestliže byla mezi Českou republikou a Arménií vedena neúspěšná sukcesní jednání zakončená dne 28. 4. 2004, pak účinnost takového výsledku jednání nemůže nastat ani dnem ukončení jednání, ani dnem, kdy Ministerstvo zahraničních věcí ČR výsledek jednání interně sdělí soudu, ale až tehdy, kdy výsledek bude řádně publikován ve Sbírce zákonů či ve Sbírce mezinárodních smluv. To se však dosud nestalo. Proto lidé žijící na území České republiky mají nadále práva a povinnosti vyplývající dohody č. 116/1960 Sb. Stěžovatel dále tvrdí, že na něj dopadá článek 24 písm. b) Úmluvy o právním postavení uprchlíků, publikované pod č. 208/1993 Sb., podle něhož smluvní státy musejí zaručit uprchlíkům, kteří se zákonně nacházejí na jejich území, v oblasti sociálního zabezpečení stejné zacházení jako svým vlastním občanům. Jestliže stěžovatel byl více než 40 let ve své vlasti v řádném pracovní poměru a Česká republika mu přiznala postavení azylanta, pak je na místě, aby jeho situace byla posuzována tak, jako by uvedenou dobu odpracoval český občan ve své vlastní zemi. Stěžovatel má za to, že pokud český občan má v obdobné situaci nárok na starobní důchod, není správné odkazovat stěžovatele na to, že si může požádat o sociální dávky. Stěžovatel dále poukazuje na Evropskou prozatímní dohodu o soustavách sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých ze dne 11. 12. 1953 (zejména na čl. 3) – publikovaná pod č. 112/2000 Sb. m. s., a na Protokol k této dohodě (zejména na čl. 2) – publikovaný pod č. 113/2000 Sb. m. s. Stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku Městského rozsudku v Praze a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na své předchozí vyjádření k žalobě. Dodává, že Arménie diplomatickou nótou zaslanou Ministerstvem zahraničních věcí ohledně platnosti smluv sjednaných mezi bývalým Československem a SSSR respektuje a vzájemně po tomto datu vůči České republice uvedenou Dohodu rovněž neuplatňuje. Projevuje se mimo jiné jedna z hlavních zásad mezinárodního práva veřejného – princip reciprocity. Žalovaná v současné době přezkoumává vznik nároků na český důchod i v případech, kdy žádost o důchod byla podána až po ukončení sukcesních jednání ve vztahu ke konkrétnímu nástupnickému státu, aby nedocházelo k zamítnutí případných důchodových nároků jen z tohoto formálního důvodu. Tak tomu bylo i v případě stěžovatele. I v těchto případech však musí být respektována všechna ustanovení Dohody a splněny podmínky pro její uplatnění do data ukončení sukcesních jednání, v tomto případě do 28. 4. 2004. Dohoda a nároky z ní vyplývající byly založeny na principu teritoriality. Ke kladnému vyhovění žádosti, za splnění ostatních podmínek Dohody, je proto nezbytné,

aby osoba žádající o důchod v jednom ze smluvních států (tj. v České republice) získala v tomto státě nejpozději ke dni ukončení sukcesních jednání trvalý pobyt. Stěžovateli bylo postavení azylanta v České republice přiznáno až dne 14. 7. 2004 a od tohoto data mu byl také v souladu s výpisem z centrální evidence obyvatel povolen trvalý pobyt cizince. Přiznání českého starobního důchodu by tak bylo v rozporu s teritoriálním principem Dohody založeným jejím článkem 6. Žádosti o přiznání důchodu proto nelze vyhovět. Proto žalovaná navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikováno nesprávné právní pravidlo, popř. je sice aplikováno správné právní pravidlo, ale je nesprávně interpretováno.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Právními otázkami, které posuzovaný případ vyvolává, se Nejvyšší správní soud v minulosti již zabýval. V první řadě je třeba připomenout jeho rozsudek ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 Ads 40/2003 – 48, něž vycházel i Městský soud v Praze.

Stěžovatelův nárok na starobní důchod a jeho výši nutno posuzovat podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Tento zákon v § 28 stanoví, že pojištěnec má nárok na starobní důchod, jestliže získal potřebnou dobu pojištění a dosáhl stanoveného věku, popřípadě splňuje další podmínky stanovené v tomto zákoně. Z § 29 tohoto zákona dále plyne, že pojištěnec má nárok na starobní důchod, jestliže získal dobu pojištění nejméně a) 25 let a dosáhl alespoň věku potřebného pro vznik nároku na starobní důchod (dále jen „důchodový věk“) nebo b) 15 let a dosáhl alespoň 65 let věku, pokud nesplnil podmínky podle písmene a). Podle § 2 odst. 2 tohoto zákona se pojištěncem pro účely důchodového pojištění rozumí osoba, která je nebo byla účastna pojištění, přičemž podle § 2 odst. 1 účast na pojištění je povinná pro fyzické osoby uvedené v § 5, v první řadě pro zaměstnance v pracovním poměru. Podle § 54 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. pak nárok na důchod vzniká dnem splnění podmínek stanovených tímto zákonem.

Podstatou sporu je, zda stěžovatel získal potřebnou dobu pojištění. Podle správního spisu stěžovatel žádné pojistné v České republice neplatil, zaměstnán byl v Arménii (resp. SSSR). Doby pojištění by proto bylo možno žalobci hodnotit jen potud, pokud by existovala mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky, použije se přednostně před vnitrostátní úpravou a umožňuje hodnocení takovýchto dob.

Žalovaná rozhodovala o žádosti o přiznání starobního důchodu žalobci již za účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým byla novelizována Ústava (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.). Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. nabyl účinnosti 1. 6. 2002. Podle čl. 10 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., platí, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Dohoda mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení ze dne 2. 12. 1959 (dále označována jen jako „Dohoda o sociálním zabezpečení“) byla ratifikována prezidentem republiky 6. 6. 1960 a vyhlášena pod č. 116/1960 Sb. Česká republika zásadně sukcedovala do práv a povinností České a Slovenské federativní republiky (viz čl. 5 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské federativní republiky). Dohoda o sociálním zabezpečení je tedy při rozhodování o přiznání starobního důchodu žalobci použitelná, pokud je pro Českou republiku závazná a pokud stanoví něco jiného než zákon č. 155/1995 Sb.

Klíčovou vlastností mezinárodního práva veřejného je zásadní relativita práv a povinností, zvláště pak práv a povinností upravených mezinárodními smlouvami. Jinak řečeno, práva a povinnosti se mezinárodní smlouvou stanovují ve vzájemném vztahu mezi dvěma či více existujícími subjekty práv a jsou pro ně závazná, pokud a dokud tyto subjekty práv existují (k tomu viz Ignaz Seidl - Hohenveldern, Mezinárodní právo veřejné, Praha 1999, str. 89), samozřejmě za předpokladu, že se nedohodnou na skončení platnosti smlouvy a závazků z ní vyplývajících. Zanikne-li některá ze stran mezinárodní smlouvy, řídí se případná sukcese právního nástupce této smluvní strany do mezinárodní smlouvy pravidly obecného mezinárodního práva o sukcesi do smluv; podstatná část těchto pravidel byla kodifikována ve Vídeňské úmluvě o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám ze dne 23. 8. 1978 (vyhlášena pod č. 292/1999 Sb., dále jen „Vídeňská úmluva“), jež je nyní (od 25. 8. 1999) závazná i pro Českou republiku a kterou Československá socialistická republika jako její právní předchůdce podepsala 30. 8. 1979. Čl. 34 Vídeňské úmluvy praví:

„1. Jestliže část nebo části území státu se oddělí, aby vytvořily jeden nebo více států, ať už stát - předchůdce nadále existuje, nebo ne:

a) každá smlouva platná k datu sukcese států na celém území státu - předchůdce zůstává v platnosti pro každý stát - nástupce, jenž takto vznikl;

b) každá smlouva platná k datu sukcese států pouze na té části území státu - předchůdce, která se stala

státem - nástupcem, zůstává v platnosti pouze pro tento stát - nástupce.

2. Odst. 1 se nepoužije, jestliže:

a) státy, jichž se to týká, se dohodnou jinak; nebo

b) vyplývá ze smlouvy nebo je jinak stanoveno, že by provádění smlouvy státem - nástupcem bylo neslučitelné s jejím předmětem a účelem nebo by podstatně změnilo okolnosti provádění smlouvy.“

Dohoda o sociálním zabezpečení byla typem smlouvy uzavřené na teritoriálním principu, tedy určovala, že důchody přiznávají a vyplácejí orgány sociálního zabezpečení té smluvní strany, na jejímž území občané, kteří mají nárok na důchod, trvale bydlí ke dni

podání žádosti o důchod; důchody se přiznávají za podmínek a ve výši stanovené právními předpisy této smluvní strany (čl. 6). Při přiznávání důchodů se plně započítávají doby zaměstnání (jakož i doby jiné jim na roveň postavené) na území obou smluvních stran (čl. 4 odst. 1).

Z výše popsané relativní povahy mezinárodního práva a z úpravy obsažené v Dohodě o sociálním zabezpečení v projednávané věci vyplývá, že tato dohoda byla podle čl. 10 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb. použitelná na rozhodování o starobním důchodu stěžovatele jen za předpokladu, že v době podání žádosti o důchod byla závazná ve vztahu k nějakému existujícímu státu, na jehož území (posuzováno podle stavu státních hranic ke dni vzniku nároku na důchod) žalobce získal v minulosti doby zaměstnání nebo jiné činnosti, které by byly podle této dohody a podle zákona č. 155/1995 Sb. započitatelné jako doby pojištění.

Vzhledem k tomu, že Svaz sovětských socialistických republik zanikl před vznikem samostatné České republiky a na jeho území vzniklo či svoji státnost obnovilo 15 nezávislých států, je nutno zabývat se otázkou, ve vztahu ke kterým z těch nástupnických států SSSR, na jejichž území žalobce získával doby případně započitatelné jako doby pojištění, je Česká republika Dohodou o sociálním zabezpečení vázána a ke kterým nikoliv.

Jak vyplývá z vyjádření Ministerstva zahraničních věcí České republiky, které si Nejvyšší správní soud vyžádal ve věci vedené pod sp. zn. 6 Ads 40/2003, k rozpadu SSSR došlo postupně před zánikem České a Slovenské federativní republiky a vznikem samostatné České republiky. Z čl. 12 Dohody o vytvoření Společenství nezávislých států z 8. 12. 1991 a následné Alma-atské deklarace z 21. 12. 1991 sice vyplývalo, že státy, jež vznikly na území bývalého SSSR, projeví vůli zaručit splnění mezinárodních závazků vyplývajících ze smluv a dohod, kterými byl vázán bývalý SSSR, v praxi se nicméně projevilo, že řada nástupnických států do těchto smluv odmítala sukcedovat. Česká republika jako subjekt mezinárodního práva proto ve vztahu k těmto státům postupovala tak, že vycházela (v souladu s principem obsaženým v čl. 34 Vídeňské úmluvy) z presumpce platnosti mezinárodních smluv, a to až do formálního uzavření sukcesních jednání. V některých případech pak vzhledem k tomu, že se výsledky jednání s některými těmito nástupnickými státy nepodařilo vzájemně potvrdit dvoustrannou deklarací či jiným projevem vůle, neboť tyto státy nereagovaly na návrhy České republiky, Česká republika, mimo jiné v souvislosti s harmonizací svých mezinárodněprávních závazků s právem Evropských společenství, ukončila sukcesní jednání jednostranným prohlášením formou diplomatické nóty s tím, že ve vzájemných vztazích neplatí žádné smlouvy sjednané mezi bývalým Československem a SSSR.

Stěžovatel, jenž je azylantem z Arménie, tvrdí, že na území Arménie pracoval více než 40 let. Ve vztahu k Arménii došlo podle sdělení Ministerstva zahraničních věcí České republiky č. j. 140702/2004-MPO III, které si vyžádala žalovaná, k uzavření sukcesní problematiky dne 28. 4. 2004 s tím, že ve vzájemných vztazích neplatí smlouvy sjednané mezi bývalým Československem a SSSR. Platí tedy presumpce platnosti Dohody o sociálním zabezpečení ve vztahu k Arménii do 28. 4. 2004. Ze správního spisu je pak

patrné, že žalobce požádal až dne 13. 1. 2005, tedy v době, kdy již na něj nelze zmiňovanou Dohodu aplikovat, neboť mezi Českou republikou a Arménií pozbyla platnosti.

České republice pak nelze klást za vinu, že ve vztahu k některým nástupnickým státům po bývalém SSSR Dohoda o sociálním zabezpečení nebyla již ke dni, kdy stěžovatel požádal o důchod, v platnosti; k tomu, aby Dohoda o sociálním zabezpečení nadále platila, bylo v případě těchto nástupnických států vždy třeba souhlasu obou smluvních stran (České republiky i daného nástupnického státu), a tohoto souhlasu se nepodařilo dosáhnout, což je v mezinárodních vztazích běžným jevem. Ze žádné ústavní kautely a ani z žádného jiného právního principu pak nelze dovozovat, že by Česká republika musela jednostranně, bez adekvátní reciprocit ze strany druhého státu, uznávat pro účely svého vlastního systému důchodového pojištění doby žadatelem o starobní důchod odpracované v tomto druhém státě.

Stěžovatel namítal, že práva a povinnosti osob žijících na území České republiky může Česká republika regulovat pouze těmi právními předpisy, které byly řádně publikovány a že řádně byla publikována jen dohoda mezi Československem a Sovětským svazem, proto ve vztahu k osobám, žijícím na území České republiky, je stále platná. Jestliže byla mezi Českou republikou a Arménií vedena neúspěšná sukcesní jednání zakončená dne 28. 4. 2004, pak účinnost takového výsledku jednání může nastat až tehdy, kdy výsledek bude řádně publikován ve Sbírce zákonů či ve Sbírce mezinárodních smluv. Tuto námitku pokládá Nejvyšší správní soud za zcela nekorektní. Stěžovatel zcela opomíjí skutečnost, že smluvními stranami zmíněné dohody byla Československá republika a Svaz sovětských socialistických republik. Tato dohoda pak byla publikována jako uzavřená právě mezi těmito státy. Žádná ze smluvních stran ovšem v době, kdy stěžovatel podal žádost o starobní důchod, neexistovala. Stěžovatel tedy nemohl legitimně očekávat, že se taková mezinárodní smlouva bude bez dalšího aplikovat. V souladu s mezinárodním právem lze mezinárodní smlouvu uzavřenou mezi státy, které již neexistují (popřípadě i jen jeden z nich již neexistuje), aplikovat jen v případě sukcese nástupnického státu do takovéto mezinárodní smlouvy (viz výklad podaný výše). Nástupnické státy mají zásadně právo po svém vzniku rozhodnout, zda a v jaké míře hodlají být vázány závazky státu – předchůdce, zejména pak závazky z mezinárodních smluv. Pokud tak řada nástupnických států po bývalém SSSR učinila a konkrétně do Dohody o sociálním zabezpečení nesukcedovala, bylo to jejich právem. Česká republika za takovéto rozhodnutí nástupnických států po bývalém SSSR nijak neodpovídá; stejně tak neodpovídá za tíživé následky, které to pro některé osoby, mimo jiné i pro stěžovatele, má či může mít. Ostatně o nemožnosti aplikovat předmětnou Dohodu o sociálním zabezpečení vůči Arménii již zdejší soud v minulosti rovněž rozhodoval – srov. jeho rozsudek ze dne 14. 2. 2007, č. j. 3 Ads 59/2006 – 49.

K námitce stěžovatele o potřebě aplikovat na posuzovanou věc Úmluvu o právním postavení uprchlíků sděluje Nejvyšší správní soud následující:

Podle čl. 24 odst. 1 písm. b) Úmluvy o právním postavení uprchlíků (publikována pod č. 208/1993 Sb.) stát v oblasti sociálního zabezpečení zajistí uprchlíkům, kteří se zákonně nacházejí na jeho území, stejné zacházení jako svým vlastním občanům.

Obecným pravidlem je, že azylant pro účely sociálního zabezpečení má stejné postavení jako občan státu, ve kterém azylant pobývá. Největší omezení práv azylanta v oblasti sociálního zabezpečení představuje situace, kdy by (byť jen) část sociální dávky měla být azylantovi vyplácena částečně jinou zemí, ve které azylantovi vznikl alespoň dílčí nárok na výplatu dávky sociálního zabezpečení. V případě, že mezi těmito zeměmi neexistuje žádná úprava týkající se kombinování dílčích nároků na výplatu dávek u osoby, která pracovala a přispívala do systému sociálního zabezpečení v různých státech (jiném státě), má azylant nárok na výplatu dávky pouze do té výše, do jaké to umožňuje právo země pobytu (viz Hathaway, J. C.: *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge University Press, Cambridge 2005: str. 785). Z Úmluvy o právním postavení uprchlíků nevyplývá, že osoba s přiznaným statutem azylanta by měla být podrobena příznivějšímu režimu než samotní občané České republiky. K tomu zdejší soud připomíná, že stěžovatel zcela nepřipadně připodobňuje své postavení situaci občana České republiky, který získal potřebnou dobu pojištění na území České republiky. Podle § 28 zákona o důchodovém pojištění je ovšem vznik nároků vázán (vedle věkové podmínky) na dosažení potřebné doby pojištění v České republice, nikoli na podmínku státního občanství (či trvalého pobytu). Korektním připodobněním postavení stěžovatele ve světle zmiňovaného práva zaručeného Úmluvou o právním postavení uprchlíků pak tedy je připodobnění k postavení občana České republiky, který byl pojištěn v Arménii. Ani na něj by se předmětná Dohoda o sociálním zabezpečení nemohla aplikovat a doba odpracovaná v Arménii by se nemohla hodnotit jako doba pojištění podle českého zákona o důchodovém pojištění.

K námitce stěžovatele o potřebě aplikovat na posuzovanou věc Evropskou prozatímní dohodu o soustavách sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých (publ. pod č. 112/2000 Sb. m. s.) a protokol k této dohodě (publ. pod č. 113/2000 Sb. m. s.) uvádí Nejvyšší správní soud následující:

Tato dohoda staví na pojmu „státní příslušník“ s tím, že čl. 1 odst. 4 uvádí, že výraz „státní příslušník“ má význam určený smluvní stranou v prohlášení adresovaném generálnímu tajemníkovi Rady Evropy. Česká republika za státního příslušníka považuje občana České republiky. Protokol k dohodě pak ve svém čl. 2 stanovuje, že ustanovení hlavní dohody se vztahují na uprchlíky za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky jejích smluvních stran s výhradou, že čl. 3 hlavní dohody platí pro uprchlíky pouze v případech, pokud smluvní strany smluv, na něž se vztahuje uvedený článek, ratifikovaly protokol k dohodě nebo k němu přistoupily. Z uvedeného vyplývá, že na občana Arménie, kterému byl na území ČR udělen status azylanta, bude pohlíženo jako na státního příslušníka ČR ve smyslu dohody. Dohoda ve svém čl. 2 stanoví, že s výhradou čl. 9 je státní příslušník kterékoli smluvní strany oprávněn (po splnění určitých podmínek) požívat výhod ze zákonů a nařízení kterékoli jiné smluvní strany za stejných podmínek, jako by byl jejím státním příslušníkem. Z čl. 3 dokonce vyplývá, že pokud dojde k uzavření smlouvy, jež se bude vztahovat na zákony a nařízení uvedené v čl. 1, mezi dvěma či více státy – smluvními stranami, bude tato smlouva platit (s výhradou č. 9) pro státního příslušníka kterékoli jiné smluvní strany, ačkoli tato není přímo účastníkem takovéto dohody. Nicméně, jak vyplývá ze znění čl. 2, tak čl. 3 citované dohody, nutným předpokladem uplatnění těchto ustanovení v případě Arménie by bylo,

že tato by byla smluvním státem Evropské prozatímní dohody o soustavách sociálního zabezpečení. Arménie však uvedenou dohodu (ani protokol k ní) neratifikovala.

Z uvedeného vyplývá, že aby mohlo dojít k započtení doby pojištění získané na území Arménie pro účely nároku na dávky sociálního zabezpečení v České republice, musel by existovat mezinárodněprávní instrument, jenž by vztah obou zemí v této oblasti ošetřil. Žádný takový instrument však v současnosti neexistuje.

Městský soud v Praze tedy nepochybil, když namítané mezinárodní smlouvy hodnotil tak, že z nich nárok na starobní důchod stěžovateli v České republice neplyne, stěžovatel však má v České republice právo na zabezpečení ze zbývajících dvou pilířů systému sociálního zabezpečení a sociální politiky, a to státní sociální podpory a sociální péče (sociálních služeb).

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že není dán žádný z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) ani d) s. ř. s., pro které by bylo třeba napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušit. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaná žádné náklady neuplatňovala a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady vzniklé jí nad rámec běžné úřední činnosti ze spisu nezjistil.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. listopadu 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu