

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobkyně: **N. V.,** zastoupené Mgr. Štěpánem Jaklem, advokátem, se sídlem Mírové náměstí 157/30, Litoměřice, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení,** se sídlem Křížová 25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2010, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 1. 2012, č. j. 42 Ad 24/2010 - 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Štěpánu Jaklovi, advokátovi, se sídlem Mírové náměstí 157/30, Litoměřice, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 800 Kč, která je splatná do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

Průběh řízení před správním orgánem

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 6. 2010, č. j. X, zamítla žalovaná žádost žalobkyně o starobní důchod ze dne 24. 5. 2010 pro nesplnění podmínek ustanovení § 28 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), neboť žalobkyně získala pouze 18 let a 329 dnů pojištění; tato doba je tvořena péčí o děti (1461 dnů a 2030 dnů), evidencí uchazeče o zaměstnání (184 dnů a 1064 dnů), a zaměstnáním v letech 1992–1999 (přičemž zaměstnání na území České

republiky představovalo podle osobního listu důchodového pojištění obsaženého ve správním spise toliko cca 6 let).

[2] Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně námitkami, které žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 12. 2010, č. X1, zamítla a potvrdila tak napadené správní rozhodnutí prvního stupně. Žalovaná zdůraznila, že přestože žalobkyně pracovala u různých zaměstnavatelů na území dnešní Ukrajiny a Běloruska, nelze na její případ aplikovat Dohodu mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení (publ. pod č. 116/1960 Sb.; dále převážně jen „Dohoda mezi ČR a SSSR"), neboť tato Dohoda pozbyla ve vztahu k Ukrajině platnost dne 28. 2. 2000. Doba pojištění, kterou žalobkyně získala na území dnešní Ukrajiny nemohla být žalobkyni započtena ani podle současné Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení (publ. pod č. 29/2003 Sb. m. s.; dále převážně jen „Smlouva mezi ČR a Ukrajinou"), a to vzhledem k tomu, že žalobkyně je osobou bez státní příslušnosti, přičemž nutnou podmínkou aplikace této smlouvy je státní příslušnost k jednomu ze smluvních států.

[3] S uvedeným rozhodnutím žalobkyně nesouhlasila a napadla je žalobou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Žalobkyně především odkazovala na čl. 24 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (publ. pod č. 108/2004 Sb. m. s.; dále též „Úmluva"), v němž se smluvní státy úmluvy zavazují, že budou s osobami bez státní příslušnosti oprávněně se zdržujícími na jejich území zacházet stejně jako se svými občany ve věcech, které se týkají mimo jiné sociálního zabezpečení. Z tohoto ustanovení pak žalobkyně dovozuje, že se na ni Smlouva mezi ČR a Ukrajinou vztahuje a na jejím základě jí vzniká nárok na dobu pojištění na území dnešního státu Ukrajiny, která by měla být do její celkové doby pojištění započtena. Při ústním jednání před krajským soudem dále zástupce žalobkyně uvedl, že jeho klientka splňovala podmínky pro přiznání starobního důchodu ještě před vypovězením Dohody mezi ČR a SSSR, a že jí tedy měla být doba pojištění získaná v SSSR započtena do celkové doby pojištění, bez ohledu na to, kdy o starobní důchod požádala.

Rozhodnutí krajského soudu a kasační stížnost

[4] Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud zdůraznil, že Dohoda mezi ČR a SSSR ve vztahu k Ukrajině pozbyla platnost dne 28. 2. 2000 a ve vztahu k Bělorusku dne 25. 11. 2002 (žalobkyně vykonávala zaměstnání na území dnešního Běloruska od 4. 2. 1976 do 19. 4. 1976). Krajský soud uvedl, že pokud jde o započtení doby pojištění, nelze se zpětně dovolávat mezinárodních smluv, které v době podání žádosti o přiznání starobního důchodu již nejsou platné. Žalobkyně tedy podle krajského soudu nemůže odkazovat na skutečnost, že již v době platnosti Dohody mezi ČR a SSSR splnila podmínky pro přiznání starobního důchodu, neboť splnění těchto podmínek posuzuje žalovaná na základě žádosti o důchod, a to v souladu s právní úpravou účinnou v době jejího podání a s přihlédnutím k platným mezinárodním smlouvám.

[5] Ve vztahu k aplikaci Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou krajský soud vycházel ze skutečnosti, že žalobkyni nelze zařadit do okruhu osob, na které se tato smlouva vztahuje (čl. 3 Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou), neboť není občankou ČR či Ukrajiny ani osobou, která odvozuje svá práva z práv občanů smluvních stran. Krajský soud dále přihlédl i k čl.

24 odst. 1 písm. b) Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, podle kterého se smluvní státy zavazují, že budou s osobami bez státní příslušnosti oprávněně se zdržujícími na jejich území zacházet stejně jako se svými občany ve věcech sociálního zabezpečení. Současně však poukázal na další články této Úmluvy, konkrétně na čl. 24 odst. 3, podle kterého „*smluvní státy rozšíří na osoby bez státní příslušnosti výhody plynoucí z dohod, které tyto státy mezi sebou uzavřely nebo mohou v budoucnu uzavřít, týkající se zachování práv nabytých* (...) *v oblasti sociálního zabezpečení, pouze s výhradou podmínek, které uplatňují vůči občanům států, které tyto dohody podepsaly*“, a čl. 24 odst. 4, v němž je stanoveno, že „*smluvní státy budou s porozuměním posuzovat možnost co nejvíce rozšířit na osoby bez státní příslušnosti výhody plynoucí z podobných dohod, které mohou kdykoli platit mezi těmito smluvními státy a státy, které smluvními státy nejsou*“. Na závěr krajský soud zdůraznil, že Ukrajina není smluvním státem Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

[6] Na základě těchto skutečností a ustanovení krajský soud dovodil, že působnost Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou nelze na základě Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti rozšířit i na osoby bez státní příslušnosti pobývající legálně na území ČR. Je tomu tak z důvodu, že výhody vztahující se dle mezinárodních smluv výhradně na občany jsou podle čl. 24 odst. 3 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti vyloučeny z působnosti této úmluvy i v případě smluv uzavřených mezi jejími smluvními státy. Ve vztahu k případné možnosti rozšířit výhody plynoucí ze Smlouvy s Ukrajinou i na osoby bez státní příslušnosti (případ podle čl. 24 odst. 4 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti) krajský soud uvedl, že taková snaha by musela být vedena výhradně na úrovni revize obsahu Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou prostřednictvím dodatku. Jednostranné rozšíření působnosti uvedené smlouvy bez dohody s druhým smluvním státem není podle krajského soudu možné.

[7] Proti tomuto rozsudku žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost, v níž především poukazuje na Dohodu mezi ČR a SSSR o sociálním zabezpečení; zastává názor, že Dohoda nestanoví podmínku státní příslušnosti, dále že Ruská federace je nástupnickým státem, který převzal veškeré závazky zaniknuvšího SSSR, tedy i v oblasti sociálního zabezpečení, a poněvadž Dohoda pozbyla ve vztahu k Ruské federaci platnosti až 31. 12. 2008, je třeba doby pojištění získané na území bývalého SSSR započíst podle této Dohody. Dále stěžovatelka poukazuje na Smlouvu o sociálním zabezpečení s Ukrajinou a uvádí, že i když je osobou bez státní příslušnosti, její právní postavení v ČR odpovídá tomu stanovenému v článku 3 písm. b) této Smlouvy, podle kterého se Smlouva vztahuje na jiné osoby, pokud odvozují svá práva z práv občanů obou smluvních stran. Stěžovatelka má přitom za to, že svá práva takto odvozuje právě na základě Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, přičemž zdůrazňuje, že podle jejího názoru v dané věci není relevantní, zda je Ukrajina smluvním státem této úmluvy, ale pouze to, že jím je Česká republika. Na závěr stěžovatelka nesouhlasila s názorem žalované, že u osoby bez státní příslušnosti neexistuje nositel pojištění, který by doby pojištění získané na území bývalé SSSR mohl potvrdit. Stěžovatelka krajskému soudu předložila pracovní knížku, v níž jsou všechny doby jejího zaměstnání na území SSSR zaznamenány. Stěžovatelka rovněž uvádí, že je diskriminována v důsledku porušení jejích práv plynoucích z Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Evropské prozatímní dohody o soustavách sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých a Protokolu k této prozatímní dohodě. V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatelka prostřednictvím svého zástupce zdůraznila, že

jí není zřejmé, z jakého důvodu krajský soud opakovaně ve svém rozsudku poukazuje na Smlouvu mezi ČR a Ukrajinou. Dále stěžovatelka trvá na tom, že je v dané situaci třeba postupovat podle čl. 24 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, podle kterého s ní má Česká republika zacházet ve věcech týkajících se sociálního zabezpečení stejně jako se svými státními občany. Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že o starobním důchodu stěžovatelky rozhodovala podle právního stavu ke dni podání její žádosti o starobní důchod, neboť takový postup vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 Ads 40/2003 - 48 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V této souvislosti žalovaná uvedla, že stěžovatelka svou žádost podala až dne 24. 5. 2010, tedy v době bezesmluvního stavu, neboť Dohoda mezi ČR a SSSR pozbyla platnosti ke dni 1. 1. 2009. Dále žalovaná zdůraznila, že vzhledem k tomu, že se stěžovatelka přestěhovala do České republiky, aniž by vyřešila otázku svého občanství, a opakovaně nevyužívá nabízenou pomoc ze strany České republiky v souvislosti s přiznáním státního občanství, nemůže se domáhat práv v oblasti důchodového pojištění, a to ani s odkazem na Úmluvu o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

Shrnutí skutkového stavu

[8] Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka, narozená dne 1. 3. 1947, podala dne 24. 5. 2010 svou třetí žádost o starobní důchod (v prvních dvou případech se jednalo o žádosti z let 2001 a 2003) a požadovala jeho přiznání od 1. 4. 2003. Stěžovatelka zde uvedla, že od roku 1963 do roku 1991 (tedy po dobu 28 let) byla zaměstnána na území tehdejšího SSSR, dnešní Ukrajiny, a tuto skutečnost doložila kopií pracovní knížky. Ze soudního spisu dále vyplývá, že stěžovatelka po dobu dvou měsíců v roce 1976 pracovala na území dnešního Běloruska.

[9] V roce 1991 se stěžovatelka jako občanka SSSR přestěhovala se třemi dětmi do tehdejší ČSFR, v říjnu 1991 získala povolení k trvalému pobytu. V době rozpadu SSSR stěžovatelka přišla o občanství tohoto zaniknuvšího státu, občanství Ruské federace ani Ukrajiny nenabyla. Je tedy osobou bez státní příslušnosti. Poukazuje na skutečnost, že pochází z rodiny Volyňských Čechů. Na území České republiky stěžovatelka pracovala v letech 1993 až 1999 jako laborantka u zaměstnavatele Spolek pro chemickou a hutní výrobu, akciová společnost. V roce 1999 stěžovatelka podle svých tvrzení s tímto zaměstnavatelem rozvázala pracovní poměr, a to po osobním jednání na Okresní správě sociálního zabezpečení Litoměřice, kde jí mělo být přislíbeno přiznání starobního důchodu od 1. 3. 2000. Od roku 1999 je tedy stěžovatelka vedena v evidenci úřadu práce, pobírá dávky pomoci v hmotné nouzi, konkrétně příspěvek na živobytí a příspěvek na bydlení a neúspěšně hledá zaměstnání. Ve své žádosti o starobní důchod stěžovatelka rovněž žádala o uznání péče o tři děti narozené v letech 1970-1980, které se z důvodu problémů spojených se studiem v České republice staly českými občany. Stěžovatelka si standardní cestou o české státní občanství nepožádala, neboť se domáhá stejného zacházení, jakého se dostává ostatním Volyňským Čechům (míněno patrně těm občanům bývalého SSSR, kteří přesídlili do tehdejší ČSFR v rámci hromadné evakuace na pomoc krajanům v důsledku černobylské havárie v letech 1991-1993 – poznámka NSS).

Posouzení kasační stížnosti

[10] Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti, zabýval se tím, zda splňuje formální náležitosti podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná. Toliko v jediném ohledu shledal Nejvyšší správní soud námitky stěžovatelky nepřípustnými, a to pokud v kasační stížnosti uvedla právní důvody, které nevznesla v žalobě, ačkoliv tak nepochybně učinit mohla; v žalobě neuplatnila námitky vztahující se k právní úpravě postavení uprchlíků a aplikaci Evropské prozatímní dohody o soustavách sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých. Pokud takovou námitku stěžovatelka neuplatnila v žalobě, a krajský soud ji tak nemohl zahrnout do rozsahu přezkumu napadeného správního aktu, není přípustné, aby takový přezkum poprvé učinil Nejvyšší správní soud (srov. § 104 odst. 4 in fine s. ř. s.).

[11] Dále se zdejší soud zaměřil na věcné posouzení kasační stížnosti, tedy především na otázku, zda se na situaci stěžovatelky vztahuje jednak 1) Dohoda mezi ČR a SSSR o sociálním zabezpečení a dále 2) Smlouva mezi ČR a Ukrajinou o sociálním zabezpečení a zda z těchto koordinačních smluv na poli sociálního zabezpečení ve spojení s dalšími mezinárodními závazky a vnitrostátními právními předpisy lze dovodit nárok stěžovatelky na starobní důchod z českého systému důchodového pojištění.

Aplikace Dohody mezi Českou republikou a SSSR o sociálním zabezpečení

[12] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se na její věc nepoužije Dohoda mezi ČR a SSSR o sociálním zabezpečení. Tvrdí, že všechny podmínky pro přiznání starobního důchodu splnila ještě za platnosti této dohody, tedy do roku 2008, neboť na území dnešní Ukrajiny, České Republiky a Běloruska získala potřebnou dobu pojištění, a že tedy není důvod uvedenou dohodu v jejím případě nepoužít.

[13] Nejvyšší správní soud však, pokud jde o tuto otázku, nemohl stěžovatelce přisvědčit. Vycházel přitom především ze své dosavadní rozhodovací praxe (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 Ads 40/2003 - 48, či ze dne 20. 5. 2010, č. j. 6 Ads 56/2009 - 52).

[14] Dohoda mezi ČR a SSSR o sociálním zabezpečení ze dne 2. 12. 1959 byla ratifikována prezidentem republiky dne 6. 6. 1960 a vyhlášena pod č. 116/1960 Sb. Při rozhodování o přiznání starobního důchodu je pak podle článku 10 Ústavy ČR použitelná, pokud je pro Českou republiku závazná (stát je jí vázán) a pokud stanoví něco jiného než zákon o důchodovém pojištění.

[15] Uvedená dohoda je mezinárodním ujednáním v oblasti veřejného práva, pro které je zásadní relativita práv a povinností z této smlouvy vyplývajících. Jinak řečeno, práva a povinnosti se mezinárodní smlouvou stanoví ve vzájemném vztahu mezi dvěma či více existujícími subjekty práv a jsou pro ně závazná, dokud tyto subjekty práv existují 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 (publ. pod č. 292/1999 Sb., dále označována jako „Vídeňská úmluva“).

[16] Z výše popsané relativní povahy mezinárodního práva a z úpravy obsažené v Dohodě mezi ČR a SSSR o sociálním zabezpečení vyplývá, že tato dohoda je podle článku 10 Ústavy ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb. použitelná na rozhodování o starobním důchodu stěžovatelky jen za předpokladu, že v době podání žádosti o důchod byla závazná ve vztahu k nějakému existujícímu státu (který tedy do smlouvy sukcedoval), na jehož území stěžovatelka získala v minulosti doby zaměstnání nebo jiné činnosti, které by byly podle této Dohody a podle zákona o důchodovém pojištění započitatelné jako doby pojištění; tato Dohoda se vztahovala jen na občany smluvních stran (srov. čl. 2 Dohody*: „Občané jedné smluvní strany ... jsou ... postaveni na roveň ... občanům...*“); obdobně čl. 1 odst. 2 hovoří výlučně o dávkách sociálního zabezpečení poskytovaných *občanům* smluvních stran. V tomto ohledu se proto stěžovatelka zásadně mýlí, pokud dovozuje v kasační stížnosti, že Dohoda se vztahovala na kohokoli, kdo měl trvalý pobyt na území Československa nebo SSSR.

[17] Skutečnost, že pro posouzení aplikovatelnosti Dohody o sociálním zabezpečení ve vztahu k nástupnickým státům je rozhodující den podání žádosti o důchod, zdejší soud dovodil ve shora citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 6 Ads 40/2003 následujícím způsobem: „*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).*“ Tento závěr ostatně vychází z jednoduché právní úvahy: totiž aby bylo možno posuzovat nějaký nárok na starobní důchod, musí v době takového řízení existovat právní předpis, který přiznání nároku umožní (tento předpis mj. musí upravit, jak posuzovat doby zaměstnání či jiné doby relevantní pro nárok či výši důchodu, které se odehrály v relativně vzdálené minulosti). Z hlediska ústavních principů je dále třeba zdůraznit, že toliko vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika **vázána,** je součástí právního řádu (srov. bod [14]). Správní orgán, v posuzované věci žalovaná, proto nemůže aplikovat mezinárodní smlouvu, kterou není stát vázán, a která proto není součástí právního řádu, nehledě na praktické otázky součinnosti smluvních stran mezinárodní smlouvy, která je představitelná toliko u smlouvy, kterou jsou dané smluvní státy vázány. Z tohoto hlediska se jeví závěr zdejšího soudu o tom, že postačí, je-li smlouva součástí právního řádu v době podání žádosti o důchod, vysoce příznivým závěrem, neboť nelze nevidět, že smlouva může pozbýt platnosti a aplikovatelnosti již v průběhu takového řízení, nicméně soud má za to, že v takové situaci by měl správní orgán řízení dokončit podle stavu právního řádu v době zahájení řízení.

[18] Stěžovatelka tvrdí, že jí vznikl nárok na důchod v dubnu roku 2003. Podle zákona o důchodovém pojištění by stěžovatelce v případě započtu výchovy tří dětí vznikl nárok na starobní důchod dnem 1. 3. 2003, pokud by získala dobu pojištění alespoň 25 let (§ 29 odst. 1 písm. a/, § 32 odst. 2 cit. zákona). Stěžovatelka získala v minulosti doby pojištění na území dnešní Ukrajiny. Přestože stěžovatelka opakovaně tvrdí, že to bylo na území SSSR, nelze odhlédnout od právního a faktického zániku tohoto státu. Jak Nejvyšší správní soud

dále uvede, neexistuje jediný nástupnický stát, který by na sebe převzal veškeré závazky zaniknuvšího SSSR; bylo proto po zániku SSSR podstatným, které závazky a ve vztahu k jakému území převzal ten který nástupnický stát. Ve vztahu k území Ukrajiny, na kterém v minulosti pracovala stěžovatelka, tedy vyvstává otázka, zda bylo možno Dohodu mezi ČR a SSSR aplikovat právě ve vztahu k Ukrajině.

[19] Ze sdělení Ministerstva zahraničních věcí publikovaného pod č. 81/2000 Sb. m. s. vyplývá, že Dohoda mezi ČR a SSSR o sociálním zabezpečení pozbyla ve vztazích mezi ČR a Ukrajinou platnosti dne 28. 2. 2000 na základě Protokolu mezi vládou České republiky a kabinetem ministrů Ukrajiny o dvoustranných smluvních vztazích mezi Českou republikou a Ukrajinou, podepsaného dne 17. prosince 1998. Ke dni splnění věkové podmínky pro nárok na starobní důchod ze strany stěžovatelky, tedy ke dni 1. 3. 2003, popř. ke dni požadované výplaty starobního důchodu, tj. ke dni 1. 4. 2003, se tudíž Dohoda mezi ČR a SSSR na území Ukrajiny již několik let nevztahovala; a tím spíše tomu tak bylo v době řízení před žalovanou, které je nyní předmětem přezkumu správního soudu, tj. v době řízení na základě žádosti ze dne 24. 5. 2010 (a bylo tomu tak i v době řízení vedeného na základě dřívější žádosti stěžovatelky podané dne 17. 11. 2003).

[20] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že určujícím časovým momentem, pokud jde o platnost uvedené Dohody, je rok 2008. V roce 2008 přestala být Dohoda platnou ve vztahu k Ruské federaci, neboť dne 4. 6. 2008 byla spolu s protokolem k Dohodě českou stranou jednostranně vypovězena s účinností k 31. 12. 2008; Ruská federace přitom nikdy nepřevzala závazky v oblasti sociálního zabezpečení ve vztahu k jinému území než vlastního státu (Ruské federace), tedy ani ve vztahu k území Ukrajiny. Stěžovatelka se tak mýlí, pokud v kasační stížnosti uvádí, že Ruská federace byla nástupnickým státem SSSR, který po jeho rozpadu *„převzal veškeré právní náležitosti vůči bývalému SSSR“*. Oba okamžiky (tedy ukončení platnosti Dohody jak ve vztahu k Ukrajině, tak ve vztahu k Ruské federaci) nicméně spadají tak jako tak do doby před podáním stěžovatelčiny žádosti o starobní důchod (24. 5. 2010), kterýžto moment je, jak vyplývá ze shora uvedeného, stěžejním pro posouzení uplatnitelnosti Dohody. Nadto je třeba připomenout, že i pro Ruskou federaci, která do Dohody sukcedovala, platilo, že Dohoda se z hlediska osobního rozsahu vztahovala toliko na občany smluvních stran (čl. 2). Stěžovatelka dle svého tvrzení a dokladů, které předložila žalované, není a nikdy nebyla občankou Ukrajiny ani Ruské federace.

[21] V tomto ohledu není relevantní tvrzení stěžovatelky, že splňovala podmínky pro přiznání starobního důchodu již v již v roce 2000 – soud přezkoumává rozhodnutí, které posuzovalo, zda stěžovatelce vznikl nárok ke dni 1. 4. 2003, jak v žádosti požadovala. Nadto není zřejmé, jaký nárok má stěžovatelka na mysli. Mohlo by se jednat o tzv. předčasný starobní důchod podle § 31 zákona o důchodovém pojištění, avšak předmětem řízení není tento nárok, nýbrž řízení o žádosti o starobní důchod podle § 29 zákona o důchodovém pojištění.

[22] Žalovaná stejně jako krajský soud tedy posoudila otázku aplikovatelnosti Dohody správně.

Aplikace Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení

[23] Přestože stěžovatelka zaujímá ke Smlouvě mezi ČR a Ukrajinou o sociálním zabezpečení rozporuplný postoj – jednak vyjadřuje podiv, proč se krajský soud její aplikovatelností zabýval, na straně druhé se však dovolává aplikovatelnosti článku 3 b) této Smlouvy - považuje zdejší soud za účelné otázku aplikovatelnosti této Smlouvy vyjasnit.

[24] Krajský soud a žalovaná mají za to, že stěžovatelka nespadá pod osobní rozsah této smlouvy vymezený v jejím článku 3, podle něhož se tato smlouva vztahuje na:
„a) občany smluvních stran, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jedné nebo obou smluvních stran,
b) jiné osoby, pokud odvozují svá práva z práv občanů obou smluvních stran uvedených pod písmenem a).“
Stěžovatelka pak tvrdí, že i když je osobou bez státní příslušnosti, její právní postavení v ČR odpovídá tomu stanovenému v článku 3 písm. b) této smlouvy.

[25] Tento stěžovatelčin názor však nemůže obstát. Za osobu, která odvozuje svá práva z práv občanů, se v předmětné oblasti mezinárodních smluv považuje zpravidla ten, jehož se státním občanem pojí dostatečně úzký a z pohledu sociálního zabezpečení relevantní vztah (například jeho potomek či pozůstalý). Osoby bez státní příslušnosti bez takového relevantního vztahu do této skupiny tedy zařadit nelze.

[26] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka je osobou bez státní příslušnosti (jedná se o občanku SSSR, která v roce 1991 přicestovala do ČR, získala zde trvalý pobyt, aniž by se po rozpadu SSSR stala občankou některého z jeho nástupnických států), je pro určení jejího postavení ve shora uvedeném smyslu významná Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Nejvyšší správní soud se tedy zabýval jejími základními hledisky, účelem a především se pak zaměřil na interpretaci ustanovení vztahujících se přímo k posuzované věci (tj. zejména jejího článku 24).

Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti

[27] Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti byla uzavřena dne 28. 9. 1954 na půdě Organizace spojených národů (dále jen „OSN“). Spolu s Úmluvou o omezení případů bezdomovectví z roku 1961 (publ. pod č. 43/2002 Sb. m. s.) představuje jeden z klíčových právních předpisů v oblasti ochrany osob bez státní příslušnosti, především pak ochrany před diskriminací při výkonu jejich základních práv a svobod. Cílem úmluvy bylo zakotvit ochranné mechanismy pro osoby bez státní příslušnosti, které nejsou současně uprchlíky, neboť na ty se vztahuje o tři roky starší Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.). Samotný účel Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti pak vyplývá z její preambule, která zdůrazňuje hluboký zájem OSN o osoby bez státní příslušnosti, jejichž status je v příkrém rozporu s lidskými právy a zájmy lidského společenství. Účelem Úmluvy je především upravit a zlepšit právní postavení osob bez státní příslušnosti a zajistit jim co nejširší výkon jejich základních práv a svobod. Toho se mělo dosáhnout právě tím, že osobám bez státní příslušnosti bude přiznán „status osoby bez státní příslušnosti“, který jim umožní získat stabilní právní postavení, doklady totožnosti a další základní prostředky jejich ochrany (srov. dále Goodwin-Gill, G. S. *Introductory note to the Convention relating to the status of stateless persons.* Dostupný v archivu OSN z http://untreaty.un.org).

[28] Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti vstoupila v platnost dne 6. 6. 1960 a ratifikovalo ji 76 států, mezi nimiž je od roku 2004 i Česká republika. Současně s ratifikací dne 17. 5. 2004 Česká republika učinila prohlášení k článkům 23, 24 odst. 1 písm. b), 27 a 28 (v případě potřeby budou tato prohlášení dále v textu citována). Pro Českou republiku vstoupila Úmluva v platnost dne 17. 10. 2004; byla publikována pod č. 108/2004 Sb. m. s. Ukrajina Úmluvu o právním postavení osob bez státní příslušnosti neratifikovala.

[29] Obsah Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti velmi podstatně vychází z Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.) – většina ustanovení je z Úmluvy o právním postavení uprchlíků převzata zcela či v modifikované podobě. Přestože se tedy jedná o dva nezávislé mezinárodní standardy (a to především s ohledem na závěr kodifikačního výboru, že postavení uprchlíků je humanitární problém, zatímco postavení apatridů, tj. osob bez státní příslušnosti, je primárně otázka právní), je jejich úzký vzájemný vztah nepochybný a je zřejmé, že při interpretaci Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti lze zcela jednoznačně vycházet z výkladu vztahujícího se právě k Úmluvě o právním postavení uprchlíků, která tvořila základ pro její zpracování.

[30] Pro nyní posuzovaný případ je stěžejní článek 24 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, jehož znění je následující:

„1. Smluvní státy budou s osobami bez státní příslušnosti oprávněně se zdržujícími na jejich území zacházet stejně jako se svými občany ve věcech, které se týkají:

(a) Odměňování včetně rodinných přídavků, pokud jsou součástí odměňování, pracovní doby, úpravy práce přesčas, placené dovolené, omezení domácí práce, minimální věkové hranice pro zaměstnání, učebního poměru a odborné přípravy, práce žen a mladistvých a využívání výhod plynoucích z kolektivního vyjednávání, v rozsahu, v jakém jsou tyto otázky upraveny zákony nebo nařízeními nebo spadají pod kontrolu správních orgánů;

(b) Sociálního zabezpečení (právní předpisy týkající se pracovních úrazů, nemocí z povolání, mateřství, nemoci, invalidity, stáří, úmrtí, nezaměstnanosti, rodinných závazků a jakékoli další nepředvídané události, na kterou se podle zák onů a nařízení vztahuje sociální zabezpečení) s těmito omezeními:
(i) mohou existovat přiměřené úpravy týkající se zachování nabytých práv nebo práv právě nabývaných;
(ii) vnitrostátní právní předpisy země trvalého pobytu mohou stanovit zvláštní úpravy týkající se sociálních dávek nebo jejich částí plně hrazených z veřejných fondů a dávek vyplácených osobám, které nesplňují příspěvků se týkající podmínky přiznání řádného důchodu.

2. Právo na odškodnění za úmrtí osoby bez státní příslušnosti v důsledku pracovního úrazu nebo nemoci z povolání není dotčeno tím, že místo trvalého pobytu oprávněné osoby se nachází mimo území smluvního státu.

3. Smluvní státy rozšíří na osoby bez státní příslušnosti výhody plynoucí z dohod, které tyto státy mezi sebou uzavřely nebo mohou v budoucnu uzavřít, týkající se zachování práv nabytých nebo právě nabývaných v oblasti sociálního zabezpečení, pouze s výhradou podmínek, které uplatňují vůči občanům států, které tyto dohody podepsaly.

4. Smluvní státy budou s porozuměním posuzovat možnost co nejvíce rozšířit na osoby bez státní příslušnosti výhody plynoucí z podobných dohod, které mohou kdykoli platit mezi těmito smluvními státy a státy, které smluvními státy nejsou.“

[31] Ve vztahu k čl. 24 odst. 1 písm. b) učinila Česká republika jedno z prohlášení, podle nějž bude toto ustanovení „*aplikován[o] v rozsahu, v jakém to umožňují vnitrostátní právní předpisy České republiky*“.

[32] Článek 24 odst. 1 písm. b) Úmluvy tedy zajišťuje apatridům přístup k sociálnímu zabezpečení, zejména za situace, kdy mezi státem, na jehož území se apatrida nachází, a státem, v němž získal doby pojištění či jiné výhody, neexistuje mezinárodní ujednání o vzájemných vztazích v oblasti sociálního zabezpečení, a je tedy třeba aplikovat pouze vnitrostátní právní úpravu. Úmluva vesměs staví na principu, podle nějž by měly smluvní státy osobám bez státní příslušnosti poskytovat co nejvýhodnější zacházení, minimálně však tak příznivé jako ve vztahu k cizincům obecně. Článek 24 odst. 1 písm. b) týkající se sociálních práv je však jedním z těch, které jsou v rámci Úmluvy pro apatridy ještě příznivější, neboť jim zabezpečuje stejné zacházení, jaké je garantováno občanům smluvního státu, na jehož území se apatrida nachází.

[33] Článek 24 odst. 1 přitom podle zdejšího soudu neobsahuje „relativní prvek“, to znamená, že se v něm smluvní státy, tedy i ČR, zavázaly k určitému postupu bez ohledu na ostatní státy (smluvní či nikoli). V posuzovaném případě tedy není podstatné, že Ukrajina smluvním státem Úmluvy není; Česká republika je článkem 24 odst. 1 vázána zacházet se stěžovatelkou v oblasti sociálního zabezpečení jako se svým vlastním občanem bez ohledu na to, zda se k takovému postupu zavázala i Ukrajina.

[34] V souladu se shora uvedeným žalovaná postupovala – podle vnitrostátní právní úpravy zhodnotila stěžovatelčinu dobu pojištění v ČR (18 let a 329 dnů). Tomuto postupu nebránilo ani prohlášení, které ČR při přístupu k Úmluvě učinila, a sice že článek 24 odstavec 1 písm. b) bude aplikován v rozsahu, v jakém to umožňují vnitrostátní právní předpisy České republiky. Žalovaná však nemohla než uzavřít, že s ohledem na požadavky § 28 zákona o důchodovém pojištění není tato doba pro přiznání starobního důchodu dostatečná. Pro zhodnocení doby pojištění, kterou stěžovatelka získala na území dnešní Ukrajiny, by žalovaná i v případě vlastního státního občana aplikovala ustanovení Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou, přičemž státní občan ČR by spadal pod osobní rozsah vymezený v čl. 3 písm. a) této smlouvy. Pokud by Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti nestanovila nic dalšího, bylo by jednoznačné, že pod tento rozsah spadají i osoby bez státní příslušnosti, které by do čl. 3 písm. a) Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou byly vtaženy prostřednictvím čl. 24 odst. 1 písm. b) Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

[35] Nelze však přehlédnout, že článek 24 obsahuje rovněž body (i) a (ii) odstavce 1 písm. b) a především pak odstavce 3 a 4, které stanoví podstatné meze shora popsaného přístupu zacházet v oblasti sociálního zabezpečení s apatridy jako s vlastními občany. Tato ustanovení odrážejí postoj smluvních států k situaci, kdy na jejich území požádá o přiznání výhod vyplývajících ze sociálního zabezpečení jednotlivec (apatrida), který v průběhu svého života přispíval do systému sociálního zabezpečení více států. Současně je z těchto

odstavců a dále především z článků 14 a 15 Úmluvy zřejmá vůle těchto států náklady na příslušné dávky poměrně sdílet.

[36] V nyní posuzovaném případě popsaná okolnost nastala, neboť stěžovatelka tvrdí, že získala doby pojištění nejen na území ČR, ale především na území dnešní Ukrajiny (bývalého SSSR). Z tohoto důvodu se zdejší soud nadále zaměřil zejména na odstavce 3 a 4 článku 24 Úmluvy.

[37] Tyto dva odstavce článku 24 doplňují úpravu obsaženou v prvním odstavci bodě (ii) článku 24 („*vnitrostátní právní předpisy země trvalého pobytu mohou stanovit zvláštní úpravy týkající se sociálních dávek nebo jejich částí plně hrazených z veřejných fondů a dávek vyplácených osobám, které nesplňují příspěvků se týkající podmínky přiznání řádného důchodu*“) a konkrétně upravují, zda a za jakých podmínek se mohou na osoby bez státní příslušnosti vztahovat výhody plynoucí z jiných mezinárodních ujednání.

[38] Třetí odstavec článku 24 představuje jeden z hlavních nástrojů ochrany osob bez státní příslušnosti, neboť zaručuje, že tyto osoby mohou bez dalšího užívat výhod, které plynou z mezinárodních smluv na poli sociálního zabezpečení uzavřených mezi smluvními státy Úmluvy navzájem. S ohledem na jeho poměrně neobratnou formulaci a nejednoznačné vyznění je nanejvýš praktické zaměřit se při jeho interpretaci na prvotní vůli a záměr signatářských států. V rámci kodifikačních prací na Úmluvě o právním postavení uprchlíků, která sloužila jako výrazná inspirace při koncipování Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, zvažoval ad hoc výbor rovněž takové pojetí čl. 24 odst. 3, podle kterého by uprchlík mohl užívat výhod plynoucích z jakékoli smlouvy zavazující stát, na jehož území se nachází, tedy i z takové, která je uzavřena se státem, který není smluvní stranou Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Signatářské státy však v této souvislosti projevily obavy, že by pro ně takto široce nastavená jednostranná povinnost představovala neospravedlnitelné břímě, neboť by v případě nesoučinnosti nesmluvních států nesly plnou odpovědnost za vyplácení i té části dávky sociálního zabezpečení, která měla být azylantovi vyplacena nesmluvním státem, na jehož území mu vznikl alespoň dílčí nárok na výplatu dávky. Konečné znění článku 24 odst. 3 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (a v důsledku tedy i Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti) je tak odrazem vůle signatářských států plně se zavázat k zachování získaných práv uprchlíků (resp. apatridů) pouze v případě, že budou důsledně zakotvena a aplikována pravidla týkající se kombinování dílčích nároků na výplatu dávek (srov. Hathaway, J. *The Rights of Refugees under International Law.* New York: Cambridge University Press, 2005, s. 781–782). Záruky splnění tohoto požadavku pak poskytuje pouze taková koncepce třetího odstavce článku 24, která zaručuje zachování výhod uprchlíkům (apatridům) vyplývajících výhradně z ujednání mezi *smluvními stranami* Úmluvy o právním postavení uprchlíků (resp. Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti).

[39] Vzhledem k tomu, že Ukrajina není smluvním státem Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, je zřejmé, že třetí odstavec článku 24 této úmluvy nemůže být na nyní posuzovaný případ aplikovatelný.

[40] Relevantní je v posuzované věci tedy pouze čtvrtý odstavec tohoto ustanovení, podle něhož „*[s]mluvní státy budou s porozuměním posuzovat možnost co nejvíce rozšířit na*

osoby bez státní příslušnosti výhody plynoucí z podobných dohod, které mohou kdykoli platit mezi těmito smluvními státy a státy, které smluvními státy nejsou."

[41] Otázka, jakým způsobem toto ustanovení interpretovat, vyvstala i v řízení před krajským soudem. Vyjdeme-li ze shora uvedených závěrů vztahujících se k odstavci 3 článku 24, je nasnadě, že ve vztahu k výhodám plynoucím z mezinárodních smluv s *nesmluvními státy* Úmluvy nezbylo než v odstavci 4 vyjádřit spíše než pravidlo určitého postupu jen princip, podle něhož jsou smluvní státy vybízeny k úsilí zajistit osobám bez státní příslušnosti zachování výhod vyplývajících z těchto ujednání. Tento závěr je podpořen samotnou zvolenou dikcí předmětného ustanovení [srov. v angličtině: „*States will give sympathetic consideration to extending to stateless persons so far as possible* (...)" a francouzštině: „*Les Etats contractants examineront avec bienveillance la possibilité d'étendre, dans toute la mesure du possible, aux apatrides* (...)"].

[42] Současně pak ze shora uvedeného vyplývá, že citované ustanovení je koncipováno tak, aby rozšíření výhod ve prospěch osob bez státní příslušnosti nejen nebránilo, ale aby k němu podněcovalo. Smluvní státy by se měly zabývat tím, zda nemohou na apatridy rozšířit výhody vyplývající z mezinárodních smluv pro ně závazných, a to v co největší možné míře. Tento názor sdílí i Hathaway, neboť ve vztahu k čl. 24 odst. 4 Úmluvy o právním postavení uprchlíků uvádí, že „*země, na jejímž území se uprchlík nachází, by měla vyvinout maximální úsilí, aby pro něj zajistila výhody v oblasti sociálního zabezpečení, které se zakládají na výkonu práce a příspěvcích do systému sociálního zabezpečení země, která není stranou Úmluvy*" (srov. Hathaway, J., citováno výše v bodě [38], s. 784). Uvedené závěry jsou v souladu s předmětem a účelem Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, k nimž je podle čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy při interpretaci mezinárodní smlouvy třeba přihlédnout; účelem Úmluvy podle její preambule je zajistit, aby apatridé mohli vykonávat základní práva a svobody v co nejširší míře.

Aplikace Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti ve spojení se Smlouvou mezi ČR a Ukrajinou a závěry v nyní posuzované věci

[43] Článek 24 odst. 4 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti tedy klade na smluvní státy požadavek, aby vyvinuly maximální úsilí k zachování výhod apatridům v oblasti sociálního zabezpečení. Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že Smlouva mezi ČR a Ukrajinou se vztahuje pouze na občany obou smluvních stran a osoby, které od nich odvozují svá práva, a jako takovou ji nelze považovat za právní nástroj, který dostatečně chrání práva osob bez státní příslušnosti; to samo o sobě však nelze pokládat za porušení závazků z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Mezinárodní smlouva o koordinaci sociálního zabezpečení je vždy výsledkem jednání dvou suverénních států a je evidentní, že výsledkem takové kontraktace je jen souladná vůle obou smluvních stran. Nadto nelze pominout časovou souslednost posuzovaných mezinárodních smluv; Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti byla ratifikována o rok později (2004) než Smlouva mezi ČR a Ukrajinou (2003).

[44] Přesto je zřejmé, že si Česká republika je vědoma účelnosti a vhodnosti takové úpravy, která vztáhne aplikaci mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení i na apatridy. Svědčí o tom její kontraktační praxe s jinými státy, z níž lze dovodit, že Česká republika

uzavírala smlouvy ve prospěch osob bez státní příslušnosti i před rokem 2000. Například Smlouva mezi ČR a Bulharskou republikou o sociálním zabezpečení uzavřená v roce 1998 či Smlouva mezi ČR a Litevskou republikou o sociálním zabezpečení z roku 1999 se vztahují na „*osoby, které podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho nebo obou smluvních států,*“ a jiné osoby, pokud odvozují svá práva od těchto osob, přičemž obě smlouvy v úvodních ustanoveních upřesňují, že se pod „*osobou*“ rozumí i osoba bez státní příslušnosti. Za použití uvedené formulace je povětšinou vymezen personální rozsah i v ostatních smlouvách tohoto typu, a přestože zde chybí výslovný odkaz na osoby bez státní příslušnosti, je personální rozsah dotčené smlouvy vymezen natolik široce, že je zřejmé, že se vztahuje i na ně (srov. např. Smlouva mezi ČR a Rumunskem o sociálním zabezpečení z roku 2002, Smlouva mezi ČR a Tureckou republikou o sociálním zabezpečení z roku 2003, Smlouva mezi ČR a Korejskou republikou o sociálním zabezpečení z roku 2007 či Smlouva mezi ČR a Japonskem o sociálním zabezpečení z roku 2008). Postup rozšiřující nároky z mezinárodních smluv v oblasti sociálního zabezpečení na osoby bez státní příslušnosti silně doporučuje ve svých textech i Mezinárodní organizace práce (srov. Hirose, K., Nikac, M., Tamagno, E. *Protecting the social security rights of migrant workers: A rights – based approach.* International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe. Budapest: ILO, 2011. s. 43-44. Dostupné z www.ilo.org). Současně v tomto směru nelze přehlédnout, že s apatridy výslovně počítají i evropské koordinační předpisy v oblasti sociálního zabezpečení, tj. jak již zrušené nařízení Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, tak nové nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

[45] Nejvyšší správní soud považuje ochranu apatridů v oblasti sociálního zabezpečení za důležitou mezinárodní povinnost českého státu, avšak jak vyplývá z výše uvedeného, Česká republika tuto svou povinnost ve vztahu vůči stěžovatelce neporušila. Smlouva mezi ČR a Ukrajinou neobsahuje ochranu práv apatridů. Tato skutečnost vychází z vůle účastníků kontraktace, což potvrzuje i rozprava v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v rámci prvého čtení vládního návrhu, kterým byla předložena parlamentu k vyslovení souhlasu Smlouva mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení, podepsaná v Kyjevě dne 4. 7. 2001. Ačkoli byla Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR upozorněna při projednávání vládního návrhu na skutečnost, že tato smlouva nechrání práva osob bez státní příslušnosti (sněmovní tisk 1152, kritický projev poslance Jaromíra Kohlíčka, dostupné na http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/043schuz/s043226.htm#r6), tak tuto smlouvu schválila. Smlouva mezi ČR a Ukrajinou je na rozdíl od většiny ostatních smluv částečně ještě založena na principu teritoriality, nikoli na principu proporcionality. Doby pojištění, které dotčená osoba získala před datem 1. 4. 2003, jsou hodnoceny jen jedním smluvním státem, a to tím, kde příslušná osoba pobývá, aniž by se přihlíželo k tomu, ve kterém z obou států tyto doby byly získány. Obiter dictum Nejvyšší správní soud podotýká, že v ukrajinském právu sociálního zabezpečení je účast na sociálním zabezpečení zpravidla založena na principu občanství, což je patrně důsledek volby rozsahu sukcese související se zánikem SSSR. Podle Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou ostatně nemá ukrajinský nositel pojištění žádnou právní povinnost vydat potvrzení o dobách pojištění, které získala na území dnešní Ukrajiny osoba nemající státní občanství žádné z obou zemí. Takové potvrzení není

pouhým přepisem tzv. pracovní knížky, smluvní strana jím osvědčuje, že doby získané na jejím území jsou podle jejích právních předpisů dobami důchodového pojištění.

[46] Podle čl. 39 odst. 4 Smlouvy mezi ČR a Ukrajinou lze za české doby považovat doby získané na Ukrajině toliko v případě státních občanů smluvních stran. Na osoby bez státní příslušnosti se tato smlouva nevztahuje. Stěžovatelka je tedy oprávněna pouze k takovým výhodám v oblasti sociálního zabezpečení, které vyplývají z vnitrostátních českých právních předpisů. Nárok na starobní důchod k požadovanému datu 1. 4. 2003 jí tedy nevznikl, neboť nezískala potřebnou dobu pojištění podle § 28 zákona o důchodovém pojištění. Nelze přitom nevidět, že do českého systému důchodového pojištění stěžovatelka přispívala podle údajů ve správním spisu po dobu cca 6 let. Proto převzetí finančního břemene za podstatnou část pracovní kariéry stěžovatelky, kterou realizovala v zahraničí, musí být nezpochybnitelně založeno na existenci mezinárodního závazku České republiky k takovému postupu. Jinak nelze po České republice spravedlivě požadovat, aby v průběžně financovaném systému důchodového pojištění byl stěžovatelce přiznán nárok na dlouhodobé plnění, kterému neodpovídá potřebný ekvivalent v podobě odvedeného pojistného (daní) po zákonem stanovenou dobu. Na tomto místě je pak třeba upozornit na skutečnost, kterou v průběhu řízení zdůrazňovala i žalovaná, a sice že nastalá situace by byla řešitelná, pokud by stěžovatelka získala české (či ukrajinské) státní občanství. Přestože nelze presumovat, jakým způsobem by její žádost o udělení státního občanství byla vyřízena, jedná se nadále o možnost, která se stěžovatelce nabízí.

[47] V této souvislosti je třeba rovněž zdůraznit, že status osoby bez státní příslušnosti, kterou stěžovatelka bezesporu je, se vyznačuje různou mírou limitace, diskomfortu, nerovnosti apod., a jedná se tak o kategorii „nedobrovolnou“, z níž je možno se vymanit zpravidla velmi zřídka a komplikovaným způsobem. V zemích, kde se status osoby bez státní příslušnosti na žádost úředně deklaruje, je za apatridu považována dokonce pouze taková osoba, která nejenže nemá státní občanství pro ni relevantního státu, ale ani o něj nemůže žádat (srov. judikaturu belgických soudů, např. nález belgického ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. 1/2012, dostupný na www.const-court.be). Na základě skutečností, které stěžovatelka v průběhu řízení tvrdila, vyplývá, že její postavení je v tomto ohledu velmi specifické a základnímu pojetí statusu osob bez státní příslušnosti (nedobrovolnost, nemožnost získat státní občanství) se pravděpodobně vymyká, a to i přes tvrzené historické souvislosti jejího pobytu v České republice a důvody, proč dosud o státní občanství nepožádala. Rovněž i s ohledem na tyto skutečnosti bude na stěžovatelce, aby všechny uvedené souvislosti do budoucna zvážila, neboť – aniž by soud jakkoli mohl předjímat – nezdá se, že by ve věci státního občanství České republiky ve vztahu ke stěžovatelce existovaly významné překážky.

[48] Ze shora uvedeného vyplývá, že krajský soud nepochybil, pokud dospěl k závěru, že je napadené rozhodnutí žalované zákonné a stěžovatelčinu žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[49] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatelka spolu s podáním kasační stížnosti požádala o osvobození od soudního poplatku a doložila potvrzení o tom, že pobírá dávku pomoci v hmotné nouzi – příspěvek na živobytí. Vzhledem k tomu, že je řízení ve věcech

důchodového pojištění od soudního poplatku osvobozeno podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1999 Sb., o soudních poplatcích, soud k této žádosti nepřihlížel.

[50] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 nepřísluší. Žalovaná, jako procesně úspěšný účastník řízení, pak na náhradu nákladů řízení nemá právo podle § 60 odst. 2 s. ř. s., neboť je správním orgánem ve věcech důchodového pojištění.

[51] Stěžovatelce byl usnesením krajského soudu ze dne 11. 8. 2011, č. j. 42 Ad 24/2010 - 44, ustanoven zástupcem Mgr. Štěpán Jakl, advokát, se sídlem Mírové náměstí 157/30, Litoměřice. Ustanovenému advokátovi se přiznává odměna za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), konkrétně za sepis doplnění kasační stížnosti, která činí 500 Kč (podle § 7 bod 2. ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu). Odměna za podání blanketní kasační stížnosti se ustanovenému zástupci nepřiznává. Dále se ustanovenému zástupci přiznává paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu). Celkově tedy ustanovenému advokátovi byla přiznána částka 800 Kč, k jejíž výplatě byla stanovena přiměřená lhůta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. listopadu 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu