



ombudsman

veřejný ochránce práv

Vaše značka 530 803 036
Sp. zn. 5722/2021/VOP/KPV
Č. j. KVOP-55653/2022
Datum 2. listopadu 2022

Vážená paní
Mgr. Ivana Žáčková
ředitelka sekce pro řízení úřadu
Česká správa sociálního zabezpečení
Křížová 25
225 08 Praha 5

Vážená paní ředitelko,

chtěl bych Vás seznámit se zjištěními a závěry, k nimž jsem dospěl šetřením ve věci postupu České správy sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“) v řízení o starobním důchodu pana A., bytem xxx (dále také „stěžovatel“).

Šetřením jsem zjistil následující pochybení:

- (1) Na žádost o přezkoumání výše starobního důchodu ze dne 20. 4. 2020, kterou stěžovatel rozporoval hodnocení některých dob pojištění, sice ČSSZ zareagovala vydáním rozhodnutí ze dne 20. 7. 2020, v něm se ale nevyořádala se všemi návrhy a námitkami stěžovatele. V rozhodnutí se zabývala jen dobou, kdy měl stěžovatel status uprchlíka a vízum umožňující mu vstup do Rakouska. K ostatním dobám se vyjádřila pouze dopisem.
- (2) Požadavek stěžovatele na zhodnocení doktorského studia od 1. 9. 1978 do 25. 5. 1979 doložený diplomem z Univerzity B. vyřídila ČSSZ nedostatečně, pouze písemným sdělením, že na dané období se v její evidenci nenachází žádný doklad, na základě kterého by mohla tuto dobu studia zhodnotit. Oprávněností požadavku stěžovatele se blíže nezabývala, nepřezkoumala ji, neprovedla šetření u Univerzity B. a o nároku stěžovatele nerozhodla.

Obě pochybení ČSSZ uznala a již v průběhu mého šetření je napravila. Za účelem potvrzení stěžovatelem namítané doby doktorského studia se obrátila na Univerzitu B. a vydala rozhodnutí ze dne 4. 3. 2022, v němž se vypořádala se všemi návrhy a požadavky stěžovatele na dodatečné zhodnocení dob pojištění.

- (3) ČSSZ však dosud neuznala pochybení, které sledávám v tom, že při výpočtu dílčího českého důchodu nedosadila za doby pojištění získané stěžovatelem v Turecku a v Bulharsku tzv. indexované výděly, tedy upravené výděly dosažené podle českých právních předpisů. Turecké a bulharské doby pojištění vyloučila.

Ke všem pochybením se dále v textu podrobně vyjádřím.

Stěžovatel se na mě obrátil s žádostí o přezkoumání postupu ČSSZ při stanovení výše jeho starobního důchodu, přičemž rozporoval hodnocení některých dob pojištění.

ČSSZ mu přiznala starobní důchod rozhodnutím ze dne 16. 5. 2018, a to od 3. 8. 2016, kdy dosáhl důchodového věku. Ke dni přiznání činila výše důchodu pouze 2 367 Kč měsíčně. Starobní důchod byl stěžovateli přiznán za použití Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Kanadou (dále také „Smlouva“ nebo „Smlouva

s Kanadou“).¹ Jen české a kanadské doby pojištění mu však ke vzniku nároku na starobní důchod nestačily, ČSSZ proto stěžovateli započítala rovněž doby získané v Turecku a v Bulharsku. Smlouva totiž umožňuje započítat i doby pojištění získané podle právních předpisů třetího státu. Podmínkou je, že obě strany Smlouvy jsou s třetím státem vázány smlouvami o sociálním zabezpečení, které obsahují ustanovení o sčítání dob.² Tato podmínka je v případě Turecka i Bulharska splněna.

Podáním ze dne 20. 4. 2020 žádal stěžovatel ČSSZ o přezkoumání výše starobního důchodu, přičemž rozporoval hodnocení některých dob pojištění. Namítal, že buď nebyly zhodnoceny vůbec, nebo byly započítány v nižším rozsahu. Konkrétně se jednalo o dobu doktorského studia na Univerzitě B., dobu výkonu samostatné výdělečné činnosti v České republice, doby zaměstnání na univerzitách v Turecku (stěžovatel namítal nižší rozsah započtené doby) a Srbsku a dobu, kdy stěžovatel pobýval v Rakousku jako politický uprchlík.

ČSSZ se k žádosti vyjádřila dopisem ze dne 26. 5. 2020. Na námitku chybně zhodnocené doby pojištění v Turecku reagovala sdělením, že se obrací na tureckého nositele pojištění s požadavkem na přezkoumání jeho evidence o dobách pojištění stěžovatele a zaslání nového formuláře potvrzující tyto doby. Stejně tak ČSSZ informovala stěžovatele, že zaslala jím doložené podklady srbskému nositeli pojištění k posouzení a požaduje po něm zaslání formuláře o dobách pojištění. K době studia sdělila, že v její evidenci je potvrzena pouze doba studia od 1. 9. 1973 do 30. 6. 1978. Ke stěžovatelově námitce, že v době od 1. 7. do 13. 12. 1983 byl nikoliv vlastní vinou nezaměstnaný, uvedla, že na tuto dobu se v její evidenci nenachází žádný doklad. ČSSZ požádala stěžovatele, aby jí zaslal doklady, které případně prokazují dobu pojištění stěžovatele v České republice. Doporučila mu, aby se v souvislosti s dobou činnosti osoby samostatně výdělečné činné, která nezakládala účast stěžovatele na pojištění, obrátil na příslušnou OSSZ ohledně možnosti doplacení pojistného za danou dobu. Poznamenala, že s Kazachstánem nemá Česká republika uzavřenou smlouvu o sociálním zabezpečení. Dopis uzavřela sdělením, že k hodnocení doby, kdy byl stěžovatel registrován jako politický uprchlík, se vyjádří dodatečně.

To se stalo rozhodnutím ze dne 20. 7. 2020, kterým ČSSZ zamítla žádost stěžovatele o zvýšení důchodu. Rozhodnutí zdůvodnila tím, že dobu politického azylu v jiném státě samu o sobě nelze hodnotit pro důchodové pojištění a dle potvrzení rakouského nositele pojištění nezískal stěžovatel v Rakousku žádnou dobu pojištění. K námitkám a návrhům stěžovatele týkajícím se ostatních dob pojištění se ČSSZ v rozhodnutí vůbec nevyjádřila.

Ještě před vydáním rozhodnutí, dne 16. 7. 2020, obdržela ČSSZ reakci stěžovatele na vyjádření ze dne 26. 5. 2020. Stěžovatel opětovně žádal o přezkoumání výše důchodu, protože se domníval, že některé problémy zůstaly nedořešeny. ČSSZ žádost stěžovatele vyřídila dopisem ze dne 13. 8. 2020. Mimo jiné se vyjádřila k době doktorského studia, kterou stěžovatel požadoval započítat za období od 1. 9. 1978 do 25. 5. 1979, a to tak, že v její evidenci se nenachází žádný doklad, na základě kterého by mohla tuto dobu studia zhodnotit.

1 Smlouva byla zveřejněna ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 1/2003 Sb.m.s.

2 Čl. 12 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Kanadou.

Řízení o přiznání důchodu a řízení o jeho změně³ jsou řízení správní. Vedle speciálního právního předpisu⁴ se na ně vztahuje také obecný předpis upravující správní řízení.⁵ Stěžovatel svou žádostí o přezkoumání výše důchodu s namítanými rozpory v hodnocení dob pojištění vlastně žádal o změnu důchodu. Takové řízení se zahajuje na základě písemné žádosti oprávněného nebo z moci úřední orgánem, který je příslušný k rozhodnutí o této změně.⁶

Výsledkem správního řízení je rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší anebo potvrzuje práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby. Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě, což vychází ze zásady písemnosti správního řízení.⁷ Písemně se rozhodnutí nevyhotovuje jen tehdy, stanoví-li tak zákon. Ve věcech důchodového pojištění se rozhodnutí vydává písemně, pokud zákon nestanoví jinak.⁸ Písemné rozhodnutí se nevydává, jde-li o hromadné zvyšování vyplácených dávek důchodového pojištění; v těchto případech obdrží občan písemné oznámení o zvýšení těchto dávek.⁹

Z citovaných právních norem vyplývá, že žádost o přiznání důchodu nebo o jeho změnu musí být vždy vyřízena písemným rozhodnutím. Není přípustné, aby ČSSZ na žádost o přiznání důchodu, jeho úpravu či přepočít reagovala pouhým písemným sdělením bez vydání rozhodnutí. V rozhodnutí, konkrétně v jeho odůvodnění, se přitom správní orgán musí vypořádat se všemi návrhy a námitkami účastníka řízení.¹⁰ Pokud některé návrhy nepřijme, nepřihlédne například k některým předloženým důkazům, musí v odůvodnění uvést, proč tak neučinil. Odůvodnění rozhodnutí není třeba jen tehdy, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví,¹¹ a to nebyl případ stěžovatele.

ČSSZ v souladu se zákonnými normami nepostupovala. Rozhodla pouze o požadavku stěžovatele na zhodnocení doby jeho politického azylu v Rakousku pro důchodové pojištění. S ostatními námitkami stěžovatele se vypořádala pouhým dopisem.

Požadavkem na dodatečné zhodnocení doktorského studia se navíc nijak blíže nezabývala, odmítla ho písemným sdělením, že se v její evidenci nenachází žádný doklad, na základě kterého by mohla tuto dobu zhodnotit. Stěžovatel přitom zaslal ČSSZ fotokopii diplomu o rigorózní zkoušce, uvedl konkrétní dobu studia, ČSSZ se tedy měla možnost zhodnocení doby zabývat, obrátit se na školu a zjistit u ní, zda se skutečně jedná o dobu studia pro účely důchodového pojištění. Pro úplnost nutno doplnit, že v žádosti o přiznání starobního důchodu stěžovatel doktorské studium neuvedl. A v žádosti o přezkoumání

3 Změna může spočívat buď ve změně poskytování, nebo změně výše již přiznaného důchodu.

4 Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

5 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

6 Ustanovení § 81 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

7 Ustanovení § 67 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

10 Ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

11 Ustanovení § 68 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

výše starobního důchodu ze dne 20. 4. 2020 sám zmínil, že je možné, že v té době nebyl veden jako řádný student.

Již při zahájení šetření však bylo zřejmé, že případné zhodnocení doby doktorského studia nebude mít na výši českého dílčího důchodu stěžovatele zásadní vliv. ČSSZ by totiž nemohla započítat celé období od 1. 9. 1978 do 25. 5. 1979. Za náhradní dobu pojištění se považuje doba studia získaná před 1. 1. 1996, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let.¹² V době podání podnětu měl stěžovatel zhodnoceno studium po 18. roku věku v rozsahu 2 159 dnů, jinými slovy, 5 let a 334 dnů. Do maximálně započítatelných šesti let tedy zbývá jen 31 dnů. Započítáním těchto 31 dnů by stěžovatel nezískal další celý rok pojištění nutný ke zvýšení procentní sazby pro výpočet procentní výměry. Doba navíc nespadá do rozhodného období, z něhož se zjišťuje osobní vyměřovací základ. Jediné, na co by mohlo mít zhodnocení těchto 31 dnů vliv, je poměr dílčení, tedy poměr českých dob pojištění k celkovému počtu dob pojištění. Při zvýšení poměru českých dob se ale naopak sníží poměr cizích dob pojištění vůči celkovému počtu dob.

Tyto úvahy se však ukázaly jako bezpředmětné. ČSSZ totiž oslovila Univerzitu B., která potvrdila, že stěžovatel byl do řádného denního studia na Filozofické fakultě zapsán dne 1. 9. 1973, studoval nepřetržitě a absolvoval dne 2. 6. 1978. Dne 25. 5. 1979 sice vykonal státní rigorózní zkoušku, v té době však již nebyl studentem Filozofické fakulty. Požadavek stěžovatele na zhodnocení doby, kdy se věnoval práci na doktorátu, je tedy neopodstatněný. Doba studia, kterou Univerzita B. potvrdila, byla stěžovateli zhodnocena již při rozhodování ČSSZ o přiznání starobního důchodu.

ČSSZ dne 4. 3. 2022 rozhodla, že zamítá žádost stěžovatele o zvýšení starobního důchodu. V rozhodnutí se vyjádřila ke všem dobám, jejichž zhodnocení stěžovatel dodatečně požadoval, či rozporoval. Napravila tím dvě ze tří pochybení, která jí touto zprávou vytýkám.

Nenapraveno však zůstává pochybení, které shledávám ve výpočtu dílčího českého důchodu. Jak jsem již uvedl výše, ČSSZ přiznala stěžovateli starobní důchod na základě Smlouvy s Kanadou. Podle ní se pro stanovení vyměřovacího základu pro výpočet výše důchodu doby pojištění získané podle právních předpisů Kanady vylučují.¹³ To znamená, že se o tyto doby snižuje počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období, z něhož se použijí vyměřovací základy pro výpočet důchodu. Kanadské doby se do rozhodného období nezahrnou, nerozpočítají se za ně výdělků dosažené v českých dobách pojištění, a tím nedojde ke snížení osobního vyměřovacího základu (průměrného výdělku) a následně i výše důchodu.

Při výpočtu důchodu stěžovatele ale byly vyloučeny i doby, které získal v Bulharsku a Turecku. Smlouva umožňuje pro nárok na důchod zohlednit i doby pojištění podle právních předpisů třetích států, tyto doby se započtou pro stanovení teoretické výše důchodu, z níž se v poměru délky dob pojištění získaných podle právních předpisů České republiky k celkové době pojištění vypočítá výše důchodu určená k výplatě. Smlouva ale již neřeší, jak se s dobami dle předpisů třetích států má nakládat pro účely stanovení vyměřovacího základu, nevymezuje jejich právní režim. Za této situace je třeba při výpočtu

12 Ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

13 Čl. 16 odst. 3 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Kanadou.

důchodu použít právní úpravu, která určuje, jakým způsobem se doby v daném třetím státě hodnotí. V případě stěžovatele se jedná o koordinační nařízení Evropské unie pro doby pojištění získané v Bulharsku a o Smlouvu mezi Českou republikou a Tureckou republikou o sociálním zabezpečení,¹⁴ resp. rozhodnutí Rady přidružení č. 3/80, ze dne 19. září 1980, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení členských států Evropských společenství na turecké pracovníky a jejich rodinné příslušníky.

Dle koordinačních nařízení se při výpočtu používají tzv. indexované výdělků, což jsou upravené výdělků získané podle tuzemských právních předpisů a dosažené za cizí doby pojištění. Za bulharské doby pojištění tedy měla ČSSZ dosadit průměrné indexované výdělků. Ve vztahu k Turecku je třeba provést ještě jeden srovnávací výpočet. Je totiž nezbytné aplikovat výše zmíněné rozhodnutí Rady přidružení č. 3/80. Tímto rozhodnutím Rada přidružení realizovala přijetí pravidel koordinace sociálního zabezpečení ve vztahu k Turecku s ohledem na Dohodu zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem a s ohledem na dodatkový protokol, zejména jeho článek 39.

Stěžejním pro moje hodnocení případu stěžovatele je článek 14 rozhodnutí Rady přidružení č. 3/80. Podle jeho odstavce 1 se dávky vyplývající z právních předpisů členského státu, který je s Tureckem vázán dvoustrannou dohodou o sociálním zabezpečení, vyplácejí v souladu s ustanoveními této dohody. ČSSZ tedy primárně má při hodnocení tureckých dob použít smlouvu o sociálním zabezpečení s Tureckem. V souladu s odstavcem 2 článku 14 je však ČSSZ povinna vypočítat výši důchodu také podle koordinačního nařízení s tím, že na turecké doby použije stejná pravidla jako pro doby získané v jiných členských státech Evropské unie, tj. průměrné indexované výdělků. Pokud je takto vypočtená dávka vyšší, je ČSSZ povinna poskytovat doplatek dávky do výše dle koordinačního nařízení.

Dle mého názoru tedy ČSSZ měla pro účely stanovení výše starobního důchodu stěžovatele dle českých právních předpisů dosadit za doby pojištění získané stěžovatelem v Bulharsku tzv. indexované výdělků, doby pojištění získané v Turecku vyloučit a následně za ně dosadit rovněž indexované výdělků, a vyšší z vypočtených dávek přiznat.

Vážená paní ředitelko, podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, Vás žádám, abyste se v zákonné lhůtě **30 dnů** od doručení této zprávy vyjádřila ke zjištěnému pochybení a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro moje závěrečné stanovisko. O výsledku šetření vyrozumívám rovněž stěžovatele.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

14 Smlouva byla zveřejněna ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 135/2004 Sb.m.s.