



**ombudsman**

veřejný ochránce práv

Sp. zn. 5233/2018/VOP/KPV  
Č. j. KVOP-24666/2019  
Datum 3. června 2019

Vážená paní A.,

ukončila jsem šetření zahájené na základě Vašeho podnětu ve věci postupu České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) při vyřizování Vaší žádosti o přiznání starobního důchodu podle českých právních předpisů a Smlouvy mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení (dále jen „Smlouva“).<sup>1</sup>

**Provedeným šetřením jsem v postupu ČSSZ zjistila pochybení. ČSSZ neukončila vydáním písemného rozhodnutí řízení zahájené na základě Vaší žádosti ze dne 13. 11. 2017 o přiznání starobního důchodu, přičemž vydání rozhodnutí podmiňovala potvrzením ukrajinského nositele pojištění, že jste uhradila přeplatek na důchodu z Ukrajiny, který Vám byl přiznán v rozporu se Smlouvou. Pro řešení přeplatku ČSSZ nevyužila možnosti dané Smlouvou smluvním stranám stanovit vzájemnou dohodou způsob zúčtování případných přeplatků.**

**Pochybení již ČSSZ napravila, o Vašem nároku rozhodla, když Vám rozhodnutím ze dne 19. 3. 2019 přiznala starobní důchod od 24. 10. 2017 a poukázala Vám doplatek za dobu od 1. 10. 2018 do 23. 4. 2019. Zahájila řízení s ukrajinským nositelem pojištění ohledně zúčtování přeplatku a pro tyto účely deponovala doplatek Vašeho důchodu za dobu od 24. 10. 2017 do 30. 9. 2018.**

**Vzhledem k nápravě pochybení již nepožaduji po ČSSZ další opatření.**

Dovolte mi nyní, abych Vás se svými závěry seznámila blíže.

V podnětu jste uvedla, že jste ukrajinskou občankou a od roku 1997 máte trvalý pobyt na území České republiky. V roce 2009 jste požádala na Ukrajině o starobní důchod, Penzijní fond Ukrajiny Vám důchod přiznal, i když věděl, že máte trvalý pobyt v České republice. V listopadu 2017 jste požádala o přiznání starobního důchodu v České republice. K podnětu jste přiložila dopis ze dne 29. 5. 2018, v němž Vám ČSSZ sdělila, že důchod na Ukrajině je Vám vyplácen v rozporu s článkem 39 odst. 4 Smlouvy a že nelze za stejnou dobu pojištění vyplácet dva důchody, v České republice i na Ukrajině. ČSSZ v dopisu dále uvedla, že probíhá mezistátní řízení s ukrajinským nositelem pojištění ohledně vyčíslení přeplatku na ukrajinském důchodu a že o českém důchodu rozhodne, jakmile obdrží od Penzijního fondu Ukrajiny potvrzení, že jste přeplatek na ukrajinské dávce uhradila. Postup ČSSZ jste napadla jako nesprávný. Uvedla jste, že o důchod na Ukrajině jste v roce 2009 požádala z důvodu nejasného výkladu práva, současně ale s přesvědčením, že na něj máte právní nárok. Jste názoru, že pokud Vám byl na Ukrajině důchod přiznán

---

1 Smlouva byla zveřejněna ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 29/2003.

neoprávněně, je věcí Ukrajiny vyplacený důchod vymáhat. Vyjádřila jste ochotu vzdát se pobírání ukrajinského důchodu a pobírat pouze důchod český.

Pro účely šetření jsem si od ČSSZ vyžádala spisovou dokumentaci s vyjádřením a zjistila jsem následující.

Dne 28. 1. 2008 jste u OSSZ Jičín podala žádost o přiznání starobního důchodu z Ukrajiny. ČSSZ ve vyjádření uvedla, že jste na podání žádosti trvala, přestože jste byla poučena, že s ohledem na Váš trvalý pobyt v České republice ke dni 1. 4. 2003 budou Vaše doby pojištění získané před uvedeným datem na Ukrajině považovány podle článku 39 odst. 4 Smlouvy za české doby pojištění.

ČSSZ Vaši žádost postoupila Penzijnímu fondu Ukrajiny, přičemž ho upozornila, že máte v České republice trvalý pobyt od roku 1997, a proto je podle Smlouvy pouze ČSSZ příslušná k přiznání a výplatě starobního důchodu. Ukrajinský nositel pojištění Vaši žádost o důchod zamítl, ČSSZ o tom vyrozuměl rozhodnutím sepsaným ve formě protokolu ze zasedání důchodové komise č. 28 ze dne 14. 8. 2008. Zamítnutí ukrajinský nositel skutečně opřel o článek 39 odst. 4 Smlouvy a fakt, že jste měla ke dni 1. 4. 2003 trvalý pobyt na území České republiky.

Další podání vůči ČSSZ jste učinila až dne 13. 11. 2017, kdy jste u OSSZ Jičín podala žádost o přiznání starobního důchodu z České republiky, a to ode dne 24. 10. 2017. V žádosti jste uvedla, že pobíráte starobní důchod od Penzijního fondu Ukrajiny. O této skutečnosti ČSSZ do té doby vůbec nevěděla, naopak předpokládala, že s ohledem na zamítavé rozhodnutí Penzijního fondu Ukrajiny z roku 2008 nárok na ukrajinský důchod nemáte. ČSSZ požádala ukrajinského nositele o potvrzení ukrajinských dob pojištění a připomněla mu, že v roce 2008 Vaši žádost zamítl vzhledem k Vašemu trvalému pobytu v České republice ke dni 1. 4. 2003. Protože Vám byl důchod na Ukrajině přiznán neoprávněně, požádala ČSSZ ukrajinského nositele o vyčíslení přeplatku a podání informace, jakmile přeplatek ukrajinskému nositeli uhradíte. Na žádost ukrajinského nositele mu pak ČSSZ dne 29. 5. 2018 pro účely vyčíslení přeplatku sdělila informaci o datu vzniku Vašeho nároku na důchod podle českých předpisů. Téhož dne Vám ČSSZ zaslala již výše zmíněný dopis, v němž rozhodnutí o českém důchodu podmínila potvrzením od Penzijního fondu Ukrajiny, že jste přeplatek na ukrajinské dávatce uhradila.

ČSSZ uvedla, že nezná důvod, pro který Vám Penzijní fond Ukrajiny přiznal a vyplácel starobní důchod. Výplatu starobního důchodu na Ukrajině považuje ČSSZ za překážku bránící tomu, aby ČSSZ rozhodla o přiznání důchodu téhož druhu za tutéž dobu pojištění a začala tento důchod vyplácet. Připustila však, že Vám poskytla zavádějící informaci, když rozhodnutí o českém důchodu podmínila úhradou přeplatku na ukrajinské dávatce. Podle svého vyjádření Vás měla spíše vyrozumět v tom smyslu, že o přiznání starobního důchodu rozhodne, ale začne jej vyplácet až po zastavení výplaty důchodu z Ukrajiny.

ČSSZ ve vyjádření dále uvedla, že prozatím nejednala s ukrajinským nositelem pojištění o způsobu zúčtování přeplatků na dávkách podle Smlouvy. Ztotožnila se však s názorem, že tuto možnost připouští článek 37 Smlouvy a že by tedy bylo vhodné zúčtovat přeplatek neprávem vyplaceného ukrajinského důchodu s doplatkem důchodu českého. Později pak

ČSSZ ještě doplnila informaci, že v obdobném případě zpracovávaném v roce 2015 penzijní fond sdělil, že nemá valutové účty, a proto nelze přeplatky zúčtovat v eurech.

### **Nyní přistoupím k právnímu rozboru věci.**

Smlouva o sociálním zabezpečení, která platí ve vztazích mezi Českou republikou a Ukrajinou, stanoví pravidla pro hodnocení dob pojištění zcela jednoznačně, nejedná se o žádný nejasný výklad práva. Na základě Smlouvy se u důchodů uplatňuje princip sčítání dob pojištění. To znamená, že nedostačují-li doby pojištění získané podle předpisů jednoho smluvního státu ke vzniku nároku na důchod v tomto státě, musí být při posuzování nároku na důchod přihlédnuto i k dobám pojištění získaným podle předpisů ve druhém státě. Pro určení způsobu hodnocení dob pojištění je podstatné datum vstupu Smlouvy v platnost, což je již opakovaně zmiňované datum 1. 4. 2003. Rozlišují se doby pojištění získané do 1. 4. 2003 a doby získané od tohoto data. Rozhodující přitom je, kde měl žadatel o důchod k uvedenému datu trvalý pobyt. Měl-li žadatel ke dni 1. 4. 2003 trvalý pobyt v České republice, považují se podle článku 39 odst. 4 Smlouvy všechny doby pojištění získané před tímto datem za české doby pojištění, ať už byly získány podle českých nebo podle ukrajinských právních předpisů. Naopak měl-li žadatel k uvedenému dni trvalý pobyt na Ukrajině, považují se všechny doby pojištění získané před tímto datem za ukrajinské. Teprve ode dne vstupu Smlouvy v platnost se doby pojištění považují za doby pojištění té smluvní strany, podle jejíchž předpisů byly získány.

Zda vůbec lze určitou dobu hodnotit jako dobu pojištění, se vždy posuzuje podle právních předpisů státu, na jehož území byla doba získána. Byla-li tedy vykonávána výdělečná činnost, placeno pojistné apod. na Ukrajině, posuzuje se podle ukrajinských předpisů, zda jde o doby pojištění. Doba získanou na území České republiky zase posuzuje ČSSZ podle českých právních předpisů. Může se tedy stát, že určitá doba se podle Smlouvy považuje s ohledem na místo trvalého bydliště v České republice ke dni 1. 4. 2003 za českou dobu pojištění, přitom byla získána na Ukrajině, jako dobu pojištění ji kvalifikuje ukrajinský nositel pojištění, a ČSSZ vychází z hodnocení, které jí poskytne ukrajinský nositel pojištění. Totéž samozřejmě platí i naopak.

Protože jste měla ke dni 1. 4. 2003 trvalý pobyt na území České republiky, považují se všechny Vaše doby pojištění (zaměstnání) získané před tímto dnem za české doby pojištění, ať už jste je získala na Ukrajině nebo v České republice, a náleží Vám tedy za ně český důchod. O způsobu hodnocení dob pojištění Vás informovala ČSSZ již dopisem ze dne 7. 12. 2005, jak vyplývá ze spisu. Ostatně v roce 2010 jste se s touto problematikou obrátila i na tehdejšího veřejného ochránce práv JUDr. Otakara Motejla. Dotazovala jste se, na jaký důchod (od kterého státu) Vám vznikne nárok, a dokonce zda by po Vás Ukrajina mohla chtít vrácení proplacených peněz. Vysvětlení jste obdržela v dopisu ze dne 8. 4. 2010, sp. zn. 1379/2010/VOP/KPV.

Nepřísluší mi sice hodnotit postup cizozemských úřadů, v tomto případě však musím podotknout, že zásadní pro vývoj celé situace byl chybný postup ukrajinského nositele pojištění, který Vám neoprávněně přiznal důchod za doby pojištění, jež podle Smlouvy mají být hodnoceny jako doby české. Tato skutečnost ale nic nemění na tom, že pochybení se následně dopustila i ČSSZ.

Řízení o přiznání důchodu je správním řízením. Správní řád definuje správní řízení jako postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá.<sup>2</sup>

Správní řízení musí být zákonem stanoveným způsobem ukončeno. Výsledek správního řízení totiž musí být přezkoumatelný. Obecně platí, že rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě.<sup>3</sup> Vychází to ze zásady písemnosti správního řízení, kdy se jednotlivé úkony v řízení činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevyklučuje povaha věci.<sup>4</sup>

Řízení o přiznání důchodové dávky se zahajuje na základě písemné žádosti. Za den uplatnění nároku na tuto dávku se považuje den, kdy se oprávněný poprvé obrátil na příslušný orgán se žádostí o její přiznání.<sup>5</sup> Rozhodnutí v důchodových věcech se v zásadě vydává písemně. Písemné rozhodnutí se nevydává, jde-li o hromadné zvyšování vyplácených důchodových dávek.<sup>6</sup>

ČSSZ se při vyřizování Vaší důchodové záležitosti dopustila pochybení tím, že nejenže nevydala písemné rozhodnutí, ale rozhodnutí navíc podmiňovala Vaší úhradou přeplatku na ukrajinském důchodu. ČSSZ přitom musí na základě podané žádosti o přiznání důchodu posoudit, zda jsou splněny podmínky pro vznik nároku na důchod a o nároku musí rozhodnout, to znamená buď důchod přiznat, nebo žádost zamítnout. V případě starobního důchodu jsou těmito podmínkami dosažení důchodového věku a získání potřebné doby pojištění, nikoliv úhrada přeplatku na jiném důchodu.

Rozlišuje se nárok na důchod a nárok na jeho výplatu. To, že žadatel splní podmínky pro nárok na důchod, ještě neznamená, že mu důchod také musí být vyplácen. Například uplynutím stanovené doby zaniká nárok na výplatu důchodu, výplata je také do určité míry omezena v případě souběhu důchodů. ČSSZ nic nebránilo v tom, aby o Vašem nároku rozhodla, tj. vydala písemné rozhodnutí, a důchod přiznala s tím, že jeho výplata nenáleží po dobu výplaty důchodu z Ukrajiny, což ostatně ČSSZ sama posléze uznala. A jak jsem uvedla výše, pochybení již ČSSZ napravila, když ve věci Vašeho nároku na starobní důchod podle českých právních předpisů vydala rozhodnutí ze dne 19. 3. 2019.

V rámci šetření jsem se také zabývala otázkou řešení případných přeplatků na důchodech a jejich vzájemného zúčtování mezi smluvními stranami. Smlouva neupravuje způsob řešení přeplatků na dávkách jako například koordinační nařízení Evropské unie. Podle článku 37 Smlouvy ale mohou instituce smluvních stran ve vzájemné dohodě stanovit způsob zúčtování případných přeplatků. ČSSZ možnost nevyužila a o zúčtování

---

2 § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

3 § 67 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

4 § 15 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

5 § 81 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

6 § 86 odst. 1 a 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

přeplatku s Penzijním fondem Ukrajiny nejednala. I tuto situaci ale nakonec ČSSZ vyřešila, zahájila s ukrajinským nositelem řízení ve věci zúčtování přeplatku a pro tento účel deponovala doplatek Vašeho důchodu za dobu od 24. 10. 2017 do 30. 9. 2018.

Shrnuji tedy, že jsem v postupu ČSSZ v řízení o Vaší žádosti o přiznání starobního důchodu zjistila pochybení, která však již ČSSZ napravila. Opatření, která ČSSZ přijala k nápravě, považuji za dostatečná, proto šetření uzavírám podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

S pozdravem

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