



Sp. zn. 1074/2017/VOP/PF
Č. j. KVOP-16446/2017
Datum 18. července 2017

Vážená paní
Ing. Markéta Dlouhá
zástupkyně ředitele odboru interního
auditu a kontroly
Česká správa sociálního zabezpečení
Křížová 25
225 08 Praha 5

Vážená paní inženýrko,

ráda bych Vás seznámila se závěry, k nimž jsem dospěla při šetření zahájeném ve věci pana A., bytem xxxx (dále také „stěžovatel“), který se na mě obrátil ve věci starobního důchodu.

Šetřením jsem zjistila pochybení České správy sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“) v řízení o uznání doby zaměstnání v období od 11. 9. 1994 do 4. 5. 1995.

Stěžovatel v podnětu uvedl a předloženými přílohami doložil, že ČSSZ prostřednictvím Okresní správy sociálního zabezpečení Náchod dne 15. 5. 2014 požádal o uznání doby zaměstnání v období od 11. 9. 1994 do 4. 5. 1995, kdy pracoval u zaměstnavatele WW. Jelikož neměl k dispozici žádné podklady vztahující se k této době pojištění (zaměstnavatel ukončil svou činnost), využil možnosti nabízené mu ustanovením § 85 odst. 5 zákona č. 582/1992 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a dobu nezaznamenanou v osobním listu důchodového pojištění prokazoval čestným prohlášením dvou svědků.

ČSSZ žádost stěžovatele o uznání doby pojištění vyřídila přípisem ze dne 15. 7. 2014 s tím, že čestná prohlášení nejsou věrohodná. ČSSZ krom jiného v přípisu uvedla, že *„vyhodnocování věrohodnosti čestného prohlášení spadá plně do působnosti pracovníků odboru rozhodování o dávkách důchodového pojištění“*.

Na základě podnětu stěžovatele jsem zahájila šetření ČSSZ v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a požádala jsem ČSSZ o stanovisko a kopii spisové dokumentace.

Zejména mě zajímalo, proč ČSSZ o žádosti stěžovatele nevydala rozhodnutí a zda došetřovala předmětnou dobu pojištění. Stěžovatel při telefonickém hovoru s pověřenou pracovnící Kanceláře veřejného ochránce práv dne 6. 4. 2017 uvedl, že ČSSZ požádal o započtení další doby pojištění, a to z titulu výkonu vojenské služby a zaměstnání v Polsku.

Především se vyjádřím k procesnímu postupu ČSSZ.

Za nesprávný považuji procesní postup, jakým se ČSSZ vypořádala s žádostí stěžovatele o uznání doby pojištění prokazované čestným prohlášením. Není přípustné, aby ČSSZ reagovala na podání stěžovatele přípisem. ČSSZ měla o žádosti stěžovatele o započtení další doby pojištění rozhodnout.

Žádost, ve které žadatel žádá o započtení další doby pojištění, je třeba chápat jako žádost ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, již se žadatel domáhá, aby správní orgán vydal rozhodnutí o změně ve věci již přiznané dávky.

Řízení o změně důchodu (dále také „změnové řízení“) je správní řízení. Na změnové řízení se vztahuje obecný právní předpis upravující správní řízení – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, který je ve vztahu ke správnímu řádu speciálním právním předpisem.

Dle správního řádu platí, že řízení je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.¹ Výsledkem správního řízení je rozhodnutí, které zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá.² Znamená to, že žádost o provedení změnového řízení musí být vždy vyřízena rozhodnutím. Není přípustné, aby ČSSZ na žádost o změnové řízení reagovala pouhým sdělením, že prohlášení svědků (pánů B. a C.) nejsou věrohodná, aniž vydala rozhodnutí.

ČSSZ rozhodnutí o žádosti stěžovatele, kterým požadoval uznání doby pojištění prostřednictvím čestných prohlášení, vydala dne 23. 5. 2017, tedy po více než třech letech od podání žádosti.

Nečinnost ČSSZ, jejímž důsledkem bylo nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí, lze považovat za nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřené délce řízení, který může mít za následek odpovědnost státu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. Z toho důvodu jsem stěžovateli doporučila, aby podal Ministerstvu práce a sociálních věcí žádost o předběžné projednání nároku na přiměřené zadostiučinění v penězích podle citovaného zákona.

Níže se vyjádřím k vlastnímu prokazování doby pojištění prostřednictvím čestného prohlášení.

Dle ustanovení § 85 odst. 5 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, lze prokázat dobu pojištění (za podmínky, že ji nelze prokázat jinak), použitím čestného prohlášení **nejméně 2 svědků** a žadatele o důchod nebo o úpravu důchodu.

Účelem ustanovení § 85 odst. 5 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení je umožnění prokázání dob pojištění, které ČSSZ neeviduje. Pojištěnec tak má po dosažení důchodového věku možnost doložit svou účast na důchodovém pojištění získanou v minulosti, často s odstupem řady desítek let, za situace, kdy není možné po tak dlouhém časovém úseku předložit evidenční listy či jiné listiny, které by prokazovaly pojištěncem uváděnou dobu pojištění.

1 Srov. ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu.

2 Srov. ustanovení § 67 správního řádu.

Je zřejmé, že se ČSSZ zabývala věrohodností čestného prohlášení. Došla přitom k závěru, že s ohledem na skutečnost, že svědkové nebyli v daném období zaměstnanci společnosti WW, nelze jejich čestná prohlášení považovat za věrohodná.

Výklad ustanovení § 85 odst. 5 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení zastávaný ČSSZ je striktnější než ten, který k danému ustanovení podal Krajský soud v Ústí nad Labem, jenž ve svém rozhodnutí ze dne 23. 9. 2013 judikoval, že „čestné prohlášení dle § 85 odst. 5 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení mohou poskytnout i jiné osoby než bývalí spolupracovníci – v souzené věci podali čestná prohlášení bývalý manžel a pravidelný zákazník žalobkyně/švadleny“.³

Jakkoliv chápu postoj ČSSZ, že podává-li čestné prohlášení spolupracovník žadatele o důchod, jedná se o nejsilnější dostupný důkaz, neztotožňuji se se závěrem, že by mělo jít o jediný typ akceptovatelného čestného prohlášení – ani z výše citovaného rozhodnutí krajského soudu tento závěr neplyne. Zároveň dodávám, že uvedená zjištění ČSSZ s jistotou neprokazují, že podaná prohlášení jsou nepravdivá. Uznávám, že není v kapacitách správního orgánu provádět rozsáhlé důkazní řízení v každém jednotlivém případě čestného prohlášení, mám ale za to, že ve věci stěžovatele dostačovalo svědky v rámci řízení předvolat a vyslechnout. Ostatně čestné prohlášení pana C. poukazuje na další svědky, kteří mají povědomí o činnosti stěžovatele ve společnosti WW. Konkrétně se jedná o paní D. a paní E.

Na tomto místě poznamenávám, že čestné prohlášení není svědeckou výpovědí ve smyslu ustanovení § 51 správního řádu,⁴ naopak se jedná o dva různé důkazní prostředky.⁵ Přestože je tedy čestné prohlášení v ustanovení § 85 odst. 5 koncipováno jako ultima ratio v situaci, kdy žádný jiný důkaz o tvrzené skutečnosti není k dispozici, stále je možné předvolat svědky podávající prohlášení a provést důkaz svědeckou výpovědí ve správním řízení dle ustanovení § 55 správního řádu, neboť ani zvláštní úprava dokazování v zákoně o organizaci a provádění sociálního zabezpečení neomezuje způsoby dokazování, jejichž využití předvídá správní řád;⁶ výsledkem svědků tak lze získat potřebné informace neobsažené v listině čestného prohlášení, eventuálně konfrontovat svědky s případnými nesrovnalostmi.

ČSSZ mě ve vyjádření informovala, že dodatečně započítala dobu výkonu základní vojenské služby za období od 1. 9. 1972 do 9. 1. 1973. Ze spisové dokumentace dále vyplynulo, že ČSSZ na základě informací uvedených v žádosti o přiznání starobního důchodu ze dne 28. 5. 2013 provedla šetření polských dob pojištění. Příslušný sociální úřad v Polsku⁷

3 Srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 9. 2013, čj. 78 Ad 15/2013-41.

4 Praxe, kterou ve svém důchodovém sborníku popsal JUDr. Otakar Motejl a kterou cituji výše, tedy aplikace úpravy svědecké výpovědi z ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu na dokazování svědeckým prohlášením o době pojištění v důchodovém řízení, se mohla legálně uplatňovat pouze od 1. 1. 2006 do 30. 6. 2007. Jednalo se o mezidobí ohraničené zrušením předchozího správního řádu s vlastní regulací čestného prohlášení, na kterou stávající správní řád nenavázal (k tomu srov. VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006, s. 346. ISBN 80-7273-134-3.), a účinností novelizujícího zákona č. 152/2007 Sb., jenž vložil úpravu čestného prohlášení do zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

5 Srov. i ustanovení § 53 odst. 5 správního řádu, jež mezi čestným prohlášením a svědeckou výpovědí rozlišuje.

6 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, čj. 2 Ads 8/2015-52.

7 Zus oddział w nowym saczu wydział realizacji umów międzynarodowych.

na tiskopisu E 205 potvrdil, že stěžovatel v Polsku získal v období od 18. 11. 1996 do 30. 4. 2006 95 měsíců a 7 dnů pojištění. ČSSZ přiznala stěžovateli starobní důchod, v jehož výši započítala doby získané v českém důchodovém pojištění (včetně započtení doby základní vojenské služby) a v polském důchodovém pojištění.

Vážená paní inženýrko, podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv Vás žádám, abyste se ve lhůtě **30 dnů** ode dne doručení této zprávy vyjádřila ke zjištěným pochybením spočívajícím v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

S pozdravem

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