



Sp. zn. 686/2020/VOP/KPV
Č. j. KVOP-46419/2020
Datum 2. listopadu 2020

Vážená paní
Mgr. Ivana Žáčková
ředitelka odboru Kancelář ústředního ředitele
Česká správa sociálního zabezpečení
Křížová 25
225 08 Praha 5

Vážená paní ředitelko,

uzavřel jsem šetření ve věci postupu ČSSZ v řízení o změně invalidního důchodu paní A., bytem xxxx (dále také „stěžovatelka“).

Šetření jsem zahájil na základě podnětu, kterým stěžovatelka namítala, že nedostala rozhodnutí o změně invalidního důchodu. ČSSZ původně přiznala stěžovateli invalidní důchod od 15. 7. 2016, stalo se tak rozhodnutím ze dne 19. 9. 2017. Při mimořádné kontrolní lékařské prohlídce (dále také „MKLP“) dne 6. 5. 2019 však byla stěžovatelka uznána invalidní k dřívějšímu datu, již ke 12. 2. 2002. MKLP byla vyvolána na základě šetření mojí předchůdkyně Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., kterým vytkla ČSSZ nedostatečné odůvodnění data vzniku invalidity původně určeného dnem 15. 7. 2016. V průběhu šetření ve věci namítaných průtahů na straně ČSSZ stěžovatelka zpochybnila také doplatek důchodu a vznesla i další připomínky týkající se výpočtu důchodu, zápočtu přeplatku na důchodu s doplatkem důchodu a opravného posudku o invaliditě z MKLP. Proto jsem šetření rozšířil a přezkoumal postup ČSSZ při rozhodování o přiznání invalidního důchodu od dřívějšího data komplexně z dávkového hlediska. Nezabýval jsem se již posuzováním zdravotního stavu, kde šetření vedla Mgr. Šabatová, Ph.D.

Dovoluji si Vás seznámit se závěry, k nimž jsem šetřením dospěl:

- (1) **ČSSZ se dopustila pochybení tím, že včas nevydala rozhodnutí o změně invalidního důchodu v souvislosti se změnou data vzniku invalidity** při MKLP uskutečněné dne 6. 5. 2019. K vydání rozhodnutí přistoupila až dne 19. 5. 2020 v reakci na mnou zahájené šetření. Vzhledem k nápravě již v tomto bodě nepožaduji přijetí dalších opatření.
- (2) **Další pochybení ČSSZ spočívá v nesprávně stanoveném období, za které poskytla doplatek důchodu.** Stěžovatelce doplatila důchod za dobu od 18. 7. 2011, tedy pět let zpětně od uplatnění žádosti o přiznání důchodu. V rozhodnutí ze dne 19. 5. 2020 není vymezení období pro doplatek nijak vysvětleno. Především ale původně stanovené datum vzniku invalidity nebylo přesvědčivě zdůvodněno, proto ho hodnotím jako nesprávný postup posuzujícího orgánu sociálního zabezpečení, v jehož důsledku ČSSZ přiznala důchod od pozdějšího data, než od kterého náleží. ČSSZ by tedy po změně data vzniku invalidity měla stěžovatelce doplatit důchod již od 1. 1. 2006.
- (3) **ČSSZ pochybila rovněž při rozhodování o zápočtu přeplatku na invalidním důchodu s jeho doplatkem.** V rozhodnutí č. II, ze dne 19. 5. 2020, uvedla, že nárok na vrácení

přeplatku za období od 15. 7. 2016 jí vznikl dle § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb.,¹ a přeplatek zúčtovala s doplatkem za dobu od 18. 7. 2011 s odkazem na § 115a odst. 1 písm. a) téhož zákona. Tato ustanovení jsou ale založena na odpovědnosti příjemce důchodu, § 118a odst. 1 dokonce na subjektivní odpovědnosti, ke vzniku nároku na přeplatek je tedy třeba zavinění příjemce důchodu. Stěžovatelka však přeplatek na důchodu nezavinila. ČSSZ měla přeplatek zúčtovat dle § 115a odst. 2 věty druhé zákona č. 582/1991 Sb.

(4) **Pochybení shledávám také v tom, že ČSSZ nezaslala stěžovatelce opravný posudek ze dne 29. 5. 2019 k posudku o invaliditě ze dne 6. 5. 2019.**

(5) **Pochybení jsem naopak nezjistil ve stanovení výše invalidního důchodu.**

Nyní se k jednotlivým bodům vyjádřím podrobněji.

Ad 1)

V roce 2018 vedla Mgr. Šabatová, Ph.D., šetření v důchodové záležitosti stěžovatelky, kterým zjistila pochybení orgánů správy sociálního zabezpečení při posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti stěžovatelky spočívající v nedostatečném odůvodnění posudkového závěru o vzniku invalidity dnem 15. 7. 2016 v posudku o invaliditě ze dne 6. 10. 2016 a v posudku o invaliditě ze dne 23. 1. 2017 vypracovaném pro námitkové řízení. Na základě tohoto šetření vyvolala ČSSZ mimořádnou kontrolní lékařskou prohlídku, na níž byla stěžovatelka uznána částečně invalidní již od 12. 2. 2002.

Protože došlo ke změně skutkového stavu a původní důchod byl přiznán od pozdějšího data, než náležel, měla ČSSZ následně vydat rozhodnutí dle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb.² Rozhodnutí o změně poskytování dávky důchodového pojištění je orgán sociálního zabezpečení povinen vydat nejpozději do 90 dnů ode dne zahájení řízení.³ Zákon počítá i s možností prodloužení této lhůty o dobu, po kterou se došetřují rozhodné skutečnosti u zaměstnavatelů a dalších právnických nebo fyzických osob, správních úřadů nebo cizozemských pojištění.⁴

Žádný zákonný důvod pro prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí však v případě stěžovatelky nenastal. Vedoucí oddělení stížností ČSSZ vysvětlila nevydání rozhodnutí opomenutím. Ve vyjádření uvedla, že v posudku o invaliditě ze dne 6. 5. 2019 byla zjištěna formální chyba, proto bylo vyžádáno vyhotovení opravného posudku, k tomu došlo dne 29. 5. 2019. V průběhu dalšího řízení vyvstala nutnost konzultovat přeplatek na dosud vyplacených dávkách důchodu s nově vyčísleným doplatkem. Poté nebyl případ v důsledku opomenutí dále zpracován.

ČSSZ rozhodnutí o přiznání částečného invalidního důchodu od nově stanoveného data vzniku invalidity, tj. od 12. 2. 2002, vydala až v reakci na mnou zahájené šetření dne 19. 5. 2020, tedy více než rok po provedení MKPL. Protože ČSSZ vydáním rozhodnutí nečinnost odstranila, nepožaduji v tomto bodě přijetí dalších opatření k nápravě.

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

2 Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

3 Ustanovení § 85a odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

4 Ustanovení § 107a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Ad 2)

V souvislosti se změnou data vzniku invalidity a jeho stanovení k dřívějšímu datu vznikl stěžovatelce nárok na doplacení důchodu.

Zjistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od kterého náleží, důchod se zvýší nebo přizná, a to ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží. Důchod nebo jeho zvýšení se přitom doplatí nejvýše pět let nazpět ode dne zjištění nebo uplatnění nároku na důchod nebo jeho zvýšení. Důchod nebo jeho zvýšení se však doplatí ode dne, od něhož důchod nebo jeho zvýšení náleží, v případě, že důchod nebyl přiznán nebo byl vyplácen v nižší částce, než v jaké náleží, nebo byl neprávem odepřen, anebo byl přiznán od pozdějšího data, než od kterého náleží, v důsledku nesprávného postupu orgánu sociálního zabezpečení.⁵ Za dobu před 1. 1. 2009 se však důchod nebo jeho zvýšení doplatí ve výši, v níž důchod správně náležel, nejvýše v rozsahu stanoveném právními předpisy účinnými k 31. 12. 2008,⁶ který činil tři roky. Za dobu před 1. 1. 2009 tedy lze doplatek poskytnout nejdříve od data 1. 1. 2006.

ČSSZ doplatila stěžovatelce doplatek za dobu od 18. 7. 2011. V rozhodnutí ze dne 19. 5. 2020 není takto vymezený rozsah doplatku nijak vysvětlen, v odůvodnění rozhodnutí se pouze uvádí, že nárok na výplatu důchodu za dobu před 18. 7. 2011 zanikl. Ze spisové dokumentace vyplývá, že se jedná o dobu pěti let zpětně ode dne, kdy stěžovatelka uplatnila žádost o přiznání invalidního důchodu (dne 18. 7. 2016).

Zásadní pochybení ale spatřuji v samotném rozsahu doplatku. Tehdejší veřejná ochránkyně práv vydala dne 14. 11. 2018 zprávu o šetření, v níž orgánům správy sociálního zabezpečení vytkla pochybení při posuzování zdravotního stavu a pracovní schopnosti stěžovatelky spočívající v nedostatečném odůvodnění posudkového závěru o dni vzniku invalidity v posudku o invaliditě ze dne 6. 10. 2016 a v posudku o invaliditě ze dne 23. 1. 2017 vypracovaném pro námitkové řízení. Posudkoví lékaři okamžik vzniku invalidity určili dnem 15. 7. 2016 a při posuzování vycházeli z lékařských zpráv z let 2015 až 2017. Z posudků však nebylo zřejmé, zda se posudkoví lékaři zabývali zdravotním stavem stěžovatelky a jeho vývojem před rokem 2015, když stěžovatelka namítala, že s nemocí, která je příčinou invalidity, se potýká již od roku 2001, a v námitkovém řízení dokonce doložila lékařské zprávy z dřívějšího období.

Mezi náležitosti posudku o invaliditě patří odůvodnění výsledku posouzení zdravotního stavu a míry poklesu pracovní schopnosti,⁷ přičemž výsledek posouzení zahrnuje i den vzniku invalidity.⁸ Odůvodnění je klíčovou náležitostí, neboť posudek je jediným podkladem, z něhož ČSSZ zjišťuje splnění podmínky invalidity pro nárok na invalidní

5 Ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

6 Čl. II bod 14 zákona č. 306/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

7 Ustanovení § 7 písm. g) vyhlášky č. 359/2009 Sb., kterou se stanoví procentní míry poklesu pracovní schopnosti a náležitosti posudku o invaliditě a upravuje posuzování pracovní schopnosti pro účely invalidity (vyhláška o posuzování invalidity).

8 Ustanovení § 7 písm. f) bod 3. vyhlášky č. 359/2009 Sb., kterou se stanoví procentní míry poklesu pracovní schopnosti a náležitosti posudku o invaliditě a upravuje posuzování pracovní schopnosti pro účely invalidity (vyhláška o posuzování invalidity).

důchod. Proto musejí být posudkové závěry řádně a přesvědčivě odůvodněny. Posudek, který neobsahuje náležité odůvodnění, nelze považovat za přesvědčivý. Nesplňují-li posudkové závěry požadavek úplnosti a přesvědčivosti, zakládá tato skutečnost vadu řízení, není zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, orgán sociálního zabezpečení tak nemůže při rozhodování dostát zásadě materiální pravdy.⁹ Mgr. Šabatová, Ph.D., shledala posudky nedostatečně a nepřesvědčivě odůvodněnými. Nepřesvědčivé zdůvodnění původně stanoveného data vzniku invalidity proto hodnotím jako nesprávný postup posuzujícího orgánu sociálního zabezpečení, v jehož důsledku ČSSZ přiznala důchod od pozdějšího data, než od kterého náleží. ČSSZ by tedy po změně data vzniku invalidity měla stěžovatelce doplatit důchod již od 1. 1. 2006.

Ad 3)

Rozhodnutím ze dne 19. 9. 2017 přiznala ČSSZ stěžovatelce od 15. 7. 2016 dílčí invalidní důchod, to znamená, že při přiznání důchodu přihlížela i k dobám pojištění, které stěžovatelka získala ve Velké Británii, a výši stanovila v poměru doby pojištění získané pouze dle českých právních předpisů k celkové době pojištění. Protože takto stanovená výše dílčího důchodu 2 043 Kč měsíčně nedosahovala minimální výše garantované zákonem, která ke dni přiznání pro invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně činila 3 210 Kč měsíčně, poskytovala ČSSZ stěžovatelce doplatek do minimální výše dle čl. 58 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004.¹⁰

Po posunu data vzniku invalidity k 12. 2. 2002 splnila stěžovatelka podmínky pro přiznání invalidního důchodu bez přihlídnutí k britským dobám pojištění. Ke dni přiznání, tj. k 12. 2. 2002, činila výše důchodu stěžovatelky 1 695 Kč měsíčně. K 15. 7. 2016 dosáhla výše tohoto důchodu po všech valorizacích 3 001 Kč. Byla tedy nižší než výše původně přiznaného a vyplaceného invalidního důchodu od 15. 7. 2016. Výplatou dávek ve vyšší částce, než skutečně náležela, vznikl přeplatek na důchodu.

O vzniku přeplatku není sporu, stejně jako o nároku ČSSZ na jeho zúčtování s doplatkem nově stanovené výše důchodu. Pochybení ale spatřuji ve způsobu, jakým tak ČSSZ učinila, přesněji řečeno, podle jakého zákonného ustanovení o přeplatku rozhodla.

ČSSZ rozhodnutím č. II, ze dne 19. 5. 2020, rozhodla, že jí vznikl nárok na vrácení přeplatku na invalidním důchodu stěžovatelky v částce 5 607 Kč za období od 15. 7. 2016 do 5. 1. 2019, a to dle § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. Povinnost vrátit přeplatek stěžovatelce neuložila, dle § 115a odst. 1 písm. a) téhož zákona totiž přeplatek zúčtovala s částí doplatku náležejícího na podkladě rozhodnutí o přiznání částečného invalidního důchodu od 12. 2. 2002. Rozhodnutí ČSSZ potvrdila i v řízení o námitkách.

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

10 Článek 58 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení:

1. Příjemci dávek, na kterého se vztahuje tato kapitola, nesmí být v členském státě, ve kterém bydlí a podle jehož právních předpisů mu náleží dávka, přiznána dávka nižší, než je minimální dávka stanovená těmito právními předpisy za dobu pojištění nebo bydlení, která se rovná všem dobám pojištění vzatým v úvahu pro výplatu dávek v souladu s touto kapitolou.
2. Příslušná instituce uvedeného členského státu mu vyplácí po celou dobu jeho bydlení na území tohoto státu doplatek rovnající se rozdílu mezi celkovou částkou dávek náležejících podle této kapitoly a částkou minimální dávky.

Podle § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky, jestliže byl důchod vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě jinak způsobil, že důchod nebo jeho část byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel.

Toto ustanovení upravuje subjektivní odpovědnost příjemce důchodu za vznik přeplatku, nezbytným předpokladem vzniku odpovědnosti je tedy zavinění. Existence zavinění není presumována, ČSSZ ji musí prokázat. A musí také odůvodnit, v jakých okolnostech mělo zavinění příjemce spočívat.

ČSSZ v rozhodnutí č. II, ze dne 19. 5. 2020, pouze ocitovala příslušné ustanovení zákona, aniž konkrétně specifikovala, jakou povinnost stěžovatelka nesplnila nebo z jakých okolností dovodila, že stěžovatelka měla a mohla předpokládat, že jí byl přiznán důchod ve vyšší částce, než náležel. ČSSZ ale nic specifikovat ani nemohla, stěžovatelka vznik přeplatku nezavinila, není za něho ani odpovědná. Nemohla vědět, od kterého data přesně jí bude invalidní důchod přiznán (požadovala přiznání od vzniku nároku), ani že ČSSZ později v důsledku šetření Mgr. Šabatové, Ph.D., změnil datum vzniku invalidity a přizná důchod od dřívějšího data. Vznik přeplatku vlastně zavinila ČSSZ, protože původně přiznala stěžovateli invalidní důchod od pozdějšího data, než náležel.

Rovněž § 115a odst. 1 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb., podle kterého ČSSZ přeplatek s doplatkem zúčtovala, předpokládá odpovědnost příjemce důchodu za vznik přeplatku. Stanoví totiž, že doplatek důchodu nebo jeho část lze použít na úhradu přeplatku na důchodu, pokud za něj odpovídá stejný příjemce důchodu nebo se jedná o stejný druh důchodu.

ČSSZ přitom má k dispozici § 115a odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., podle něhož se přeplatek na důchodu zúčtuje spolu s doplatkem nově stanovené výše důchodu nebo se uhradí srážkami z vypláceného důchodu v případě, kdy se snižuje výše důchodu z českého důchodového pojištění v důsledku postupu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo mezinárodní smlouvy. Tato norma umožňuje zúčtovat přeplatek na důchodu, který vznikne v důsledku snížení českého důchodu při použití koordinačních nařízení Evropské unie, s doplatkem nově stanovené výše důchodu, což je i případ stěžovatelky. A podle tohoto ustanovení tedy měla ČSSZ při použití doplatku na zúčtování s přeplatkem rozhodnout.

Ad 4)

K vyhotovení opravného posudku přistoupila ČSSZ proto, že v posudku o invaliditě ze dne 6. 5. 2019 bylo v části *Výsledek posouzení zdravotního stavu a míry poklesu pracovní schopnosti* v bodu 3. uvedeno „Den vzniku invalidity: od 1. 1. 2010 transformovaná“. Správně mělo být samozřejmě uvedeno datum 12. 2. 2002. V předchozím bodě 2. však posudek konstatuje, že stěžovatelka v období od 12. 2. 2002 do 31. 12. 2009 byla částečně invalidní a v období od 1. 1. 2010 až dosud je invalidní v prvním stupni. V závěru posudku navíc posuzující lékař zdůvodnil, proč právě dnem 12. 2. 2002 určil vznik částečné invalidity. Je tedy zcela zřejmé, od kterého data byla stěžovatelka uznána invalidní. Proto považuji tento nedostatek za čistě formální a nijak zásadní.

Když ale k opravě posudku došlo, měla ČSSZ opravný posudek stěžovatelce zaslat. Posudek ze dne 6. 5. 2019 stěžovatelka obdržela, opravný posudek nikoliv, a to ČSSZ vytýkám. O jeho vypracování se stěžovatelka dozvěděla z obsahu rozhodnutí ČSSZ ze dne 9. 7. 2020 o námitkách, které uplatnila proti rozhodnutím č. I. a II, ze dne 19. 5. 2020.

Ad 5)

Ve výpočtu invalidního důchodu jsem neshledal pochybení, nepokládám proto za nutné v této zprávě svůj závěr blíže zdůvodňovat. ČSSZ postup při výpočtu přesně popsala v rozhodnutí o námitkách ze dne 9. 7. 2020.

Vážená paní ředitelko, podle § 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 zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Zpráva shrnuje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro moje závěrečné stanovisko.

O výsledku šetření současně vyrozumívám i stěžovatelku.

S pozdravem

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